

RANDSTAD 2040

- STARTNOTITIE -

NAAR EEN DUURZAME EN CONCURRERENDE EUROPESE TOPREGIO



VOORWOORD STARTNOTITIE

Op 22 juni 2007 heeft het kabinet deze startnotitie gelijktijdig met het Urgentieprogramma Randstad (UPR) vastgesteld en aansluitend aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. Deze startnotitie vormt het begin van het opstellen van een integrale Randstadvisie voor de lange termijn. Deze startnotitie is tevens het eerste antwoord op de tweede motie Lemstra (januari 2006). Met deze startnotitie 'Randstad 2040' worden de langetermijnonderwerpen voor de ontwikkeling van de Randstad naar een duurzame en concurrerende Europese topregio op de agenda gezet. De drie pijlers van duurzaamheid (people, planet en profit) vormen daarvoor een belangrijk uitgangspunt. Met de startnotitie start het kabinet een dialoog met decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen. Aansluitend wil het kabinet in het kader van het UPR in het begin van 2008 komen tot een langetermijnvisie voor de Randstad: het grootste stedelijk netwerk uit de Nota Ruimte en het stedelijke, culturele, economische, sociale en politieke hart van ons land. Ik hoop op een inspirerende en vruchtbare dialoog in de komende maanden en wil vervolgens de visie opstellen en keuzes maken. Daarmee draagt het kabinet ook voor de lange termijn bij aan een duurzame en concurrerende Randstad en het daarvoor benodigde élan!

Dr. Jacqueline Cramer

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' and 'C' followed by a long horizontal stroke.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu



Inhoudsopgave	blz.
Een mogelijk toekomstbeeld: De Randstad in 2040	II
Hoofdstuk 1. Project 'Randstad 2040'	1
1.1. Waaron deze startnotitie?	1
1.2. Opzet, karakter en verantwoording van Randstad 2040	3
1.3. Vervolgtraject: 'Van startnotitie naar langetermijnvisie'	4
1.4. Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2. Vensters op de Randstad	7
2.1. Ruimtelijke structuur van de Randstad	7
2.2. Ecologisch venster op de Randstad ('planet')	9
2.3. Economisch venster op de Randstad ('profit')	12
2.4. Sociaal venster op de Randstad ('people')	13
2.5. Ruimtelijke ontwikkelingen en opgaven per flank en zone	17
2.6. Hoofdoggaven op weg naar 2040	27
Hoofdstuk 3. Agenda Randstad 2040	29
3.1. Onderwerpen op de agenda 2040	29
3.2. Klimaatbestendigheid van de laaggelegen delta	30
3.3. Ruimtelijke investeringsstrategie	32
3.4. Groenblauwe structuur als raamwerk voor verstedelijking	34
3.5. Verstedelijgingsstrategie	38
3.6. Bereikbaarheid in relatie met ruimtelijke ontwikkeling	40
3.7. Ruimtelijk-economische typering en structuur	43
3.8. Toekomst van Schiphol	45
3.9. Synthese	48
3.10. Principes langetermijn uitvoeringsstrategie	49

EEN MOGELIJK TOEKOMSTBEELD: DE RANDSTAD IN 2040
... OVER EEN DUURZAME EN CONCURRERENDE EUROPESE TOPREGIO ...



In de Randstad van 2040 willen mensen met uiteenlopende leefstijlen graag zijn en komen om er te wonen, te werken en te ontspannen. Velen kunnen er hun dromen waarmaken en hun wensen realiseren. In Amsterdam met zijn hoogstedelijke voorzieningen, cultuur en kosmopolitisch klimaat; in Rotterdam, de innovatieve havenstad, in Den Haag met zijn internationale instellingen of Utrecht met zijn creatieve kennisklimaat. Maar ook de middelgrote steden bieden aantrekkelijke keuzemogelijkheden met hun eigen karakter en identiteit. De afwisseling van stad en land, groen en water en de bijzondere landschappelijke kwaliteiten in de droogmakerijen, de plassen, de kust en de veenweiden maken de Randstad tot een aantrekkelijk grootstedelijk gebied, met allure: 'a place to be'.

Het tolerante klimaat, de diversiteit in woon- en werkmilieus en de ruime keuzemogelijkheden op de woning- en arbeidsmarkt maken dat vrijwel iedereen hier zijn dromen en wensen waar kan maken. Het is hier prettig voor burgers en ondernemers van diverse pluimage, met een uiteenlopend opleidingsniveau en van diverse culturele en etnische achtergronden. Ook kenniswerkers en creatieve professionals uit het buitenland voelen zich aangetrokken tot de economische dynamiek én het leefklimaat in de Randstad. Andersom wordt de bewoners uit alle sociale klassen en van verschillende nationaliteiten aantrekkelijke woonmilieus geboden in en rond de centrale steden van de Randstad. Van hoogstedelijke woonmilieus in de stadscentra tot meer kleinschalige en groene woonmilieus in parkachtige settings. Het Groene Hart en de Kust hebben een nieuwe betekenis gekregen en worden gewaardeerd als groenblauw recreatielandschap.

De Randstad biedt een internationaal sterk concurrerend vestigingsklimaat tussen andere grootstedelijke, metropolitane gebieden als Parijs en Londen, maar ook Berlijn, Barcelona en de grote Belgische steden. Tal van internationale congressen en andere bijeenkomsten vinden plaats in de Randstad, zowel in de steden als daarbuiten. De afzonderlijke steden van de Randstad hebben een eigen 'gezicht' en onderscheiden zich van elkaar door een verschillend aanbod in cultuur, sfeer, architectuur, voorzieningen, woonmilieus en werkgelegenheid. Met een sterk verbeterd openbaar vervoer functioneren de verschillende stadsregio's van de Randstad uitstekend. Amsterdam en Rotterdam hebben volwassen metronetten die oude en nieuwe centra, woon- en werkgebieden met elkaar verbinden. Maar ook tussen de steden van de Randstad biedt een hoogfrequent spoorvervoer nieuwe mogelijkheden. De ontplooiingsmogelijkheden van de burgers zijn daarmee toegenomen, maar ook de mogelijkheden op werk en scholing. De ruimtedruk is mede door de investeringen in het OV verminderd en de onderlinge verbindingen zijn versterkt. Inwoners, bestuurders en bedrijfsleven zijn trots op het aantrekkelijke en diverse leefklimaat van de Randstad.

De inrichting van de Randstad is sterk aangepast aan het leven in de Noordwest-Europese delta. Er is een diep geworteld besef in de samenleving dat veiligheid en een duurzaam waterbeheer de natuurlijke bestaansvoorwaarden zijn voor de verworven welvaart en het welzijn. Ruimte voor de rivieren en waterberging, solide waterkeringen en een duurzaam peilbeheer maken de Randstad de meest veilige en klimaatbestendige delta in de wereld. Ook bouwvormen zijn aangepast aan de klimaatverandering. Nergens in Europa is klimaatbestendig bouwen, tot uiting komend in verschillende innovatieve bouwprojecten, zo zeer doorgedrongen als in de Nederlandse delta ('delta-architectuur'). Iedereen beseft dat een

veilige en duurzame delta geen vanzelfsprekendheid is. Investerings in het behoud ervan en onderlinge samenwerking hebben prioriteit in de agenda's van alle partijen. De Randstad staat internationaal bekend als voorbeeld voor kwetsbare delta's waar wereldwijd meer dan de helft van de wereldbevolking woont en de voornaamste economische centra van de wereld te vinden zijn. Een duurzame Randstad is ook een klimaatneutrale Randstad. Maatregelen zoals energiebesparing in de bouw, betere openbaar vervoer- en fietsvoorzieningen, CO₂-neutrale auto's, gebruik van restwarmte uit bedrijven en het inzetten van duurzame energiebronnen leveren hieraan een forse bijdrage.

In het Groene Hart, Laag-Holland (ten noorden van Amsterdam) en de Hoeksche Waard en de gehele Zeeuws-Zuid-Hollandse Delta (ten zuiden van Rotterdam) is het unieke delta-karakter versterkt door water te combineren met natuurontwikkeling. Op specifieke plaatsen biedt deltanatuur, zoals veenmoerassen, ruimte aan flora en fauna in een verder verstedelijkte Randstad. Samen met de kenmerkende veenweidelandschappen, plassen, waarden en duingebieden in de kust is er een herkenbaar groenblauw netwerk ontstaan. In parkachtige landschappen vinden stedelingen hier openheid, rust en mogelijkheden om te recreëren. In de kust is er ruimte voor internationaal toerisme geclusterd in badplaatsen met uiteenlopende identiteiten. Het landschap in het groenblauwe netwerk wordt in belangrijke mate beheerd door boeren die succesvol hun bedrijfsstructuur hebben aangepast op een duurzaam water- en natuurbeheer. Verschillende boeren zien kansen om hun activiteiten te verbreden door tal van nieuwe voorzieningen aan te bieden, bijvoorbeeld op het terrein van cultuur, recreatie en toerisme. Andere boeren hebben hun bedrijfsvoering succesvol voortgezet. Kleinschalige woon- en werkmilieus aan de randen van het groenblauwe netwerk versterken met hun bijzondere architectuur en inpassing de beleving van een park. Inwoners, bestuurders én bedrijfsleven hechten grote waarde aan de kwaliteiten en functies van het groenblauwe netwerk dat gedeeltelijk functioneert als metropolitaan park met allure.

Ook in economisch opzicht benut de Randstad haar ligging in de delta. Als het voorland van Europa en met twee van de grootste Europese havens en één van de grootste luchthavens is de Randstad een mondiaal centrum op het gebied van handel en logistiek, met grote wereldwijde netwerken en een goede bereikbaarheid van het Europese achterland. De 'traditionele' overslag en distributie van goederen vormt een belangrijk, maar een steeds kleiner wordend aandeel in de logistieke sector. Groei heeft met name plaatsgevonden door een sterker aanbod van 'toegevoegde waarde diensten' gebaseerd op kennis en innovatie. Aantrekkelijke woon- en werkmilieus hebben kenniswerkers aangetrokken en gezorgd voor een diverse economische structuur. De Randstad geldt als een belangrijke speler in de wereldwijde regio van goederenstromen en aanvullende juridische, financiële en gespecialiseerde logistieke diensten. Een havenstrategie voor de havens van Rotterdam en Amsterdam heeft in belangrijke mate bijgedragen aan dit succes. Ook samenwerking met Antwerpen begint zijn vruchten af te werpen. De innovatieve greenports geven de Randstad aanzien vanwege hun technologische ontwikkelingen op het gebied van gesloten teelt en energieleverende kassen. Goede verbindingen met de mainports maken dat 'Holland' nog steeds bekend staat als het belangrijkste exportland van hoogwaardige tuinbouwproducten. Gelijktijdig heeft een duurzame inpassing van verkeer en vervoer en investeringen in groen en blauw ervoor gezorgd dat het woon-, werk én leefklimaat plezierig is.

In de steden van de Randstad is het aandeel kennisintensieve dienstverlening sterk toegenomen. De zakelijke en financiële dienstverlening, kennis-economie en de creatieve economie zijn daarbij de grootste groeisectoren. In de universiteitssteden zijn clusters van bedrijven ontstaan gericht op innovaties in onder andere techniek, waterbouw, biotechnologie, ICT en gezondheidstechnologie. In internationaal opzicht heeft Amsterdam een bijzondere positie door zijn veelzijdige profiel en bekendheid maar ook door de internationale top-as Schiphol Amsterdam. Langs deze as zijn verschillende Europese en wereldhoofdkantoren gevestigd. De bereikbaarheid van de as over de weg en via openbaar vervoer is sterk verbeterd. Rijdend over de A9 wanen bezoekers van Amsterdam en airportcity Schiphol zich in een bruisend 'business district' van een metropool. Elders in de stad zijn op aansprekende locaties clusters van kennisbedrijven en creatieve bedrijven in de media- ICT- en cultuursector gevestigd. Almere profiteert mee van de verbeterde bereikbaarheid en de sterke positie van Amsterdam. De stad trekt veel nieuwe bedrijvigheid aan. Amsterdam is een aantrekkelijke vestigingsplaats voor internationale ngo's.

Rotterdam heeft zich verder ontwikkeld tot een moderne en innovatieve havenstad. Rond het HSL-station, de zuidelijke internationale spoorwegpoort van de Randstad, en langs de Maas, ontstaat een internationaal zakencentrum verbonden met de grootste haven van Europa. De mainportfunctie van Rotterdam is van groot belang voor de kracht van de Randstad en de nationale economie. Daarnaast is het pallet aan economische activiteiten verbreed (creatieve economie, cultuur, energie, zorg/medisch) en draagt (de regio) Rotterdam belangrijk bij aan de concurrentiekracht van de Randstad. De (nieuwe) kwaliteiten als woonstad vergroten de kracht van Rotterdam nog verder. Den Haag staat wereldwijd bekend als centrum voor internationaal recht, vrede en veiligheid. Met andere VN-steden als New York, Genève en Wenen, maar ook met Brussel, bestaan intensieve relaties. De stad heeft meer internationale instituten en non-profit instellingen aangetrokken. De positie van Utrecht als draaischijf van Nederland is versterkt door een betere bereikbaarheid. Utrecht blijft belangrijk voor de vestiging van op de Benelux gerichte hoofdkantoren. De Utrechtse regio biedt ook een aantrekkelijk en creatief kennisklimaat dat profiteert van de (relatieve) nabijheid van Amsterdam, Eindhoven, Wageningen en Arnhem.

Binnenstedelijke verdichting en transformaties (in Amsterdam, maar ook in Rotterdam, Den Haag en Utrecht en in een aantal middelgrote steden in de Randstad) en nieuwe verstedelijking in Almere heeft de grootste woningvraag opgevangen. Almere is in samenhang met Amsterdam uitgegroeid tot één van de grootste steden van Nederland. Een innovatief waterfront aan het IJmeer staat internationaal in hoog aanzien. De gezamenlijke kracht van (de stadsregio's) Rotterdam en Den Haag maken de Zuidvleugel tot een dynamische motor in de randstedelijke delta.

De 'probleemwijken' in de vier grote steden zijn vernieuwd en hebben een duidelijk eigen karakter en identiteit gekregen. Fysieke maatregelen zijn gepaard gegaan met sociale en economische impulsen waardoor er meer stabiele en veilige wijken zijn ontstaan. Een permanente en samenhangende aanpak van zowel de sociale, de economische als de fysieke problematiek zorgt ervoor dat nieuwe problemen voorkomen worden. Zonder dat er sprake is van een vergaande menging van culturen binnen wijken, is er sprake van een



interculturele uitwisseling op stedelijk niveau. In alle voormalige groeikernen is geïnvesteerd om het voorzieningsniveau (inclusief het openbaar vervoer) in lijn te brengen met de (grote) bewoners aantallen, de economische positie te versterken en specifieke wijken te herstructureren tot meer moderne en gewenste woonmilieus. Daarmee voegen de voormalig groeikernen interessante woonmilieus toe aan het stadsregionale en Randstedelijke aanbod. En ook daarmee dragen zij bij aan de Randstad als duurzame en concurrerende topregio in Europa.



