

Agenderende notitie debat Toekomstagenda Ruimte

Notitie ter voorbereiding van het debat over de toekomstagenda Ruimte, met o.a. enkele oud-bewindslieden van VROM, 26 augustus 2010, Nieuwspoor Den Haag



organisatie debat: NIROV, S+RO en Ministerie VROM
auteur notitie: Tim Zwanikken, Royal Haskoning SMC
datum: 27 mei 2010

Inleiding

Deze agenda biedt een 'menukaart' voor de discussie tussen voormalige bewindslieden VROM, met Jaap Modder als gespreksleider. De discussie gaat over de ruimtelijke agenda voor de (nabije) toekomst.

In deze agenda komt een viertal thema's aan de orde dat als kapstok voor de discussie gebruikt kan worden. Per thema wordt een korte toelichting gegeven, gevolgd door een of meer stellingen waarmee de discussie over het thema kan worden geopend.

De toelichting bij de vier thema's gaat in op drie vragen. Over het (recente) *verleden*: wat valt in retrospect te zeggen over de doelstellingen van de Nota Ruimte (en eerdere nota's) en over de output en outcome van het beleid?¹ Het *heden*: wat zijn de belangrijkste kwesties voor het ruimtelijk beleid anno 2010? En de *toekomst*: wat zijn de belangrijkste kwesties en opgaven voor het ruimtelijk beleid tussen nu en 2020, en mogelijk voor een nog langere termijn?

Thema 1 Verstedelijking

Het geleiden van de groei van de verstedelijking is de grote constante in de Nederlandse ruimtelijke ordening.

Verleden

In evaluaties wordt de rijkssturing op verstedelijking op een groot aantal aspecten als succesvol beoordeeld. Nieuwe verstedelijking is grotendeels neergeslagen conform de visie van het rijk. Dit geldt bij uitstek voor het beleid van gebundelde deconcentratie (groei-kernenbeleid) en het Vinex-verstedelijkingsbeleid.

Het beleid was succesvol dankzij de krachtige koppeling tussen een concept met een duidelijke visie op de te realiseren opgave, heldere bestuursovereenkomsten en voldoende financiering. Er zijn echter ook kanttekeningen te plaatsen: de infrastructurele ontwikkeling liep achter bij de woningbouw, programma's nabij ov-knopen bleken van onvoldoende omvang voor een adequate exploitatie ervan en de architectuur en stedenbouw is weinig gevarieerd. Het gebrek aan pluriformiteit in de samenstelling van de bevolking is een probleem voor de sociale duurzaamheid van de Vinexwijken

Heden

Duidelijk is dat in het verleden de woningbouwsector een succesvol meekoppelend belang is geweest voor de ruimtelijke ordening. Met de huidige economische crisis lijkt hier definitief een einde aan gekomen. Woningbouwprojecten en gebiedsontwikkelingen worden stilgelegd, versoberd of uitgefaseerd. Op dit moment is er een groot probleem met betrekking tot de haalbaarheid van de binnenstedelijke woningbouwopgave.

¹ Voor de agenda is het interessant om na te gaan of daar waar doelen niet gehaald worden: a) die doelen moeten worden bijgesteld, b) de ambities bijgesteld moeten worden (bijvoorbeeld door faseren in de tijd), of c) de sturing moet worden aangepast (andere uitvoering).

Dé opgave waar veel gemeenten nu mee worstelen is het realiseren van die binnenstedelijke woningbouwproductie.² De financiering ervan staat onder druk. De rijkssubsidies zijn afgebouwd. Provinciale en gemeentelijke overheden moeten bezuinigen. Investerings uit de markt (inclusief corporaties) lopen sterk terug. Verevening binnen de gemeentelijke grondbedrijven valt weg nu (a) de uitleglocaties worden afgebouwd, en (b) er door de economische crisis ook minder vraag is naar woningen. Daar komt bij dat binnenstedelijke bouwen duurder is vanwege de complexiteit in proces en regelgeving.³

Toekomst

In de nabije toekomst verschuift het accent van het verstedelijkingsbeleid van een kwantitatieve opgave naar een kwalitatieve opgave. Daarbij zijn de volgende aspecten van belang:

- het verstedelijkingsbeleid moet meer dan voorheen bijdragen aan de economische structuurversterking;
- het regionale schaalniveau wordt steeds belangrijker want door schaalvergrotingen in wonen, werken en recreëren ontstijgen ruimtelijke vraagstukken in toenemende mate het lokale schaalniveau. Dit regionale schaalniveau is echter door de rijksoverheid onvoldoende geïnstrumenteerd (ook niet in de nWro) en gefinancierd;
- er is behoefte aan ruimte voor regionale differentiatie gezien de sterk wisselende context van groei, stagnatie en krimp, vergrijzing en ontgroening (demografische transitie);
- het verstedelijkingsbeleid moet veel nadrukkelijker in samenhang met het mobiliteitsbeleid worden ontwikkeld (transit oriented development). Hier liggen ook kansen voor aanvullende financiering;
- er is steeds meer aandacht voor organisch bouwen: particulier opdrachtgeverschap binnen de kaders van een gemeentelijk stedenbouwkundig plan.

Thema 2 Duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling is een lastig te operationaliseren concept. Toch is evident dat duurzaamheid in de nabije toekomst hoog op de nationale agenda zal komen te staan.

Verleden

Voorheen lag het accent bij duurzame ontwikkeling vooral op het realiseren van doelen in het landelijk gebied. Er is en wordt flink geïnvesteerd in natuurontwikkeling (biodiversiteit) en in de kwaliteit van bodem, water en lucht. Hier zijn ook goede resultaten geboekt in het verbeteren van milieukwaliteiten. De realisatie van de EHS loopt nog achter op de planning en de schaalvergroting van de landbouw (megastallen, dierziektes) vormt een probleem, ondanks de reconstructiewet en het ILG.

Heden

Op dit moment is het belangrijk om het Deltaprogramma uit te voeren. Daarnaast is het belangrijk om de (robuuste) groenblauwe structuur vitaal te houden. Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om de verwerving van de gebieden voor de EHS, maar om de inrichting en het beheer daarvan en het realiseren van natuur- en waterdoelen op die gronden. De provincies geven overigens aan niet over voldoende middelen te beschikken om de EHS in 2018 volledig te realiseren.

Op dit moment verschuift de aandacht naar de stedelijke omgeving. Vooral in het stedelijke gebied leidt slecht ingerichte ruimte tot een enorme en moeilijk herstelbare verspilling van schaarse grondstoffen en kostbare ruimtelijke mogelijkheden. Omdat ook in Nederland steeds meer mensen in steden wonen en deze steden, met inbegrip van industriële complexen, goed zijn voor een groot deel van de nationale CO₂-uitstoot, móet de aanpak van het klimaatvraagstuk wel op steden gericht zijn. Maar duurzaamheid in de steden omvat naast ecologische ook sociale en economische aspecten.

² Verdichting van bestaand stedelijk gebied is in de recente Structuurvisie Randstad 2040 beleidsmatig krachtig omarmd (ook ondersteund door moties uit de Kamer en adviezen van onder meer het CRA, Rudy Uytengaak en anderen).

³ Indien rekening zou worden gehouden met alle kosten en baten (infrastructuur, voorzieningen e.d.) is binnenstedelijk bouwen overigens niet duurder dan bouwen op uitleglocaties.

Toekomst

Klimaatadaptatie, energietransitie, voedselveiligheid, volksgezondheid (Q-koorts) en handelspolitiek zijn relatief nieuwe thema's waarvan in veel gevallen nog niet duidelijk is wat de directe ruimtelijk-fysieke consequenties zijn en hoe stedelijke planning en ruimtelijke ordening daaraan kunnen bijdragen. Het lijkt er echter op dat deze ontwikkelingen (in samenhang) een grote ruimtelijke impact zullen hebben. Hier is nog onvoldoende zicht op, evenals op de ruimtelijke maatregelen die nu moeten worden genomen.

Thema 3 Ruimtelijke ordening in de Eurodelta

De invloed van mondiale ontwikkelingen op de Nederlandse economie is met de economische crisis nog eens duidelijk geaccentueerd. In ruimtelijke zin wordt Nederland steeds nadrukkelijker gepositioneerd in de Noordwest-Europese delta. Deze delta vertoont een grote economische samenhang en herbergt tenminste vier stedelijke clusters, die elk hun eigen metropoolambities hebben. De Eurodelta concurreert op de wereldmarkt met andere economische kerngebieden in Europa zoals de gebieden rond Londen, Parijs en Milaan, en ook met (de havengebieden van) Noord-Duitsland.

Verleden

De Nederlandse ruimtelijke ordening kent slechts een beperkte internationale oriëntatie. In de Nota Ruimte zijn de kaartenbeelden weliswaar grensoverschrijdend, maar in het geformuleerde beleid blijkt hier maar weinig van. De mainport-, brainport- en greenportstrategieën zijn geformuleerd in het licht van economische concurrentie. Er is weinig oog voor internationale afhankelijkheden en de noodzaak tot internationale samenwerking.

Heden

Op de kaart van de Structuurvisie Randstad 2040 staat een meerzijdige aansluiting op het HSL-netwerk. Concrete afspraken over de aanleg van een HSL-oost zijn echter niet gemaakt. In de ogen van velen is een oostelijke HSL onmisbaar. Onder meer vanwege het behalen van klimaatdoelen met betrekking tot CO₂-uitstoot. De HSL is immers een krachtige concurrent voor vliegverkeer.

Toekomst

Er is sprake van een sterke economische vervlechting en een daadwerkelijke verschuiving in grensoverschrijdend verkeer door feitelijke veranderingen op gebieden als bedrijfsvestiging, zaken doen, werken, wonen, winkelen, uitgaan, studeren en dergelijke, die zich steeds minder laat kanaliseren binnen nationale grenzen. We zullen meer en meer toegroeien naar stedelijke netwerken die onderling verbonden zijn in de vorm van megaregio's (The Great Reset, Richard Florida).

Thema 4 Slagvaardig bestuur

De Nederlandse ruimtelijke ordening staat – internationaal gezien – bekend om haar krachtige instrumentarium. In de praktijk blijkt dit instrumentarium echter niet te leiden tot een snelle besluitvorming. Het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet' geeft weinig houvast. Er is veel bestuurlijke drukte bij de aanpak van ruimtelijke vraagstukken, waarbij afstemming een doel in zichzelf is geworden en onduidelijk is wie precies waar over gaat.

Verleden

In het verleden had de ruimtelijke ordening een belangrijke rol bij het afwegen van de verschillende sectorale ruimteclaims. Eigen financiering voor het beleid werd niet nodig gevonden, de kracht van de RPD zat namelijk in het richten van de sectorale investeringen. Het organiseren van interdepartementaal commitment blijkt in het laatste decennium echter een steeds lastiger opgave.

Slagvaardig bestuur blijkt haaks te staan op de Haagse bezuinigingen in het verleden. Decentraliseren zonder de bijbehorende middelen en instrumenten, vergrootte de onderlinge afhankelijkheid van bestuurslagen en leidde tot een toename van ambtelijke en bestuurlijke drukte.

Heden

Er is behoefte aan meer regie op rijks, provinciaal en regionaal niveau. Er is immers sprake van over- én onderproductie. Leegstand in de kantorenmarkt, overprogrammering van bedrijventerreinen en de verkeerde woningen op de verkeerde plek. De programmering van woningbouw en bedrijventerreinen moet beter en slimmer. Provincies en regio's moeten nadrukkelijker in positie worden gebracht om de programmering, passend bij de regionale markten, op zich te kunnen nemen.

Toekomst

Er is een traditie in Nederland om te discussiëren over aanpassingen in de bestuurlijke structuur. Nieuwe bestuurlijke indelingen roepen echter ook nieuwe grenzen en nieuwe discussies op. Volgens de VROM-raad is het verstandiger om de opgaven centraal te stellen en er in 'wisselende coalities' aan te leren werken. Structuuraanpassingen laten onverlet dat er behoefte is aan een nieuwe bestuurscultuur.

Een nieuw samenhangend ruimtelijk-economisch toekomstperspectief voor een aantrekkelijk, krachtig en duurzaam land is volgens Chris Kuijpers nodig om de juiste keuzes te kunnen maken. Een selectieve inzet op kansrijke gebieden, maar ook op gebieden die door hun sociaal-economische problemen in een neerwaartse spiraal dreigen te raken. Daarbij past een actieve bijdrage van het rijk aan een aantal projecten van nationaal belang.