HOOFDSTUK 1. PROJECT 'RANDSTAD 2040'



1.1. WAAROM DEZE STARTNOTITIE?

Voor u ligt de startnotitie van 'Randstad 2040'. Hiermee zet het kabinet de lange termijnonderwerpen op de agenda voor een ontwikkeling van de Randstad naar een duurzame en concurrerende Europese topregio. Een regio waar mensen met uiteenlopende leefstijlen hun dromen kunnen waarmaken en waar 'geslaagde' mensen en ondernemingen gevestigd willen zijn. Voor de Nederlandse economie en samenleving is het van groot belang dat de Randstad in 2040 duurzaam en veilig is ingericht en tevens aantrekkelijk is voor vestiging (wonen en werken) en bezoek. Daarvoor moeten niet alleen de 'basiskwaliteiten' op orde zijn die ook in andere Europese regio's te vinden te zijn, maar moet de Randstad bovendien unieke kwaliteiten bieden. Het gaat dan om diverse ruimtelijke kwaliteiten en daarnaast ook om andere kwaliteiten zoals goede arbeidsverhoudingen, betrouwbare regelgeving, integratie, emancipatie en participatie, en een goed kennis- en opleidingsniveau.

Aansluiting op de Nota Ruimte

Voor de korte en middellange termijn vormt de Nota Ruimte – en de daaraan gerelateerde beleidsnota's¹ – het beleidskader. Bundeling van verstedelijking en infrastructuur en meebewegen met en anticiperen op water zijn daarmee belangrijke uitgangspunten. Een inhoudelijk langetermijnbeeld voor de Randstad ontbreekt echter in de Nota Ruimte. In die nota is wel als doel aangegeven dat het rijk de internationale concurrentiepositie van de Randstad, als grootste nationaal stedelijk netwerk, wil versterken en wil bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. In aansluiting op de Nota Ruimte is door middel van de programma-aanpak – wat de Randstad betreft – vooral gefocust op uitvoering op de schaal van de Noordvleugel (inclusief Utrechtse regio), de Zuidvleugel en het Groene Hart. Met die programma-aanpak, de drie regionale netwerkanalyses voor verkeer en vervoer (in aansluiting op de Nota Mobiliteit) en twee regionale programma's ter uitvoering van het regionaal-economisch rijksbeleid uit de nota 'Pieken in de Delta', focuste het rijk de afgelopen jaren met name op deelgebieden van de Randstad. Uit verschillende opgestelde rapporten² over het rijksbeleid en de uitvoering (waar onder de programma-aanpak van de Nota Ruimte) werd enerzijds duidelijk dat met die inzet werd bijgedragen aan een goede positie van de Randstad, maar dat er anderzijds meer nodig was, met name voor de langere termijn.

Dubbele aanleiding

Het kabinet heeft een dubbele aanleiding om deze startnotitie uit te brengen. Ten eerste is deze startnotitie het eerste antwoord op de tweede motie Lemstra die in januari 2006 bij de vaststelling van de Nota Ruimte door de Eerste Kamer is aangenomen. Ten tweede ziet het kabinet deze notitie als start van een traject om in aansluiting op de Nota Ruimte en de daaruit voortkomende urgente projecten samen met de decentrale overheden in de Randstad, maar ook met de maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers, een integrale langetermijnvisie voor de Randstad uit te gaan werken. Uit de analyse van langetermijn-ontwikkelingen en -opgaven in deze startnotitie blijkt namelijk dat op weg naar 2040 nieuwe keuzen en extra

beleidsinspanningen nodig kunnen zijn om de ambities en het beoogde élan voor de Randstad ook waar te maken. Het kabinet wil dit najaar overleg en discussie voeren met in elk geval de bestuurlijke en maatschappelijke partijen over de bijbehorende dilemma's en overwegingen voor de te kiezen richting. De langetermijnvisie is als één van de projecten in het Urgentieprogramma Randstad (UPR) opgenomen. Daarmee benadrukt het kabinet dat voor de toekomst van de Randstad zowel actie op de korte termijn als een langetermijnperspectief noodzakelijk is. Vastgesteld is dat uitvoering van de UPR-projecten 'no-regret' is ten opzichte van de langetermijnontwikkelingen die in deze startnotitie zijn geschetst.

1. Antwoord op de tweede motie Lemstra

Op 17 januari 2006 heeft de Eerste Kamer in het kader van de behandeling van de Nota Ruimte unaniem een motie aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht om, onder regie van de minister van VROM, 'een integrale langetermijnvisie op te stellen en een daaraan gekoppelde strategie, waarin de lange termijnopgaven voor de nationale stedelijke netwerken en de Randstad in het bijzonder worden opgenomen' (tweede motie Lemstra)³. Uit de 'langetermijnvisie en -strategie' zou moeten blijken in hoeverre met het vigerende beleid en de uitvoering daarvan wordt geanticipeerd op de te verwachten langetermijnontwikkelingen. Deze tweede motie is de directe aanleiding voor deze startnotitie. De tweede motie Lemstra volgde op een eerdere motie Lemstra⁴ uit het beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland. Die eerdere motie riep het kabinet op tot een heldere visie waarin bij beleid, uitvoering en besteding van (extra) middelen beter wordt geanticipeerd op de lange termijnontwikkelingen en- uitdagingen. Door opgaven en dilemma's te benoemen en een beeld te schetsen van de lange termijnagenda voor de Randstad, geeft deze startnotitie een eerste antwoord op de moties Lemstra.

Een eerste beeld van het langetermijnperspectief voor de vijf nationale stedelijke netwerken in Noord-, Oost- en Zuid-Nederland en de bijbehorende vragen en dilemma's, zal na het aanstaande zomerreces separaat worden uitgebracht. Dat geldt ook voor de nationale adaptatiestrategie voor ruimte en klimaat. Beide vinden hun oorsprong in één van de moties Lemstra.

¹ Waaronder de Nota Mobiliteit, Pieken in de Delta en Agenda Vitaal Platteland.

² Buck Consultants International, Referentiekader Randstad Holland, Nijmegen, 2005; VROMraad: Ruimte geven, ruimte nemen.

Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, Den Haag, 2006; Raad voor Verkeer en Waterstaat/ VROMraad: Briefadvies over het Nota Ruimte programma voor de Noordvleugel van de Randstad, Den Haag, 2006; VROMraad: Briefadvies over de programma-aanpak van de Nota Ruimte, Den Haag, 2007; Raad voor Verkeer en Waterstaat/ VROMraad/Raad landelijk gebied: Extra inzet voor de Zuidvleugel, Den Haag, 2007.

³ Vergaderjaar 2005–2006, 29 435, nr. D, Eerste Kamer.

⁴ Vergaderjaar 2004–2005, XXI, nr. C, Eerste Kamer.

2. Start van een uitvoerbare, integrale langetermijnvisie

Het kabinet wil met deze startnotitie graag de dialoog aangaan met andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers om de onderwerpen in deze startnotitie uit te werken en uit te voeren. Die dialoog wordt erop gericht om scherpe keuzes te maken en deze te vertalen in een uitvoerbare en integrale langetermijnvisie voor de Randstad op weg naar 2040. Uit de toelichting op de motie Lemstra bleek ook de behoefte om na te gaan of de langetermijnontwikkelingen en -opgaven aanleiding zijn voor intensivering en/of aanpassing van het bestaande beleid. Met het unaniem aannemen van de motie uitte de Eerste Kamer met oog op de lange termijn haar twijfel over de robuustheid en integraliteit van het beleid dat in de Nota Ruimte voor de periode tot 2020 is uitgezet. De uitkomsten van de analyse van de ontwikkelingen en opgaven in deze startnotitie kunnen inderdaad aanleiding zijn voor extra beleidsinspanningen op weg naar 2040. Daarbij gaat het om de volgende onderwerpen (deze worden in deze startnotitie nader verkend):

- De gevolgen van de **klimaatverandering**. Deze kunnen het noodzakelijk maken om extra ruimte te gaan reserveren voor een veel robuustere groenblauwe structuur, sterker te gaan sturen op (het aanbod van) locatiekeuzes en klimaat-neutraal te ontwikkelen en te bouwen. Voor de lange termijn zijn met betrekking tot de kust en de grote rivieren mogelijk extra inspanningen nodig ten opzichte van de beleidsuitspraken over water in de Nota Ruimte en de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4). Welke opties mogelijk zijn om de steden in de Randstad op termijn veilig en bewoonbaar te houden, zal onder primaire verantwoordelijkheid van de Staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat worden geagendeerd in onder meer het kabinetsstandpunt Waterveiligheid 21^e eeuw en de Kustvisie;
- De **economische dynamiek** (verdergaande internationalisering, 'verdienstel-ijking', ict) en de verwachte **enorme groei van de mobiliteit** (van personen én goederen). Dit kan aanleiding zijn om, aanvullend op het UPR, voor de lange termijn een bereikbaarheids-offensief te starten voor de weg en het openbaar vervoer (OV). Er is mogelijk extra inzet nodig om de positie in internationale handels- én kennisnetwerken te versterken alsmede de (internationale) aantrekkelijkheid en ruimtelijke kwaliteit zo te versterken dat (internationale) kenniswerkers, trendsetters en decision-makers (van bedrijven, instellingen en non-gouvernementele organisaties) de steden van de Randstad meer als uitvalsbasis gaan gebruiken en de Randstadeconomie zich versterkt en verbreedt met activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Daarnaast blijft voldoende ruimte voor economische bedrijvigheid een noodzakelijke voorwaarde voor versterking van de internationale concurrentiepositie van de Randstad;
- Een **aanhoudende bevolkingsgroei** in de Randstad (door immigratie), een verdergaande **integratie- en segregatieopgave** en een **blijvend hoge ruimtevraag** met mogelijk negatieve effecten op de **ruimtelijke kwaliteit**. Zo wordt voor de periode tot 2030 uitgegaan van een woningbouwopgave voor de Randstad van circa 400 000 woningen (op basis van het middenscenario). Dit kan leiden tot een hernieuwde, grotere nadruk op intensiveren, combineren en transformeren van het ruimtegebruik, herstructurering en maatregelen ten behoeve



van de sociale samenhang, participatie en integratie van bewoners. Het roept tegelijkertijd de vraag op hoe deze maatregelen kunnen worden gecombineerd met nieuwe woon- en werkmilieus, vergroting van de keuzemogelijkheden daarin en de ontwikkeling van meer groene kwaliteit in en bij de steden.

1.2. OPZET, KARAKTER EN VERANTWOORDING VAN RANDSTAD 2040

Opzet startnotitie

Deze startnotitie bevat een beschrijving van de uitgangspositie van de Randstad, de dominante ontwikkelingen en hoofdopgaven en de onderwerpen voor nadere afweging en uitwerking op weg naar 2040. De verantwoordelijkheid van het rijk voor de Randstad wordt in deze startnotitie vormgegeven door ook een aanpak op de agenda te zetten voor de lange termijn. Deze aanpak – die van belang is in het perspectief van 2040 – wordt geconcretiseerd in projecten en nadere uitwerkingen. Deze startnotitie agendeert daarmee de onderwerpen voor de lange termijn op een zo concreet mogelijk manier. Daarmee kan deze startnotitie dienen als document voor discussie en overleg met bestuurlijke en maatschappelijke partners over de lange termijnvisie.

De meest urgente uitvoeringsprojecten en verkenningen zijn opgenomen in het Urgentieprogramma Randstad (UPR), waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat de projectminister is. De hierin opgenomen projecten hebben een 'no-regret' karakter. Dat wil zeggen dat het kabinet voortgang in deze projecten in alle gevallen nodig en belangrijk acht. Met besluiten over deze projecten in deze kabinetsperiode én met het opstellen van een langetermijnvisie draagt het kabinet bij aan de ontwikkeling van de Randstad tot een duurzame en concurrerende Europese topregio.

In aansluiting op de Nota Ruimte en de concrete projecten in het UPR agendeert het kabinet met deze startnotitie vooral de onderwerpen waarover het knopen wil gaan doorhakken met het oog op de vraagstukken voor de komende decennia. Over het 'hoe' geeft het kabinet in deze startnotitie een eerste voorzet. Er zijn vele manieren waarop de agenda van het kabinet voor de lange termijn nog verder kan worden uitgewerkt en ingevuld. Die manieren wil het kabinet met andere partijen bespreken en verder uitwerken. Hiervoor zal, als onderdeel van het UPR, een vervolgtraject worden ingezet. Voor de nadere invulling en politieke keuzen is bestuurlijk en maatschappelijk overleg dit najaar cruciaal.

Karakter startnotitie en langetermijnvisie

In de startnotitie Randstad 2040 zijn dilemma's, overwegingen, ruimtelijke consequenties en een mogelijke aanpak voor de lange termijn geformuleerd. Hierover wil het kabinet graag dit najaar overleg voeren met bestuurlijke en maatschappelijke partijen in de Randstad. Aansluitend daarop zal de integrale langetermijnvisie Randstad worden opgesteld. Bijzonder aan deze startnotitie en vooral aan de nog op te stellen

langetermijnvisie is het strategische karakter ervan. Dit komt tot uiting in de volgende kenmerken:

- *Focus op duurzaamheid*: de onderwerpen die het kabinet in deze startnotitie agendeert zijn ingegeven door de ambitie om vorm te geven aan een Randstad waarin welvaart en economische groei samen gaan met de sociale, culturele en ecologische wensen en keuzen van huidige én toekomstige generaties. De opgaven voor de Randstad zijn daarom beschreven vanuit het perspectief van de drie duurzaamheidsprincipes 'people', 'planet' en 'profit'. Daarnaast is, net als in de Nota Ruimte, gebruik gemaakt van de lagenbenadering. Deze is erop gericht een verantwoorde afstemming te bereiken in het ruimtegebruik van de ondergrond (bodem en water), de netwerken (van infrastructuur) en de occupatie (voor onder andere wonen, werken en recreëren);
- *Focus op de lange termijn*: de startnotitie en de nog op te stellen visie zijn gericht op de periode tot 2040. De huidige grote rijksnota's richten de aandacht met name op de periode tot 2020. Dit betekent dat deze startnotitie – op basis van een analyse van de ontwikkelingen op lange termijn – onderwerpen agendeert die met het oog op de lange termijn tot intensivering of aanpassing van het huidige beleid kunnen leiden;
- *Focus op samenhang in schaalniveau en tijd*: de startnotitie legt relaties tussen de inhoudelijke opgaven op verschillende schaalniveaus: internationaal, randstedelijk, vleugel en stadsregionaal. De startnotitie volgt dan ook niet per definitie de bestaande bestuurlijke of organisatorische grenzen. In plaats daarvan beschrijft de startnotitie de inhoudelijk samenhangende opgaven in een aantal 'flanken en zones' van de Randstad, passend bij de lange termijnverkenningen van de verschillende planbureaus (zie hierna onder 'verantwoording van het project'). De startnotitie geeft ook inzicht in de verankering van besluiten en investeringen op korte termijn (van rijk en regio) in de ontwikkelingen en opgaven op lange termijn, zoals die in de lange termijnvisie tot uitdrukking moeten gaan komen;
- *Focus op de rijksrol*: de Randstad herbergt vele opgaven die door verschillende partijen en op verschillende schaalniveaus moeten worden aangepakt. De op te stellen visie en deze startnotitie leggen de nadruk op die opgaven waarvoor de meerwaarde van rijksbetrokkenheid (in termen van investeringen, complexiteit of kennis) het grootst is en die zich voordoen op een bovenregionaal schaalniveau. Waar de Nota Ruimte met name invulling geeft aan de rol van decentrale overheden, geeft 'Randstad 2040' aan hoe de rijksrol in de Randstad in het ruimtelijk domein moet worden ingevuld met oog op de lange termijnontwikkelingen.

Verantwoording Project Randstad 2040

In april 2006 is gestart met het project om deze startnotitie op te stellen. Door middel van onderzoek en expertmeetings zijn relevante ontwikkelingen in de

komende decennia in beeld gebracht⁵. De startnotitie is in belangrijke mate gebaseerd op een aantal lange termijnverkenningen van de planbureaus. Concreet gaat het om de tweede duurzaamheidsverkenningen (inclusief 'Nederland Later') van het Milieu en Natuur Planbureau (MNP), de Omgevingsverkenning van het MNP en het Ruimtelijk Planbureau (RPB)⁶, het rapport 'Veel steden maken nog geen Randstad' van het RPB en de Welvaart- en leefomgevingsscenario's (WLO) voor Nederland in 2040 van het Centraal Planbureau (CPB), MNP en RPB. Bij het opstellen van deze startnotitie is ook gebruik gemaakt van onderzoeken en adviezen van andere partijen. Voorbeelden daarvan zijn het advies van de Commissie Kok (over het bestuur van de Randstad), het advies van de Commissie Burgmans (over de Randstad in een globaliserende wereld) en de 'territorial review' van de OESO (over internationale concurrentiekracht van de Randstad en 'governance').

Door de Regio Randstad is in de tweede helft van 2006 ook gewerkt aan een bouwsteen voor een agenda voor de Randstad. De Regio Randstad heeft een eigen perspectief opgesteld en aangeboden aan de Minister van VROM. Dat perspectief is gebruikt bij het opstellen van deze startnotitie. Ook verschillende decentrale overheden en maatschappelijke organisaties zijn op ambtelijk niveau betrokken. De consultatieronde van het UPR is niet alleen voor de korte termijn projecten gebruikt, maar ook voor het bespreken van de op te stellen langetermijnvisie voor de Randstad. In het vervolgtraject zullen (bestuurlijke) vertegenwoordigers uit de regio nadrukkelijk worden uitgenodigd voor en betrokken bij de verdere uitwerking en invulling van de langetermijnvisie. Dat is cruciaal.

1.3. VERVOLGTRAJECT: 'VAN STARTNOTITIE NAAR LANGETERMIJNVISIE'

Vervolgtraject

Met deze startnotitie zet het kabinet de eerste stap op weg naar een nog op te stellen integrale, langetermijnvisie voor de Randstad. Dit voornemen is ook als project opgenomen in het UPR. Het kabinet geeft hiermee richting aan een nieuw perspectief voor de Randstad met korte termijnprojecten én een langetermijnvisie. Met deze startnotitie 'Randstad 2040' draagt de Minister van VROM bij aan het UPR.

⁵ Naast diverse thema- en regiobijeenkomsten is een critical review team samengesteld bestaande uit: H. Hamer ('vrienden van de Deltametropool'), A. Reijndorp (UvA, VROM-raad), P. Tordoir (UvA, VROM-raad), mw. M. Huffstadt (Hogeschool Utrecht), P. de Bruijn / W. Manshanden (TNO Inro), C. Vriesman (G4P3-programmadirecteur stad land) en Z. Hemel (gemeente Amsterdam).

⁶ Uitgebracht onder de titel 'De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu', Den Haag, mei 2007.



Urgentieprogramma Randstad (UPR)

In het coalitieakkoord is afgesproken dat er een Urgentieprogramma voor de Randstad wordt opgesteld. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt als verantwoordelijk projectminister dit Urgentieprogramma Randstad (UPR) op, in nauwe samenwerking met de Ministers van VROM, LNV, EZ, Financiën en BZK en in samenspraak met de betrokken gemeenten en provincies. Doel hiervan is te komen tot een betere bereikbaarheid en een beter woon-, werk- en leefklimaat in de Randstad. Het programma bevat vooral fysiek ruimtelijke projecten waarover in de huidige kabinetsperiode besluiten zijn voorzien. Daarnaast is het UPR gericht op vermindering van de bestuurlijke drukte, een meer slagvaardig optreden van de overheid en stimulering van kennis en innovatie. Deze startnotitie voor de langetermijnvisie laat op een concrete manier lange termijnopgaven en -dilemma's zien waarop geanticipeerd moet worden, in aansluiting op de Nota Ruimte en het UPR. Om die reden is in het UPR al kort aandacht aan deze notitie besteed.

In het vervolgtraject op weg naar een langetermijnvisie voor de Randstad zal een aantal acties in gang worden gezet. Een dialoog met andere overheden en partijen is nodig gericht op draagvlakverwerving, het vaststellen van een gezamenlijke ambitie en beantwoording van de gestelde vragen (en dilemma's) uit deze startnotitie. Daarnaast is onderzoek nodig naar instrumentatie en naar de vraag of alle toekomstige ruimteclaims wel passen in de Randstad. Eventuele knelpunten in conflicterende ruimteclaims kunnen bijvoorbeeld door de planbureaus in beeld worden gebracht in de vorm van een zogenoemde ex-ante toets. Voor de instrumentatie formuleert het kabinet wel al een aanpak die nog verder moet worden ingevuld. De nog op te stellen langetermijnvisie zal met uitwerking daarvan voor de lange termijn een concreet en op uitvoering gericht karakter krijgen. Het kabinet laat daarmee zien de aanbevelingen van de WRR ('Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek') en de parlementaire commissie Duivestein ('Notie van ruimte') ook voor de lange termijn ter harte te nemen.

Op een aantal inhoudelijke thema's is verdieping nodig, zeker ook wat betreft milieu, energie, landbouw (met name de toekomst van de grondgebonden landbouw) en een aantal niet-ruimtelijke thema's (kennis, innovatie, onderwijs, integratie). Verder kan een internationale benchmark interessante aanvullende gezichtspunten opleveren. Op grond van de resultaten van deze consultaties en onderzoeken kunnen aanvullende keuzes nodig zijn als de gewenste ruimtelijke kwaliteit onvoldoende kan worden bereikt. Deze zullen in de op te stellen visie worden opgenomen. Het spreekt voor zich dat voor deze onderwerpen verschillende bewindslieden eerstverantwoordelijk zijn. In de op te stellen visie wil het kabinet sectorale toekomstvisies en -beelden op een integrale wijze tot hun recht laten komen. Daarmee draagt het kabinet op een samenhangende wijze bij aan de gestelde toekomstambitie voor de Randstad.

Relatie met andere projecten

In het vervolgtraject is voorzien in een goede afstemming met andere, in het coalitieakkoord genoemde projecten. De directe afstemming met en opname in het **UPR** is hiervoor al aangegeven. Daarnaast is goede afstemming ook van belang met een aantal andere **visietrajecten** die het kabinet de komende periode in gang wil zetten, zoals het opstellen van een nationale kustvisie en *watervisie* en het opstellen van een langetermijnvisie op de mobiliteitsontwikkeling (*'mobiliteitsvisie'*).

Meer **op uitvoering gericht** is samenwerking en afstemming nodig met meer trajecten. Zo verkent het kabinet in lijn met het coalitieakkoord de mogelijkheden om de investeringen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) beter te koppelen aan ruimtelijke inrichtingsopgaven. Deze inzet zal worden uitgewerkt in een nieuwe opzet van een *'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport'* (MIRT). De nog op stellen langetermijnvisie kan een belangrijke ruimtelijke bouwsteen vormen voor dit nieuwe MIRT. Het *Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat* (ARK) agendeert het klimaatbestendig maken van de ruimtelijke inrichting van Nederland. In maart 2007 is een concept nationale adaptatiestrategie opgesteld, die naar verwachting eind 2007 zal worden vertaald in een concrete agenda. In de binnenkort uit te brengen *watervisie*, waarin het klimaatbestendig maken van Nederland een belangrijke prioriteit zal zijn, wordt de agenda van de nationale adaptatiestrategie voor wat betreft het waterdeel al voor een belangrijk deel ingevuld. Het ARK vormt een belangrijke bouwsteen voor de op te stellen langetermijnvisie 'Randstad 2040'. Om de toenemende cumulatie van fysieke en sociaal-economische achterstanden in een aantal wijken in de steden aan te pakken, is de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie gestart met een *Actieplan voor sterke wijken*. In oktober 2007 zal met alle gemeenten van de geselecteerde wijken een actieplan zijn afgesloten. Dat is van grote betekenis voor de kracht en vitaliteit van de (steden van de) Randstad. Deze wijkenaanpak levert een wezenlijke bijdrage aan de opgaven op het gebied van stedelijke herstructurering, verbreding van het woningaanbod en diversiteit van woonmilieus. Bovendien kan de integrale aanpak een voorbeeld zijn voor de manier waarop het uitvoeringsgerichte karakter van de op te stellen langetermijnvisie kan worden versterkt.

1.4. LEESWIJZER

De startnotitie 'Randstad 2040' bevat drie hoofdstukken.

Na dit inleidende hoofdstuk beschrijft hoofdstuk 2 **Vensters op de Randstad** de ruimtelijke structuur en de belangrijkste ontwikkelingen voor de Randstad in de periode tot 2040 vanuit een ecologisch, economisch en sociaal venster. Hieruit volgen hoofdpogingen voor de Randstad op weg naar 2040.

Hoofdstuk 3 **Agenda Randstad 2040** bevat de onderwerpen die het kabinet wil agenderen voor nadere uitwerking en afweging ten behoeve van de invulling van de langetermijnvisie voor de Randstad. Het kabinet geeft hierbij de dilemma's (met

keuzemogelijkheden), overwegingen bij de te kiezen richting en de ruimtelijke consequenties daarvan weer. De beschrijving van de verschillende onderwerpen wordt afgesloten met een aanpak die het kabinet wil agenderen om concreet invulling te kunnen (gaan) geven aan de opgaven. Tenslotte schetst het kabinet een discussiekaart met een ruimtelijk perspectief voor de Randstad in 2040 (op basis van een aantal voorlopige overwegingen).

In de tekst zijn in enkele **boxen** inspirerende voorbeelden uit het buitenland opgenomen. Ze zijn illustratief en prikkelend en ze dragen daarmee bij aan het gesprek dat het kabinet dit najaar zal organiseren over de dilemma's en keuzemogelijkheden.

HOOFDSTUK 2. VENSTERS OP DE RANDSTAD



In dit hoofdstuk is de huidige situatie en ontwikkeling in de Randstad in beeld gebracht. Dit gebeurt vanuit een ecologisch, economisch en sociaal venster op de Randstad en zijn deelgebieden. Hiermee worden de duurzaamheidsdimensies 'planet', 'profit' en 'people' gehanteerd. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de (inter)nationale context en ruimtelijke structuur van de Randstad. De informatie in dit hoofdstuk is in belangrijke mate gebaseerd op lange termijnverkenningen van de planbureaus. Het gaat om de tweede duurzaamheidsverkenningen (inclusief 'Nederland Later') van het Milieu en Natuur Planbureau (MNP), de Omgevingsverkenning van het MNP en het Ruimtelijk Planbureau (RPB)¹, het rapport 'Vele steden maken nog geen Randstad' van het RPB en de Welvaart- en leefomgevingsscenario's ('WLO') voor Nederland in 2040 van het Centraal Planbureau (CPB), MNP en RPB. Verder is onder andere gebruik gemaakt van het advies van de Commissie Kok (over het bestuur van de Randstad), het advies van de Commissie Burgmans (over de Randstad in een globaliserende wereld) en de 'territorial review' van de OESO (over internationale concurrentiekracht van de Randstad en 'governance').

2.1. RUIMTELIJKE STRUCTUUR VAN DE RANDSTAD

Internationale context

De Randstad is sterk verbonden met andere landen, met name de Europese. Zo bevindt de Randstad zich in een Noordwest-Europese delta van Rijn, Schelde en Maas. Natuur en ecologische waarden passen binnen een Europese Ecologische Hoofdstructuur. En meer en meer worden verbindingen gelegd met de Trans-Europese netwerken (TEN's) en de hogesnelheidslijnen en -treinen in het bijzonder. Van oudsher bestaan er vanuit de steden van de Randstad internationale relaties op het gebied van handel en diensten. Het 'open' karakter van de Randstad neemt alleen maar toe met één van de vijf grootste Europese luchthavens en twee van de vijf grootste zeehavens (waaronder de mainport Rotterdam als onbetwiste nummer 1 van Europa) en de grootste binnenhaven van Europa, Dordrecht. Ook in het Europees ICT-verkeer is de Randstad een belangrijk knooppunt met onder andere de grootste internethub in Europa (Amsterdam-Watergraafsmeer).

Met Londen en Parijs, zijn de Randstad, de Vlaamse Ruit² en het Duitse Rijn/Roergebied³ de belangrijkste stedelijke concentraties in Noordwest-Europa. Metropolitane functies zijn in Europa vooral te vinden in Londen en Parijs en daarna in steden als Brussel, Kopenhagen, Barcelona, Madrid, Frankfurt, Milaan, München en Amsterdam⁴. Deze steden beconcurreren elkaar op de functies waarin ze sterk zijn. Londen en Parijs doen dat voor alle metropolitane functies. Met deze twee grootste steden in West-Europa vindt daarmee altijd concurrentie plaats. Onder meer in de financiële sector, bij congressen, de vestiging van internationale instellingen en hoofdkantoren en het stedelijk toerisme komt deze concurrentie tot uitdrukking. In deze concurrentie hebben de steden van de Randstad (en de Randstad als geheel) het de laatste jaren moeilijk. De Randstad als geheel scoort in veel opzichten boven de meeste Europese steden en stedelijke regio's en maar net onder Londen en Parijs. In verschillende opzichten kan de som der delen bijdragen aan een krachtige en goed

gepositioneerde Randstad. Aangezien de meeste lijstjes echter focussen op afzonderlijke steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag) komt de (concurrentie)positie van de Randstad Holland zelden uit de verf.

De onderlinge concurrentie in Europa hoeft niet negatief te zijn voor Europa, maar kan gelijktijdig bijdragen aan de kracht van Europa in de wereld. Concurrentie en samenwerking kunnen zelfs hand in hand gaan. Een samenhangende ontwikkeling van het gebied tussen Keulen, Brussel en Amsterdam (als 'Eurodelta') kan voor enkele (ruimtelijke) onderwerpen interessant zijn. Hetzelfde geldt voor samenwerking van (de regio's) Amsterdam, Rotterdam en de Randstad als geheel met bijvoorbeeld Parijs of Londen, die bij bepaalde onderwerpen meerwaarde kan hebben. Denk bijvoorbeeld aan de recent gefuseerde effectenbeurs Euronext, aan Nederlands-Britse bedrijven (zoals Shell, Unilever, Corus) en aan de afstemming tussen de luchthavens Schiphol en Charles de Gaulle zoals die langzaam vorm lijkt te krijgen. Noordwest-Europese samenwerking op het gebied van hogesnelheidstreinen en luchtvaart heeft ook onmiskenbaar meerwaarde. Dat geldt ook voor landschap, cultuur, toerisme en kennis. Een vruchtbare ruimtelijke samenwerking staat of valt met feitelijke gezamenlijkheid en onderlinge relaties. Toevallige ligging in elkaars nabijheid is daarvoor onvoldoende⁵.

Buiten Nederland is de 'Randstad' vrijwel alleen in vakkringen van stedenbouwers en ruimtelijke planners bekend. De regio Amsterdam heeft het sterkste internationale profiel⁶ en is het meest divers opgebouwd (met financiële en zakelijke dienstverlening, ict, media, creatieve sector, toerisme, congressen, luchthaven en haven). Op ranglijsten van belangrijke wereldsteden komt onze grootste stad vaak voor. De Randstad wordt zelden als zelfstandige eenheid gezien. Andere steden bouwen hun (internationale) bekendheid op rond specifieke onderdelen zoals recht, vrede en veiligheid (Den Haag), als grootste Europese haven met daaraan gerelateerde kennis en innovatie (Rotterdam) of als nationale draaischijf van verkeer, vervoer en kennis (Utrecht). De verschillende middelgrote steden kunnen op een enkel specifiek onderwerp een herkenbaar en mogelijk internationaal profiel uitdragen. De universiteitssteden Leiden en Delft, maar ook Hilversum met zijn mediacluster, zijn daarvan voorbeelden.

Nationale context

Toen KLM-directeur Plesman in de jaren '30 van de vorige eeuw over het westen van Nederland vloog, zag hij 'een krans van steden' aan de rand van een relatief open middengebied. Hij noemde dit Randstad Holland. Het ruimtelijke beeld van Plesman is sindsdien veel veranderd. Het Groene Hart is kleiner geworden, is minder een eenheid en oogt intussen veel minder leeg en open dan voor de Tweede Wereldoorlog. Welvaart, bevolking en mobiliteit zijn sterk toegenomen. Hetzelfde geldt voor de verstedelijking en de verkeers- en vervoersinfrastructuur.

Desondanks is er nog altijd wel een beeld herkenbaar van een ring (of 'krans') van steden aan de rand van een groen middengebied. Dit groene middengebied kent een grote waarde vanuit het oogpunt van natuur, cultuurhistorie en landschap. Hier bevindt zich een aantal karakteristieke droogmakerijen, oude zoekleipolders, veenontginningen, oude schietvelden en inundatievelden van internationale betekenis. Enkele zijn opgenomen op de UNESCO-lijst voor werelderfgoed. Andere grote 'groenblauwe' eenheden als de kust, grote delen van het IJsselmeergebied, Laag-Holland (ten noorden van Amsterdam), Hoeksche Waard (ten zuiden van Rotterdam), het rivierengebied en de Zeeuws-Hollandse delta omringen de Randstad. Kleine groeneenheden tussen de steden hebben voor het contrast tussen stad en land grote waarde. Voor de inwoners van de centrale steden kunnen de genoemde gebieden van belang zijn voor het vinden van rust, openheid en recreatiemogelijkheden.

De stedelijke ring van de Randstad herbergt het cultureel, politiek, economisch en demografisch centrum van Nederland. Hier bevinden zich de grootste steden van het land en een concentratie van infrastructuur, zoals auto- en spoorwegen, de nationale luchthaven Schiphol en de havens van Rotterdam en van Amsterdam. Verder zijn er een aantal grote tuinbouwclusters ('greenports') te onderscheiden, met name in het Westland-Oostland, rond Aalsmeer, in de Bollenstreek en bij Boskoop.



Figuur 2.1. Structuur van de Randstad in 1920, 1950, 1980 en 2010.

In Nederland is 'de Randstad' een begrip en bestaat er een duidelijk beeld van de Randstad als 'gebied' tussen grofweg Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. De laatste jaren is er echter sprake van een uitdijning van de Randstad. Er is sprake van uitwaartse ruimtelijke ontwikkelingen langs vervoersassen, die sterk gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van de daaraan liggende steden en stedelijke regio's. De

¹ Uitgebracht onder de titel: 'De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu', Den Haag, mei 2007.

² Met als grootste steden Antwerpen, Brussel, Gent, Leuven en Mechelen.

³ Met als grootste steden Keulen, Düsseldorf, Duisburg, Essen en Dortmund.

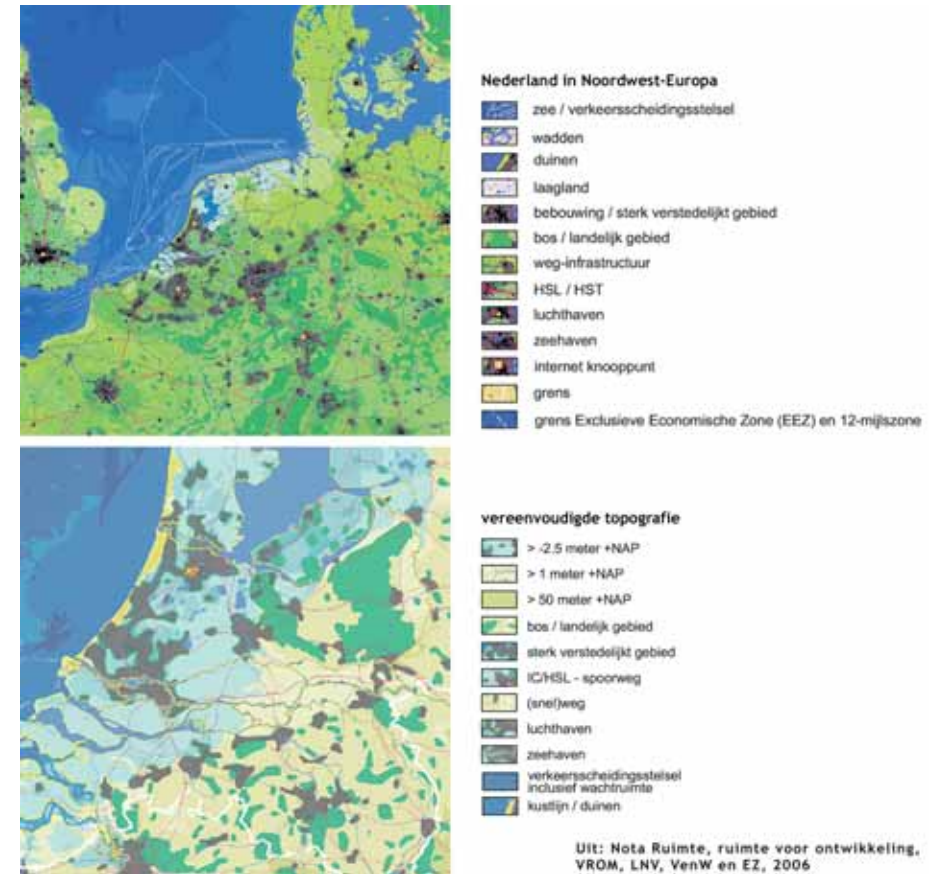
⁴ DATAR: Les Villes européennes. Etude comparative, Parijs, 2003.

⁵ Zie ook: Vink, B.: 'Naar een strategische agenda voor een uitdijende Randstad', 2007 (op: www.vrom.nl/randstad).

⁶ Van Aalst en van Weese: De Randstad als metropool, voorstudie Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2000.



Noordvleugel van de Randstad groeit langs de A1, de A2 en de A4 en richting noordelijk Noord-Holland en Flevoland. Rotterdam heeft sterke relaties met de Zeeuws-Zuid-Hollandse eilanden en westelijk Noord-Brabant. Dit komt onder meer tot uitdrukking in congestie op de A16, A17 en A29. Den Haag en Rotterdam ontwikkelen zich en groeien in functionele zin naar elkaar toe. Ze dragen daarmee bij aan een krachtige (Zuidvleugel van de) Randstad. De Utrechtse regio onderhoudt relaties met de Noordvleugel, maar ook met Ede, Wageningen en de steden langs de A2 en A27 in Noord-Brabant. Gelijktijdig is er een grote inwaartse druk op het Groene Hart, die langs de A2 Amsterdam-Utrecht, N11 (Oude Rijn Zone) en A12 het beste zichtbaar wordt. Dat de ontwikkeling met name vanuit de vier grote stadsregio's plaatsvindt, lijkt duidelijk. Hoe deze de komende decennia verder gaat is niet duidelijk.



Figuur 2.2. Ruimtelijke structuur van de Randstad, internationaal en nationaal.

De massa van de Randstad als geheel is indrukwekkend, maar deze is te verspreid om als één samenhangend stedelijk milieu te kunnen functioneren met bijbehorende agglomeratievoordelen. Recente studies geven aan dat er slechts beperkt sprake is van samenhang en complementariteit tussen de verschillende steden van de Randstad. Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) constateerde onlangs op grond van het patroon van interacties dat 'vele steden nog geen Randstad maken'⁷. Het RPB zag vooral een patroon van stadsgewesten c.q. stedelijke regio's en een afnemende onderlinge taakverdeling en complementariteit. Ook al liggen de stedelijke regio's op korte afstand van elkaar, voor bedrijfs-, woon-, werk- en winkelrelaties vormen zij aparte daily urban systems met relatief weinig onderlinge relaties. Dat er specifieke groepen (zoals studenten en hoger opgeleiden) zijn waarvoor de Randstad veel meer een (dagelijkse) werkelijkheid is, doet niets af aan de overall bevindingen van het RPB. Hoe de (dagelijkse) relaties zich in de toekomst ontwikkelen, is moeilijk te voorspellen. Duidelijk is in elk geval dat de functionele samenhang van de Randstad beperkt is. Vele inhoudelijke opgaven zijn te vinden op lagere geografische schaalniveaus: in de steden zelf, de stadsregio's ('stadsgewesten') en verschillende deelgebieden van de Randstad.

In het verlengde van de constatering over het patroon van de stedelijke regio's, voegt het RPB nog toe dat er een hiërarchisch patroon bestaat tussen deze regio's. De regio Amsterdam staat hierin bovenaan en fungeert als magneet voor tal van activiteiten. Vanuit alle delen van de Randstad worden de relaties gericht op de hoofdstad steeds sterker. Een kenmerkend voorbeeld is de verplaatsing van verschillende grote multinationals (Philips, Numico, Ahold, Akzo Nobel, TNT) naar Groot-Amsterdam. Dat neemt niet weg dat andere steden en regio's (met name Rotterdam, Den Haag en Utrecht) sterk zijn in diverse andere functies. De positie van Amsterdam is immers, ook al is het onze grootste stad, niet vergelijkbaar met die van bijvoorbeeld Brussel, Wenen of Parijs in respectievelijk België, Oostenrijk en Frankrijk.

De conclusie is dat er enerzijds sprake is van een langzaam uitdijende Randstad en anderzijds dat de meeste functionele relaties blijven voorkomen op het niveau van de stadsregio's met eigen krachtige functies. Beide processen treden tegelijkertijd op en zullen bepalend zijn voor de toekomstige structuur van de Randstad.

Ruimtelijke dynamiek in flanken en zones

Op basis van de verwachte toekomstige ontwikkelingen zijn opgaven te herkennen voor verschillende flanken en zones in de Randstad. Veel ruimtelijke ontwikkelingen opgaven trekken zich weinig aan van bestaande bestuurlijke of organisatorische grenzen (zoals provincie- en gemeentegrenzen, beheersgebieden van waterschappen, WGR-plusgebieden of samenwerkingsverbanden zoals Noordvleugel, Zuidvleugel, NV Utrecht of Groene Hart). Bovendien bestaan er overeenkomsten in kenmerken en opgaven in bepaalde delen van de Randstad en die daaraan een specifiek karakter

geven. De ontwikkelingen aan de oostkant van de Randstad zijn bijvoorbeeld anders en kennen andere 'drivers' dan die aan de westkant. Waar de dynamiek in de 'Westflank' sterk samenhangt met (internationale) vervoersstromen en de ontwikkeling van drie grote en verschillende middelgrote steden, zo hangt die in de Oostflank eerder samen met woningbouw en behoud (en ontwikkeling) van de grote landschappelijke en natuurkwaliteiten.

In 'Randstad 2040' wordt niet uitgegaan van een nieuwe indeling van de Randstad, maar is op grond van inhoudelijk samenhangende ontwikkelingen een beeld gegeven van de ruimtelijke opgaven in een aantal flanken en gebieden op een hoger geografisch schaalniveau, gekenmerkt door een aantal grensoverschrijdende opgaven en functionele relaties en door een inhoudelijke samenhang in de opgaven. Dat past bij de analyses van de planbureaus. Met deze aanpak worden de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad nauw met elkaar in verband gebracht. Daarmee komt bijvoorbeeld ook de ontwikkeling in de steden langs de A2 met zijn specifieke (kennis)betekenis expliciet naar voren. Vanuit Zuid-Nederland gezien is deze flank het verlengde van de brainportontwikkeling in en rondom Eindhoven. Deze flank kent al verschillende jaren de hoogste economische groeicijfers, is in de Nota Ruimte 'kennisas' genoemd, en zal waarschijnlijk op langere termijn verder aan betekenis winnen. Vanzelfsprekend zijn er tussen de hier genoemde flanken ook relaties. Tussen Utrecht en Almere is er bijvoorbeeld als gevolg van de afgeleide woningbouwopgave een groeiende relatie. Amsterdam wordt vanuit inhoudelijke gronden in drie van de vijf gebieden opgenomen. Daarmee komt de eerder al aangegeven positie van de hoofdstad en de diversiteit van de Noordvleugel tot uitdrukking. Rotterdam heeft met zijn mainport een belangrijke positie in de oost-west goederenstromen via spoor (Betuweroute), weg (met name de A15) en water (Waal en Maas). Den Haag en Rotterdam en de gehele Zuidvleugel zijn een belangrijke stedelijke schakel in de Westflank. Niet voor niets is in deze startnotitie de betekenis en potentie van Rotterdam Centraal als de zuidelijke internationale spoorwegpoort van de Randstad genoemd. In paragraaf 2.5. zijn opgaven voor de vijf gebieden in beeld gebracht.

2.2. ECOLOGISCH VENSTER OP DE RANDSTAD ('PLANET')

Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) concludeerde onlangs dat het **klimaat** verandert onder invloed van menselijk handelen. Hogere temperaturen (0,2°C per decennium) leiden tot uitzetting van zeewater en het smelten van gletsjers en ijskappen waardoor de zeespiegel stijgt. Het KNMI stelt op basis van het IPCC-rapport dat de zeespiegel in Nederland in de 21^e eeuw tussen de 35 en 85 centimeter zal stijgen. Daarnaast leidt klimaatverandering tot grotere extremen in neerslag. Het gaat dan zowel om een grotere intensiteit van storm- en hevige regenbuien (hoge piek), als om langere droge periodes in met name de zomer (lage piek). Dit leidt voor de landbouw en de stedelijk gebieden (met name de hogere neerslagpieken) tot meer overlast.

⁷ Ruimtelijk Planbureau, Vele steden maken nog geen Randstad, Den Haag, 2006.



Als gevolg van de grotere extremen in neerslagpieken zullen ook rivierstanden sterker gaan fluctueren en zowel hogere, als lagere extremen kennen. Hogere waterstanden op de rivieren, gecombineerd met zeespiegelstijging en de doorgaande bodemdaling in West-Nederland, maken blijvende investeringen in de veiligheid tegen overstromingen noodzakelijk. Met name overstromingen vanuit de rivieren zijn een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Rivieren zullen hun water moeilijker in zee kwijt kunnen door de zeespiegelstijging. Tegelijkertijd is de 'waarde achter de dijken' – in termen van mensenlevens en economische waarde – de laatste decennia sterk toegenomen, waardoor de gevolgen van een eventuele overstroming groot zijn. Hogere waterstanden in zee en rivieren vergroten ook de kans op overlast door kwel in laaggelegen gebieden. De verzilting, maar ook de langer durende droge en warme periodes zorgen ervoor dat er minder water van voldoende kwaliteit op het juiste moment op de juiste plaats is. Dit heeft gevolgen voor bijvoorbeeld de huidige grondgebonden landbouw, de natuur, de kwaliteit van stilstaand water in de steden en de drinkwatervoorraden. Afgezien van de gevolgen voor het watersysteem, kan klimaatverandering ook leiden tot problemen voor de volksgezondheid door een toename van ziekten zoals de ziekte van Lyme, een toename van smog in de zomer en hittestress in met name de grote steden. Naast deze negatieve effecten van klimaatverandering zijn er ook positieve effecten te verwachten. Zo kunnen de toeristische sector en specifieke landbouwactiviteiten profiteren van de veranderde weerscondities.

Ook het **energieverbruik en -productie** is sterk verbonden aan de klimaatverandering. Enerzijds vanwege de uitstoot van broeikasgassen – met name CO_2 – bij bepaalde vormen van energieopwekking. De WLO-scenario's wijzen op een totale toename van de elektriciteitsvraag in 2040 met een bandbreedte van +16 procent tot +123 procent ten opzichte van 2002. Duurzame energie is weliswaar in opkomst, maar vormt nog een relatief klein aandeel in het totale energieverbruik (in 2005 2,4 procent). Op het gebied van CO_2 -emissiebeperking wordt ook onderzoek gedaan naar mogelijkheden om CO_2 af te vangen en op te slaan in de grond, bijvoorbeeld in uitgeputte aardgasvelden. De compacte ruimtelijke structuur van de Randstad biedt mogelijkheden om energie te besparen. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van CO_2 uit de Rotterdamse haven door Westlandse tuinders en het met behulp van een warmteweb benutten van afvalwarmte uit bedrijven of geothermische warmte voor verwarming van gebouwen.

Anderzijds heeft de klimaatverandering zelf ook gevolgen voor het verbruik en de productie van energie. Zo is het zeer waarschijnlijk dat het aardgasverbruik in de winter afneemt omdat er minder nodig is voor ruimteverwarming. De CO_2 -emissiebesparing wordt echter voor een groot deel tenietgedaan door de toename van het elektriciteitsgebruik voor ruimtekoeling in de zomer. De WLO-scenario's wijzen op een totale toename van de elektriciteitsvraag in 2040 met een bandbreedte van +16 procent tot +123 procent ten opzichte van 2002. Een belangrijk probleem voor elektriciteitscentrales is de hogere oppervlaktewater-temperatuur, omdat zij dit water gebruiken als koelwater. Een verdere opwarming

van het water zal ertoe leiden dat de frequentie van koelwaterbeperkingen in de toekomst toeneemt waardoor de elektriciteitsproductie afneemt.

De **luchtkwaliteit** is de laatste decennia verbeterd in Nederland. Door maatregelen in het verkeer (schonere motoren, katalysator), de industrie en energiesector is de concentratie van schadelijke stoffen begin jaren negentig langzaam gedaald, ondanks een toename van het verkeer. Landelijk gezien is de verwachting dat de luchtkwaliteit blijft verbeteren. Voor de Randstad is de luchtkwaliteit echter al ver beneden het landelijk niveau al is er zicht op significante verbeteringen. Op specifieke locaties leidt de verkeerscongestie tot een slechte luchtkwaliteit. Door de slechte luchtkwaliteit in de Randstad worden op plaatsen milieunormen overschreden, ondanks vergaande maatregelen. Enkele (infrastructurele) projecten dreigen hierdoor stil te komen liggen. Hoewel verbeteringen in de luchtkwaliteit mogelijk zijn, kan de luchtkwaliteit in de grote steden een probleem blijven. Klimaatverandering kan bovendien leiden tot een toename van smog in de zomer. Dit laatste kan (een toename van) de mobiliteit belemmeren. De vergrijzing zorgt voor een grotere gevoeligheid van de bevolking voor onvoldoende luchtkwaliteit. Dit kan in de toekomst een scherpere normstelling noodzakelijk maken. Ook geluidhinder door verkeer rond de steden zal naar verwachting toenemen.

In het **ecologisch systeem** van de Randstad nemen de kustzone en het Groene Hart een belangrijke plaats in. Grote landschappelijke eenheden, zoals de veenweidegebieden, de plassen en het duinengebied bevatten belangrijke ecologische waarden. Delen van het Groene Hart en de Kustzone maken onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die in 2018 gerealiseerd moet zijn. Met realisatie van de EHS draagt Nederland bij aan realisatie van het Europese Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. De Vogel- en Habitatrichtlijngebieden die Nederland heeft aangemeld en begrensd, zijn daarbij belangrijke bouwstenen. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) stelt ten aanzien van de biodiversiteit in deze gebieden dat van een groot aantal soorten en habitats de staat van instandhouding ongunstig is. Dat betekent dat het aantal soorten afneemt. Grotere eenheden natuur dragen bij aan het behoud en herstel van biodiversiteit. Doordat ook activiteiten in de omgeving van natuurgebieden negatieve effecten kunnen hebben, kan ook het beschermen van deze beïnvloedingszones bijdragen aan duurzame instandhouding. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn de verlaging van het grondwaterpeil ten behoeve van de landbouw en de uitstoot van stikstof.

Ook in het **landschappelijk systeem** nemen de kustzone en het Groene Hart een belangrijke plaats in. De ecologisch waardevolle gebieden, maar ook de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de groene gebieden tussen de centrale steden bevatten belangrijke landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Eeuwenlang zorgde de landbouw voor het Hollandse karakter van weidelandschappen. Deze gebieden zorgen voor afwisselende stad-land landschappen in de Randstad en hebben belangrijke recreatieve kwaliteiten voor de stedelingen. Door verstedelijking zijn de laatste decennia delen van deze gebieden in gebruik genomen door stedelijke functies. Met

name het areaal aan bedrijventerreinen in de snelwegzone groeide hard. Dit wekt in toenemende mate publieke irritatie op over 'verrommeling' van het landschap en draagt bij aan een gevoel van 'volte'.

Ook voor de langere termijn zorgt de blijvende vraag naar woon- en werklocaties voor een druk op de nog relatief open en aantrekkelijke gebieden van het Groene Hart, de kust en tussen de centrale steden. Met name tussen bestaande stedelijke gebieden zal de verstedelijkingsdruk hoog blijven en verder toenemen (bijvoorbeeld de gebieden tussen Den Haag en Rotterdam en tussen Amsterdam en Utrecht). Dit heeft ook gevolgen voor de ontwikkeling van de landbouw in de Randstad, van oudsher de belangrijkste beheerder van de nog open landelijke gebieden. Dit temeer omdat de economische basis van de landbouw in de weidegebieden zonder aanvullend beleid zal verzwakken. Naast de ontwikkelingen op de grondmarkt zijn ook ontwikkelingen in het waterbeheer ('functie volgt peil') en in het EU-beleid bepalend of de landbouwsector stand kan houden in de Randstad.

2.3. ECONOMISCH VENSTER OP DE RANDSTAD ('PROFIT')

Er bestaat een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen de Randstedelijke economie en de nationale economische situatie. Het regionale inkomen van de Randstad beslaat dan ook ongeveer de helft van het Bruto Nationaal Product (BNP). De afgelopen 12 jaar heeft de Randstad echter een **relatief lage economische groei** doorgemaakt in vergelijking met andere Europese stedelijke gebieden. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) stelt dat steden als Stockholm en Dublin in deze periode een groei kenden van respectievelijk 3,7 en 4,3 procent, terwijl de Randstad bleef steken op 1,7 procent. De OESO geeft in haar advies over de Randstad aan dat de relatief beperkte productiviteitsgroei van de Randstad met 1,7 procent per jaar in belangrijke mate het gevolg is van de relatief lage arbeidsparticipatie in Nederland in het algemeen en van congestie in de Randstad in het bijzonder. Een betere bereikbaarheid en slimmer werken door meer innovatie en het aantrekken van buitenlandse kenniswerkers zijn – naast het nationale arbeidsmarktbeleid – belangrijke instrumenten om de arbeidsproductiviteit in de Randstad te vergroten⁸. De OESO constateert ook dat er binnen de Randstad verschillen zijn tussen de prestaties van de Noordvleugel (inclusief de Utrechtse regio) en de Zuidvleugel die voornamelijk worden verklaard door de goed presterende (financiële en zakelijke) dienstverlening, media en ict in zowel de Amsterdamse als Utrechtse regio. Deze twee regio's vormen samen 60 procent van het bruto regionaal product van de Randstad, Rotterdam-Rijnmond en de regio Den Haag samen 40 procent⁹.

Belangrijke **economische sectoren** voor de Randstedelijke economie zijn de handel en logistiek, de dienstensector (financiële en zakelijke dienstverlening) en de

⁸ Randstad Holland, Netherlands, OECD Territorial Reviews, OECD, 2007.

⁹ Bron: CBS Statline 2007.



tuinbouw. Er zijn duidelijke verschillen tussen Noordvleugel (inclusief de Utrechtse regio) en Zuidvleugel in de mate waarin economische sectoren vertegenwoordigd zijn. In de Noordvleugel van de Randstad bevinden zich vooral de financiële en zakelijke dienstverlening, de creatieve sector en de transport- en logistieke sector (onder andere gekoppeld aan Schiphol, greenports en veilingen). In de Zuidvleugel domineren rondom de regio Rotterdam de industrie in samenhang met groothandel en logistiek (sterk gekoppeld aan de haven van Rotterdam). Maar ook belangrijke activiteiten op het gebied van zorg, medische activiteiten en kennis zijn hier te vinden. De tuinbouw komt in zowel de Noord- als Zuidvleugel voor. Vier van de vijf 'greenports' liggen in de Randstad.

Internationaal gezien is er een trend te zien richting toenemende **internationalisering en verdienstelijking** van de economie. Nationale economische condities groeien naar elkaar toe, maar regionale vestigingscondities worden belangrijker in de internationale concurrentiestrijd. Doordat kapitaal, kennis, creativiteit en arbeid steeds mobieler worden, winnen immobiele factoren – zoals een aantrekkelijke woon- en werkomgeving en de aanwezige (kennis)infrastructuur – verder aan kracht. Hierdoor is het beeld van de afgelopen jaren dat kennis, macht, invloed en welvaart zich meer en meer concentreren in een aantal stedelijke regio's in de wereld en Europa. De ruimtelijk-economische groei in Europa was de afgelopen jaren in belangrijke mate te vinden in relatief kleine, maar internationaal georiënteerde, steden als Barcelona, Frankfurt, Stockholm, Madrid, Boedapest, Praag, Brussel, Helsinki, Dublin en Amsterdam¹⁰.

Binnen de Randstad ontwikkelt zich een Noordvleugel met een breed en internationaal geprofileerd Amsterdam. De potenties van Amsterdam zijn terug te voeren op onder andere de nabijheid van Schiphol, een internationale toplocatie als de Zuidas, de vestiging van een aantal Europese hoofdkantoren (Cisco, Mexx, Worldcom) en internationale organisaties (Amnesty International, Greenpeace) en een breed kunst- en cultuuraanbod en een aantrekkelijk leefklimaat. Naast de Noordzeekust, oude steden als Leiden, Delft, Den Haag en Dordrecht en verschillende culturele voorzettingen hebben in de Zuidvleugel Rotterdam en Den Haag meer specifieke internationale functies en aantrekkingskracht. Sterke punten van deze steden en hun omgeving zijn de aanwezigheid van respectievelijk de haven van Rotterdam en een breed scala aan internationale organisaties (VN, ambassades, Europees Octrooibureau, hoofdkantoren multinationals). Op het gebied van kennis spelen Leiden, Delft en Rotterdam als universiteitsteden een rol van betekenis.

Een belangrijke verschuiving in de macro-economische structuur is de grotere nadruk op **kennis, innovatie en hoogwaardige technologie**. Dit heeft tot gevolg dat het

¹⁰ TNO, De top 20 van Europese stedelijke regio's 1995–2005; Randstad Holland in internationaal perspectief, Delft, 2006; Web publications 2005, nr. 41, *Helsinki Regional Economy. A dynamic city in the European Urban Network*, Helsinki 2005; OECD, OECD Territorial Reviews: *Randstad Holland, Netherlands*, Parijs, 2007.

belang van scholing en creativiteit toeneemt. Het opleiden en aantrekken van talent is hierbij essentieel. Volgens de OESO is er, ondanks een hoge dichtheid van universiteiten in de Randstad, een gebrek aan topuniversiteiten en excellentie. Ook een kwalitatief en divers woonmilieu is een vereiste om talenten aan te trekken. De OESO stelt nu dat te kleine en dure woningen, slechte bereikbaarheid en weinig groen in en om de steden een negatieve invloed hebben op het vestigingsklimaat.

Schiphol en de Rotterdamse en Amsterdamse havens zijn belangrijke krachten van de Randstedelijke (en Nederlandse) economie. De verwachting is dat deze in de toekomst verder zullen groeien. Op basis van WLO-scenario's wordt voor Schiphol tot 2040 een flinke groei van passagiersbewegingen verwacht. Op grond van huidige inzichten gaat het om ten minste een verdubbeling van het huidige aantal passagiersbewegingen (44 miljoen in 2005). De scenario's gaan uit van een breedte tussen de 70 en 215 miljoen passagiersbewegingen in 2040. Al zijn er verschillende beelden van de ruimtelijke kwaliteit in dit deel van de Randstad mogelijk (een aantal daarvan werd in het kader van de langetermijnverkenning Schiphol en Randstad 2040 geschetst¹¹), toch is het moeilijk voorstelbaar dat deze aantallen te accommoderen zijn op Schiphol. Groei van de luchtvaart zal op enig moment op Schiphol niet meer mogelijk zijn. Het kabinet zoekt momenteel in de langetermijnverkenning Schiphol uit hoe met het capaciteitsvraagstuk op lange termijn kan worden omgegaan.

Tabel 2.3. Rangorde grootste luchtvaartknooppunten voor passagiersverkeer in Europa en groei 2005, gemiddelde groei 1995–2005.

Luchthaven	1995–2005 (gemiddelde jaarlijkse groei (%))	Groei 2005 (%)	Passagiersverkeer via Europese luchthavens in 2005 (x 1 miljoen passagiers)
Londen Heathrow		0,8	67,9
Parijs Ch. De Gaulle		4,9	53,8
Frankfurt	3,2	2,2	52,2
Amsterdam	5,8	4,9	44,2
Madrid	7,7	8,9	41,9
Londen Gatwick		4,2	32,8
Rome Fiumicino	3,1	1,8	28,6
München	6,8	6,7	28,6
Barcelona	8,7	10,5	27,1
Parijs Orly		3,4	24,9

Bron: Amsterdam Airport Schiphol, Statistical Annual Review 2005, 2006 en TNO, de top 20 van Europese stedelijke regio's 1995–2006; Randstad Holland in internationaal perspectief, 2006.

De haven van Rotterdam heeft na een groeivertraging tussen 2000 en 2003 het herstel weer ingezet. Tussen 1999 en 2005 groeide de Rotterdamse haven met

gemiddeld 3,4 procent. Rotterdam staat met grote voorsprong op de eerste plaats in vergelijking met andere grote zeehavens in Europa. De Amsterdamse haven heeft zich de laatste vijftien jaar ontwikkeld tot de vijfde haven van Europa. De haven kan zich verder ontwikkelen als een belangrijke (logistieke) hub van Europa en pijler voor de economie en de werkgelegenheid in de (Noordvleugel van de) Randstad. Rotterdam en Amsterdam zouden samen de grootste haven van de wereld vormen.

Tabel 2.4. Totale goederenoverslag en groei in 2006 van een aantal internationale havens

Haven	Totaal goederenoverslag (bruto gewicht x 1000 metrische tonnen)	Groei 2006
Mainport Rotterdam	378,2	2,1%
Antwerpen	167,4	4,6%
Hamburg	134,8	7,3%
Marseille	100,0	3,5%
Amsterdam	84,3	12,7%
Le Havre	73,8	- 1,6%
Bremen	65,1	19,8%
Algeciras	65,0*	2,4%
Constantza	57,1	22,8%
Duinkerken	56,6	6,0%

* = geschatte cijfers

Bron: Port of Rotterdam

De internationalisering van de economie leidt tot een groei van de internationale handel en een verschuiving naar hoogwaardigere activiteiten. Deze hoogwaardige activiteiten zijn het gevolg van verdergaande specialisatie, waardoor het internationaal **goederenverkeer** zal intensiveren. Het gaat dan met name om containervervoer. De omvangrijke goederenstromen van bulkproducten neemt minder toe. Voorspellingen voor de toekomst zijn lastig te maken. In de WLO-scenario's varieert de groei van het goederenvervoer, gerekend in ton kilometers, in de periode 2002–2040 tussen een afname van 5 procent tot een toename van 120 procent. Groei van het goederenverkeer zal met name voor rekening komen van het weg- en luchtvervoer en de binnenvaart.

De **wegeninfrastructuur** in de Randstad wordt zwaar belast en is een kwetsbaar punt voor de Randstedelijke economie. Internationaal steekt de hoge filedruk van de Randstad negatief af ten opzichte van andere stedelijke gebieden. Voor de toekomst is de verwachting dat het totale aantal gereden kilometers in de Randstad nog verder zal toenemen evenals het aantal verplaatsingen. De filedruk zal zich naar verwachting uitbreiden van de snelwegen naar het onderliggend wegennet. Daarnaast heeft de Randstad ook een beperkt **openbaar vervoerssysteem**. De OESO constateert hierover dat de spoorcapaciteit in de Randstad laag is en de afstemming tussen trein-

¹¹ Locus, Schiphol regio en ruimtelijke kwaliteit. Synopsis, i.o.v. Ministeries van V&W en VROM, 2007.

BOX: Vancouver (Canada) 'Living First'

Vancouver (600 000 inwoners, regio 2,3 miljoen inwoners), gelegen in het westen van Canada, is de belangrijkste havenstad en een belangrijk centrum van de film-industrie, ICT, biotechnologie en toerisme. De directe omgeving kent veel natuurschoon. Immigratie, vooral van Aziaten heeft de stad groot gemaakt.

Vanaf de jaren 1970 trad de industrialisering op (houtverwerkende industrie) en groeide de zakelijke dienstverlening. De economische crisis van de jaren 1980 en 1990 leidde tot een overschot aan kantoren en de noodzaak een nieuwe strategie te vinden. Toen Hong Kong in 1980 uitzicht kreeg op terugkeer naar China zijn veel Chinezen naar Vancouver geëmigreerd en investeerden op zeer grote schaal in bedrijven en in vastgoed.

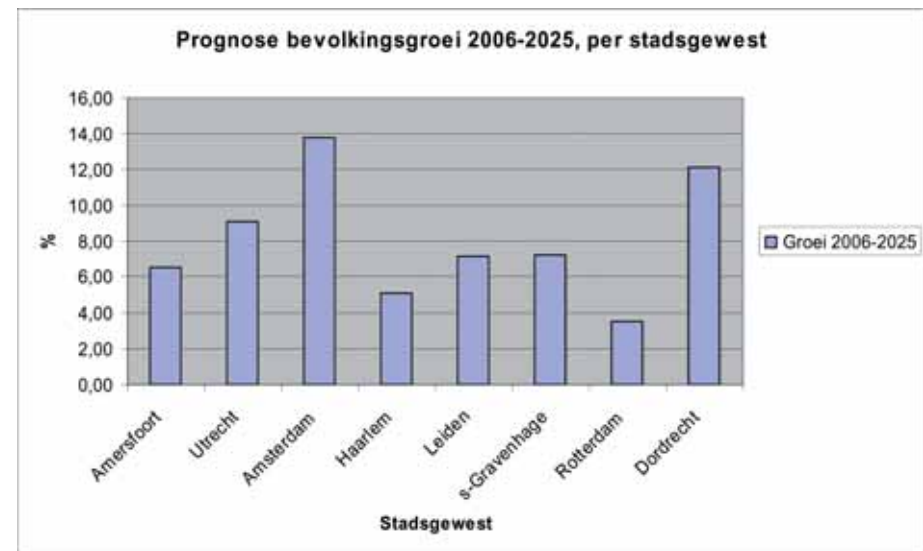
Vanaf de eerste economische crisis is een milieuvriendelijke ontwikkelingsstrategie gevolgd door gemeente én regio voor het behoud van grote groene ruimten, bevordering van openbaar vervoer, nadruk op een goed woonmilieu (groen, voorzieningen) en functiemenging. Over deze ontwikkelingsstrategie bestaat al 20 jaar politieke consensus en is mede gebaseerd op langdurige en intensieve bewonersparticipatie ('coöperatieve planning'). De strategie – 'Living First' – koerst meer op het aantrekken van mensen (d.w.z. immigranten met geld en opleiding) dan op het aantrekken van bedrijven. Dit heeft geleid tot enorme verdichting middels hoogbouw in de binnenstad en rond regionale stations.

Aan 'urban design' wordt veel waarde gehecht, van architectonische en geluidsisolatie-eisen tot openbaar groen en openbare kunst. Het woonmilieu (inclusief culturele en natuurlijke attracties) is zeer aantrekkelijk en werkt ook als vestigingsfactor voor bedrijven en toeristen. Voorzieningen worden grotendeels betaald door projectontwikkelaars, maar beheerd door de gemeente. Vancouver kan gezien worden als een 'advanced postmodern city' waar wonen en op consumptie gerichte diensten belangrijker zijn dan 'productie'. Deze 'Living First'-strategie kan dienen als een inspirerend voorbeeld voor de stedelijke regio's in de Randstad.



en het overig openbaar vervoer niet optimaal. Ook op stadsregionaal niveau is de bereikbaarheid per openbaar vervoer beperkt. Verder stelt de OESO in de Territorial Review van de Randstad dat verbetering van de bereikbaarheid over de weg en per openbaar vervoer, zowel intern als extern, essentieel is voor de economische positie van de Randstad. Volgens de OESO zou het oplossen van de congestie in de Randstad de groei van de productiviteit met 15 procent kunnen doen toenemen.

Kenmerkend voor de **arbeidsmarkt** en de **woningmarkt** in de Randstad is de geringe flexibiliteit. Zo vormt de sterk beschermde positie van werknemers in ontslagprocedures een drempel voor internationale bedrijven om zich in Nederland te vestigen. Daarnaast is er sprake van een hoge werkloosheid onder met name niet-westerse allochtonen. Aangezien deze groep een groot deel uitmaakt van de stedelijke bevolking (nu +/- 30 procent) is het voor de ontwikkeling van de Randstad van groot belang om deze groepen beter in het arbeidsproces te betrekken.



Figuur 2.5. Prognose bevolkingsgroei per stadsgewest 2006–2025. Bron: Statline CBS.

2.4 SOCIAAL VENSTER OP DE RANDSTAD ('PEOPLE')

In 2005 woonden er in de Randstad circa 7 miljoen mensen, bijna de helft van de Nederlandse bevolking. De toekomstige **demografische ontwikkeling** van Nederland als geheel wordt gekenmerkt door een structureel dalende bevolking en een toenemende vergrijzing. De verwachting is echter dat de bevolkingsgroei in de steden van de Randstad over het algemeen positief zal zijn. Binnen de Randstad zijn wel aanzienlijke verschillen in de bevolkingsgroei (zie figuur 2.5). De verwachting is dat de

bevolkingsgroei van Amsterdam tussen 2006 en 2025 ongeveer 14 procent zal bedragen. Voor Rotterdam daarentegen wordt een groei verwacht van minder dan 4 procent. De steden zullen ook relatief 'jong' blijven doordat ze jongeren aantrekken met mogelijkheden voor studie en aantrekkelijke woonmilieus. In de randgemeenten bij de grote steden zal de vergrijzing wel zichtbaar worden.

Ook de huidige trend van huishoudensverdunding zal zich doorzetten in de Randstad. Met name in grote steden zijn veel kleine huishoudens te vinden, maar dit zal ook steeds meer voorkomen in de randgemeenten en groeikernen als de daar zittende bevolking ouder wordt. De bevolkingsgroei en de huishoudensverdunding zorgen voor een blijvende vraag op de **woningmarkt**. Daarbij is nu al sprake van een toenemende kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. In Amsterdam is nu bijvoorbeeld 40 procent van de woningen geschikt voor de hogere inkomens, terwijl 65 procent van de Amsterdammers tot deze groep behoort. Ook het aanbod aan woningen in het absolute topsegment is te beperkt om bijvoorbeeld medewerkers van (internationale) topbedrijven te kunnen aantrekken. Tegelijkertijd slaagt maar 40 procent van de Amsterdammers met een laag inkomen erin om een geschikte woning te vinden.

De kwaliteit van woningen blijft achter bij de wensen van de stadsbevolking terwijl het aanbod van banen die weinig scholing vragen eveneens zeer laag is. Deze mismatch en het 'op slot zitten' van de woningmarkt zijn volgens de OESO belangrijke factoren die economische groei in de Randstad belemmeren. Samengevat is er behoefte aan woningen in alle typen milieus, maar met name groenstedelijk en centrumstedelijk. Méér woningen vergen méér ruimte. Dit verhoogt de druk op de relatief groene en open ruimte rond de steden. Om te voorkomen dat deze nog verder inkrimpen en versnipperen, zal het nodig zijn een fors deel van de woningbouwopgave door transformatie en herstructurering in bestaand stedelijk gebied te realiseren. Dit zal een ingewikkelde en dure opgave zijn die veel innovatiekracht vraagt, aangezien de voorkeuren van burgers zich voor een groot deel richten op grondgebonden woningen in een rustige omgeving.

Door toenemende welvaart, individualisering en de verandering van de bevolkingsamenstelling zullen burgers steeds hogere en meer diverse eisen stellen aan hun directe **woonomgeving**. Factoren als sociale veiligheid, leefbaarheid, 'quality of life' en de identiteit van woonomgevingen (met identiteitsdragers zoals een verbouwd pakhuis of een oude molen) worden steeds belangrijker. Daarnaast is nu al zichtbaar dat personen die één of meerdere sociaal-culturele kenmerken delen, elkaar steeds meer opzoeken in bestaande en nieuwe woonmilieus. Leefstijlen en niet zo zeer inkomensverschillen, zijn meer en meer bepalend voor de keuze van woonmilieus. In het algemeen geldt dat de steden meer aantrekkingskracht hebben voor hoog-opgeleide, kapitaalcrachtige huishoudens die vooral een culturele binding met de stedelijkheid van de stad willen aangaan. Het gaat daarbij om 'immateriële' kwaliteiten in termen van kennisuitwisseling, sociale relaties en stedelijke allure die leiden tot hernieuwde culturele bindingen. Voor de toekomst kan ook rekening worden

gehouden met andere type woonmilieus zoals 'seniorensteden'.

De ruimtelijke en leefkwaliteit rondom de steden draagt ook bij aan een aantrekkelijke woonomgeving. In deze gebieden is er door de aanhoudende verstedelijkingsdruk echter steeds minder ruimte voor openheid, stilte en recreatiemogelijkheden. Daar komt nog eens bij dat overgebleven open en groene gebieden over het algemeen niet goed toegankelijk zijn vanuit de steden. Met name rondom Rotterdam bestaan op dit gebied forse problemen. Ook de verrommeling van het landschap en de bereikbaarheidsproblemen op stadsregionale schaal hebben negatieve effecten op de leefkwaliteit in de Randstad.

De samenstelling van de bevolking van Nederland en in het bijzonder van de Randstad is sinds enkele decennia aan het veranderen en zal in de toekomst nog verder veranderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een toename van het aantal migranten naar ongeveer een derde van de Nederlandse bevolking in 2050. In de grote steden van de Randstad kan dit aandeel oplopen tot maximaal 50 procent. Een belangrijke vraag voor de toekomst is of en hoe deze verandering in de bevolkingsamenstelling ook in ruimtelijke zin zijn beslag krijgt in de steden. Er bestaan grofweg drie mogelijke ontwikkelingsrichtingen: 1) de migranten integreren geheel in de samenleving en leven in 'gemengde wijken'; 2) segregatie wordt positief benut en er ontstaan buurten als 'Little Marocco', waarin de positieve culturele eigenschappen economisch worden benut; 3) er vindt verdergaande negatieve segregatie (en zelfs 'gettovorming') plaats; rijken en armen (soms nog onderverdeeld naar culturele of etnische achtergrond) leven gescheiden in aparte wijken. Dit kan leiden tot problemen zoals recentelijk in de Parijse 'banlieus'. Veiligheid wordt in dit scenario in elk geval een groter probleem. Het zal duidelijk zijn dat het kabinet erop gericht is dit derde scenario geen werkelijkheid te laten worden en ontwikkelingen in deze richting tegen te gaan. Het actieplan voor sterke wijken van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie is onder andere daarop gericht.

Ook veranderingen in de aanwezigheid van verschillende inkomensgroepen in de steden kan in de toekomst de bevolkingsamenstelling veranderen. Voor het goed functioneren van een stad is het van belang dat er van elke inkomensgroep, hogemidden- en lage inkomensgroepen, voldoende mensen in de stad gevestigd zijn. De aanwezigheid van 'elite' levert werkgelegenheid op, de middengroepen dragen bij met 'sociaal kapitaal' (bijvoorbeeld het bestuur van het verenigingsleven) en de lage inkomensgroepen leveren arbeid. Dit systeem kan goed blijven werken als de sociale samenstelling van de stedelijke bevolking in evenwicht blijft. Dit vraagt zowel om aantrekkelijke woonmilieus voor hoger opgeleiden en om aandacht voor integratie en participatie, als om het creëren van kansen voor onderwijs en banen voor lager opgeleiden. In de centrale steden van de Randstad is de concentratie van mensen met weinig kansen, lage opleiding, psycho/sociale problematiek relatief groot. Dit vergroot de kans op onrust en onveiligheid en daarmee de kans dat hogere inkomensgroepen wegtrekken uit de stad. Recentelijk onderzoek door de stichting 'Atlas voor

BOX: Euralille (Noord-Frankrijk): Een nieuw internationaal zaken centrum?

Euralille is een moderne stadswijk gebouwd rond het nieuwe TGV-station 'Lille-Europe' (Noord-Frankrijk). Het 70 hectare grote project bestaat uit verschillende onderdelen: de Triangle des Gares (omvat winkels, kantoren, woningen en een theaterzaal), het TGV-station (met veel aandacht voor licht en hoogbouw erboven), de Espace le Corbusier, een park (waarin oude elementen van de stad zijn geïntegreerd) en het Grand Palais (een centrum voor congressen, exposities en grote (pop)concerten).

In 1989 kreeg het Nederlandse architectenbureau OMA van R. Koolhaas de opdracht om een masterplan voor Euralille te ontwerpen. De opdracht was om de stad Lille (Rijsel), een industriestad (textiel) met hoge werkloosheid, een centrale plaats op de kaart van het nieuwe Europa te geven. Door haar strategische ligging op de kruising van de TGV-lijnen die Parijs, Londen en Brussel met elkaar verbinden bevinden de miljoenen inwoners van deze steden zich opeens heel dichtbij en kan Lille uitgroeien tot het centrum van een theoretische super-agglomeratie. Het prestigieuze project werd in 1994 opgeleverd.

Het project Euralille is als knooppunt van verschillende vervoerssystemen, gecombineerd met de inrichting van de openbare ruimte, het stratenplan, parkeervoorzieningen, de overkluizing van de ringweg en de aangrenzende en tussengelegen gebieden, een complexe aangelegenheid geworden. De ambitie om tot een internationaal zaken centrum als dat van Londen of Brussel uit te groeien, is met deze ontwikkeling en profilering als internationaal topknooppunt ingezet. Sommige mensen betwijfelen het succes van Euralille. De kwaliteit van het gebied en de openbare ruimte is nog niet optimaal en de uitstraling van een echt internationaal topknooppunt zoals de metropool Londen lijkt nog ver weg te zijn.

Neemt niet weg dat Euralille een voorbeeld kan vormen voor integrale stationsontwikkelingen in Nederland, bijvoorbeeld Rotterdam Centraal.



Gemeenten' heeft aangetoond dat dit ook speelt in nieuwe steden als Zoetermeer en Spijkenisse. Deze snelgroeiende gemeenten krijgen al wel te maken met grootstedelijke problematiek op het gebied van leefbaarheid en veiligheid, maar ze missen de voordelen van de traditionele steden zoals een divers aanbod op het gebied van kunst, cultuur en andere voorzieningen en (cultuur) historisch aantrekkelijke kwaliteiten.

De kwaliteit van **onderwijs** is van belang voor de ontwikkeling van de Randstad. Door goed onderwijs kunnen onder meer de kansen van de kinderen uit de lagere inkomensgroepen worden verbeterd. Momenteel geven 20 van de 30 OESO-landen een hoger percentage van het BBP uit aan onderwijs dan Nederland. Er is sprake van een tekort aan leraren en een toenemende uitval van leerlingen. In de steden blijken met name de mensen uit de hogere inkomensgroepen hun kinderen naar de 'witte' scholen in de randgemeenten te sturen. Dit heeft een negatief effect op het imago van de centrum-stedelijke scholen.

2.5. RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN EN OPGAVEN PER FLANK EN ZONE

Kustzone en grote rivieren

De kustzone en grote rivieren vormen de natuurlijke ruggengraat van de Nederlandse delta. Beide gebieden kennen **unieke landschappelijke, natuurlijke en recreatieve kwaliteiten**. Tegelijkertijd vormt het **rivierengebied onderdeel van de hoofdtransportroute (spoor, weg, water) vanuit de Rotterdamse mainport** met het Europese achterland. De kustzone staat langs twee kanten onder druk. Vanuit zee door zeespiegelstijging en vanuit land door verstedelijkingsdruk. De zeespiegelstijging stelt ons voor de opgave om de **veiligheid van de kust** te blijven onderhouden en verder te versterken. Op de middellange en lange termijn moet ook rekening worden gehouden met **veiligheidsopgaven langs de grote rivieren**. Klimaatverandering zal leiden tot hogere rivierafvoeren en een grotere invloed vanuit zee (stijgend peil en grotere zout-indringing). Daardoor kan op langere termijn mogelijk meer ruimte voor water nodig zijn om de veiligheid in het rivierengebied te waarborgen, ook na uitvoering van de PKB Ruimte voor de rivier (gereed in 2015). Met name de veiligheid van enkele steden in de Zuidvleugel, inclusief de hier gelegen buitendijkse gebieden, verdient de aandacht. Vanzelfsprekend zal de verkeers- en vervoersinfrastructuur (A15, Betuweroute, grote rivieren) optimaal moeten worden benut.

Bij de verstedelijkingsdruk gaat het onder andere om recreatie en toerisme. De Nederlandse badplaatsen hebben een belangrijke positie in het Nederlandse toerisme. Het **versterken van mogelijkheden voor kusttoerisme**, geclusterd in afwisselende badplaatsen met een eigen identiteit, komt de economische positie en aantrekkelijkheid van de Randstad als geheel ten goede. Anderzijds bestaat er in de kust de opgave om de **landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van het duinengebied te beschermen**, inclusief de drinkwaterwinning. Een integrale

KUSTZONE EN GROTE RIVIEREN

PLANET

-  veiligheid kust
-  hoogwaterveiligheid grote rivieren
-  behoud en versterking openheid en kwaliteit, ruimte voor water
-  stedelijke wateropvang
-  bescherming functies dalen (incl. waterwinning, natuur, recreatie)
-  plekken met internationale natuurwaarden (Natura 2000) in kustzone en grote rivieren


PEOPLE

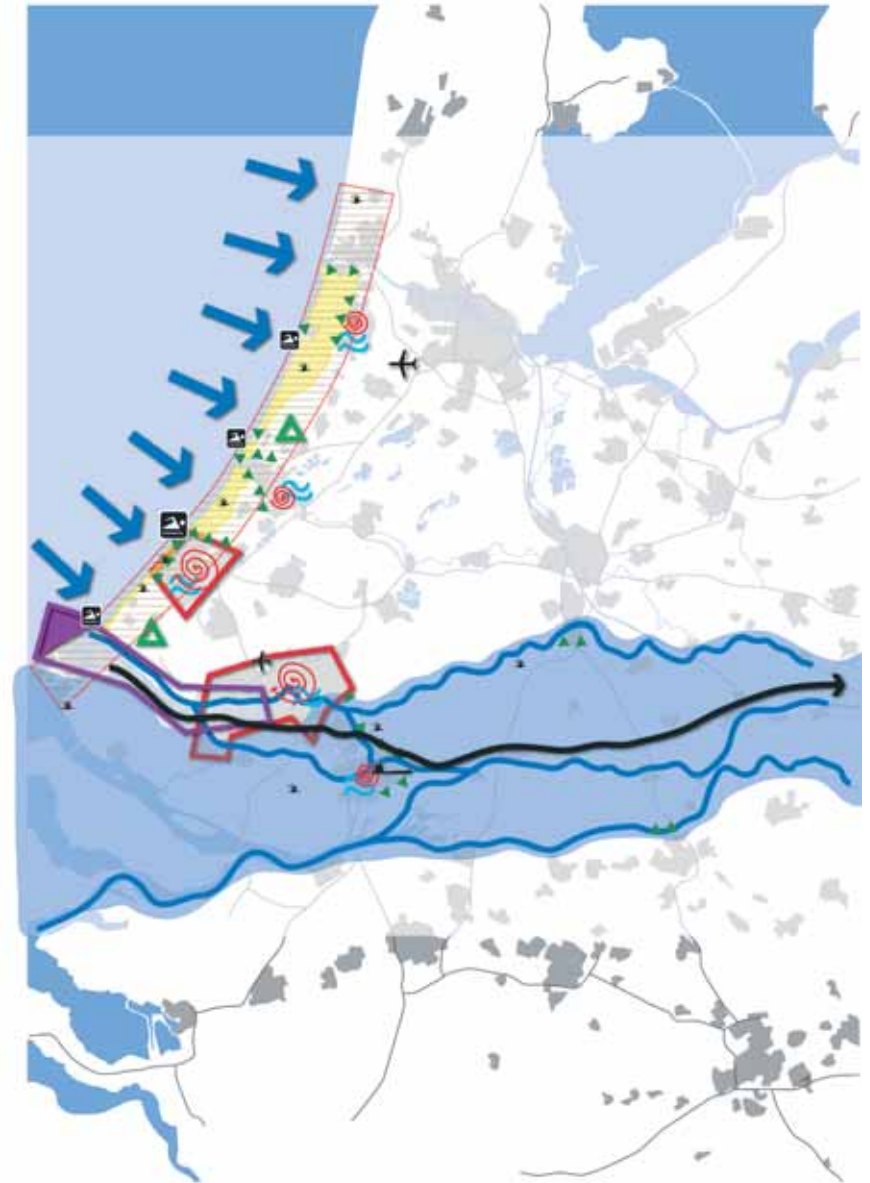
-  stedelijke vernieuwing en transformatie
-  versterken toegankelijkheid kust vanuit het stedelijk gebied
-  versterkingsdruk kust (incl. hoogwaardige woningbouw)

PROFIT

-  greenport
-  versterken bereikbaarheid en mogelijkheden voor kusttoerisme
-  versterken mainport Rotterdam, hevensgateende economie en logistiek en accommoderen ruimtecrisis, aanleg Tweede Maastakke
-  versterken bereikbaarheid op internationale & Randstedelijke schaal (A15 en Betuweroute)
-  bereikbaarheid hoofdvaarwegen waarborgen
-  Luchthaven Schiphol en Rotterdam Airport
-  binnenhaven Dordrecht

ALGEMEEN

-  gecombineerde opgave voor de twee grote steden van de Zuidvleugel (Den Haag, wereldstad aan zee en Rotterdam, innovatieve havenstad aan de Maas)



Kaart 1: Kustzone en grote rivieren



aanpak van maatregelen en normen voor de kust zal nodig zijn om de verschillende opgaven ook ruimtelijk in te passen.

Het Groene Hart van de Randstad

Het Groene Hart bestaat grofweg uit drie met elkaar samenhangende delen: het Hollands-Utrechts veenweidegebied, het plasseengebied en de waarden in het zuiden van het gebied. Het Groene Hart is uniek in de verder sterk verstedelijkte Randstad en is in de Nota Ruimte aangewezen als nationaal landschap. Het gebied heeft enkele belangrijke kernkwaliteiten, zoals openheid, verkavelingspatronen, open veenplassen en ecologische en cultuurhistorische waarden zoals de verdedigingslinies van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. Door verstedelijking en verrommeling staan deze kwaliteiten onder druk. Om het unieke karakter van het Groene Hart beter te beschermen zullen de **kernkwaliteiten behouden en versterkt moeten worden**. Concreet kan dit vorm krijgen door bijvoorbeeld de bestaande open gebieden beter met elkaar te verbinden, dan wel door beter rekening te houden met landschappelijke inpassing van bebouwing. Door versterking van de kernkwaliteiten worden ook de potenties voor recreatie in het Groene Hart vergroot. Dit kan een extra economische impuls betekenen en, met name nabij de steden, het gebrek aan recreatieruimte in en om de steden terugdringen. Een belangrijke voorwaarde is echter om de **toegankelijkheid van deze recreatiegebieden vanuit de steden** te vergroten. Verder kunnen ook **panorama's** vanaf centrale vervoerscorridors bijdragen aan een vernieuwde beleving van de kernkwaliteiten van het gebied.

De diepe droogmakerijen en veenweidegebieden van het Groene Hart kennen flinke **wateropgaven** voor de komende decennia. Het gaat dan om de inrichting van waterbergingsgebieden, het tegengaan van bodemdaling (beperken van ontwatering) en het tegengaan van of omgaan met verzilting. De aanpak van de verschillende wateropgaven kan op plaatsen gecombineerd worden met onder andere het behoud en de ontwikkeling van landschappelijke en ecologische kwaliteiten. De water- en natuuropgaven stellen de **huidige landbouw voor eentransformatie-opgave** in het gebied. Gegeven het beperken van de ontwatering en het principe van 'functie volgt peil' zal de land- en tuinbouw in het Groene Hart de bedrijfsstructuur moeten aanpassen op het nieuwe waterbeheer. Aan de randen van het Groene Hart, op de stedelijke ring, is ruimte nodig voor enkele nieuwe woon-werkmilieus. Door rekening te houden met de landschappelijke inpassing bij nieuwe bebouwing kan een hoogwaardige leefomgeving gecreëerd worden. Gezien de lage ligging van het Groene Hart en de reeds bestaande wateropgaven, ligt er een belangrijke opgave om **klimaatbestendig te bouwen**.

GROENE HART




PLANET

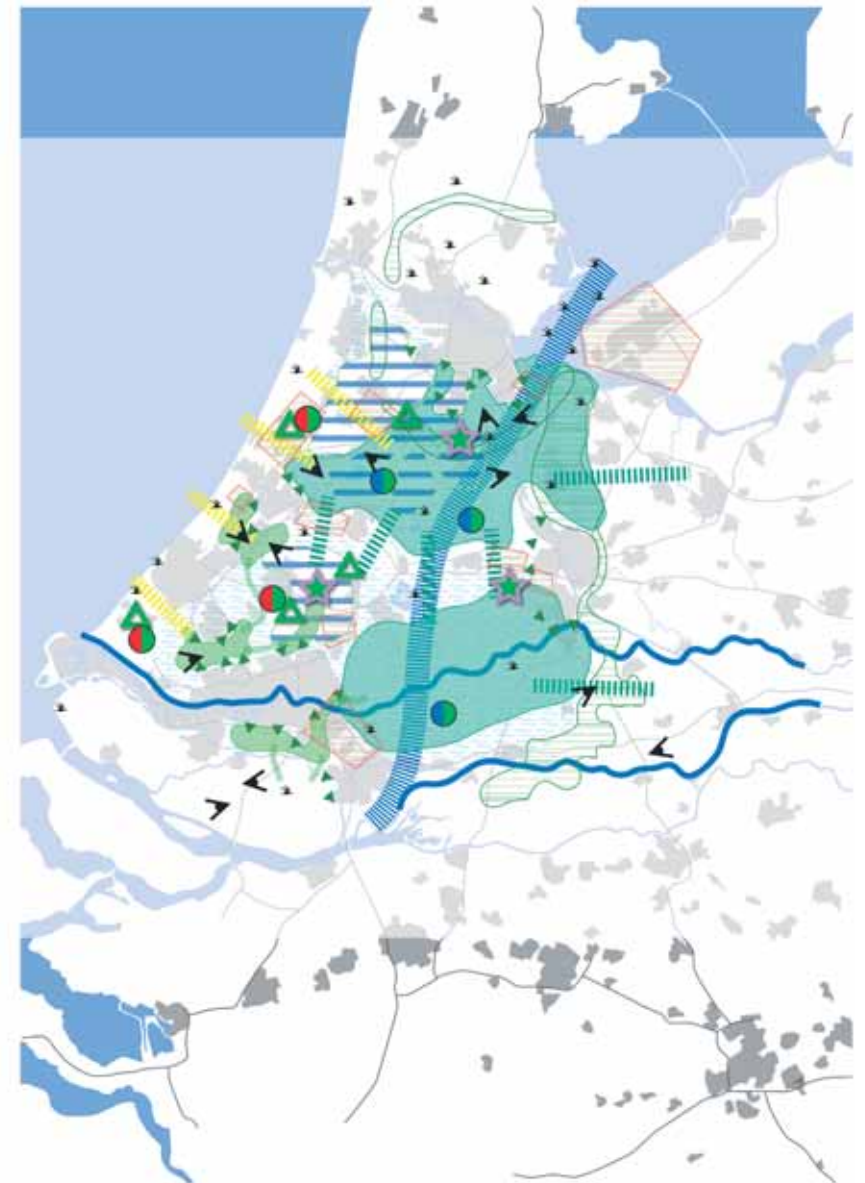
-  behoud, versterken en verbinden groene gebieden
tegenaan versuimeling
-  behoud en versterking kwaliteit en
oerheid: plassengebied en vwaarden
-  tegenaan verzilting en
waterberging in de droogbrakerijen
-  vernatting, oerheid en kwaliteit
veenwetde
-  plekken met internationale natuurwaarden
(Natura 2000)
-  hoogwaterveiligheid rivierengebied
-  verbinden groene gebieden
-  versterken natu as

PEOPLE

-  productie en diversiteit woon-werkteries
(incl. klimaatbestendig bouwen)
-  versterken toegankelijkheid groene gebieden
vanuit het stedelijk gebied
-  recreatieve inputs
-  panoramas
-  Stelling van Amsterdam en
Nieuwe Hollandse Waterlinie

PROFIT

-  versterken greenports
en logistieke netwerk Havenhoen
-  indicatief: verbreding en transformatie
melkveehouderijen
-  indicatief: herstructurering glasrukbouw



Kaart 2: Het Groene Hart van de Randstad



Westflank

De Westflank is het sterk verstedelijkte gebied in het laaggelegen deel van West-Nederland, waarin de drie grootste steden (en stadsregio's) van Nederland te vinden zijn: Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In de Westflank ligt een 'logistieke driehoek' met als hoekpunten Schiphol, de haven van Rotterdam en haven van Amsterdam en daartussen de vier greenports, die de Randstad een internationale toppositie op het gebied van handel, transport en distributie geven. Dit is een logistiek knooppunt van mondiaal niveau met de twee mainports die internationaal het beeld in hoge mate bepalen. Om deze positie te behouden, is het nodig dit **logistieke netwerk en de daarmee verbonden innovatieve kracht verder te versterken**. Hiervoor zal ruimte geboden moeten worden aan geschikte werklocaties in en om de (lucht)havens en greenports. De aanleg van de tweede Maasvlakte bij de Rotterdamse mainport is hierbij van grote betekenis. Het versterken van de logistieke driehoek maakt het ook van groot belang om **de internationale bereikbaarheid te versterken voor verschillende vervoersmodaliteiten**. Met name de A4-corridor, de centrale vervoersas binnen de Westflank, kent nu al een forse bereikbaarheidsopgave. Ook op stadsregionale schaal ligt er overigens met name rond de drie grote steden in deze zone (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) een forse bereikbaarheidsopgave.

Door verstedelijking **krimpen groene gebieden** tussen de steden – zoals Midden-Delfland, Spaarnwoude – steeds verder in en verdwijnt de openheid van het landschap. Hierdoor is ook de ruimte voor recreatie buiten de stad beperkt, met name in de Zuidvleugel c.q. het zuidelijke gedeelte van de Westflank. Eén van de opgaven is verdere verrommeling van deze gebieden tegen te gaan. Door de toegankelijkheid vanuit de steden te vergroten, kan de ruimte beter benut worden als recreatieplek voor de bewoners van de steden.

Er bestaan in de Westflank kansen voor het versterken van de **kenniseconomie**. De vijf universiteiten, de diverse kennisinstututen en de verschillende innovatieve bedrijven hebben belangrijke potenties. Het ontwikkelen en versterken van **toplocaties** is nodig om ruimte te bieden aan onder meer de kennisintensieve activiteiten en hoofdkantoren van diverse dienstverlenende bedrijven. De Amsterdamse Zuidas heeft (in samenhang met Schiphol) potenties om uit te groeien tot een internationale toplocatie. Rotterdam Centraal heeft ook belangrijke potenties die een impuls aan de tweede stad van ons land en aan de (Zuidvleugel van de) Randstad kunnen geven. Den Haag heeft kansen zich verder te ontwikkelen als internationale stad van vrede, recht en veiligheid. Er liggen kansen voor Amsterdam als centrum voor internationale zakelijke en financiële dienstverlening; voor Rotterdam liggen er kansen op het gebied van handel en logistiek met aansluitende toegevoegde waardediensten gebaseerd op kennis en innovatie. Ook liggen er kansen voor Den Haag en Amsterdam als **vestigingslocatie voor internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties**.

WESTFLANK

PLANET

-  behoud, versterken en verbinden groene gebieden tegenaan verromming
-  behoud en versterking kwaliteit en openheid
-  tegenaan verzilting en waterberging in de droogmakerijen
-  stedelijke wateropvang
-  panorama's
-  plekken met internationale natuurwaarden (Natura 2000) in westflank

PEOPLE

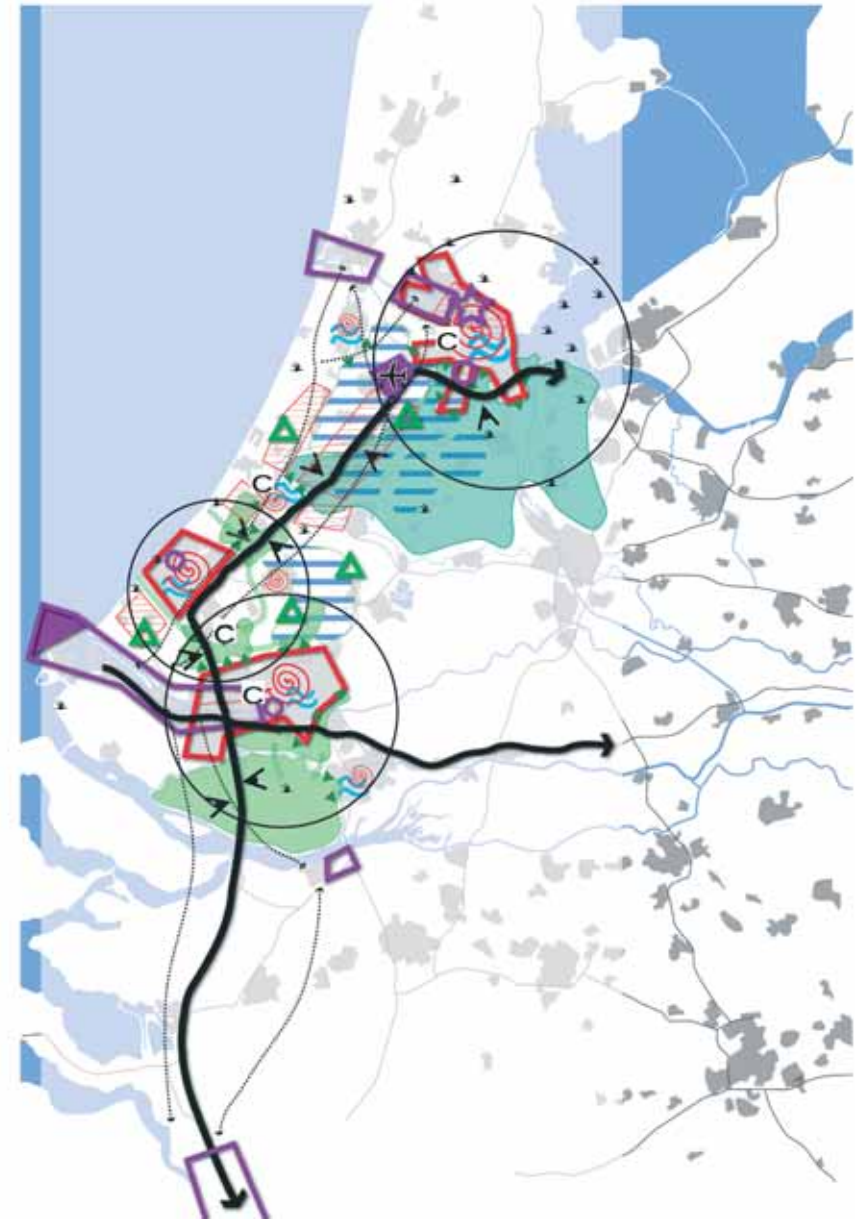
-  stedelijke vernieuwing en transformatie
-  productie en diversiteit woon-werkstreek
-  versterken toegankelijkheid groene gebieden vanuit het stedelijk gebied

PROFIT

-  versterken toplocaties (Amsterdam Zuidas, Rotterdam Centraal, Den Haag Internationale stad)
-  stimuleren van de creatieve economie
-  versterken kernbeconomie
-  versterken greenports en logistieke netwerk hieromheen
-  versterken en verbinden havens, toeragerelateerde economie en logistiek en accommoderen ruimtevrage aanring Tweede Maasvlakte
-  ontwikkeling luchthaven Schiphol
-  versterken bereikbaarheid op internationale & landstedelijke schaal (weg en OV)
-  versterken bereikbaarheid op stadregionale schaal (weg en OV)

ALGEMEEN

-  gecombineerde opgave voor de drie grote steden in de westflank



Kaart 3: Westflank



In en rond de steden van de Westflank blijft de **vraag naar diverse woon- en werkmilieus** groot. Ook het **woningtekort** geeft hier een forse opgave. In de grote steden en met name in het zuidelijk deel van de Westflank (Rotterdam en de Drechtsteden) is er voor een langere termijn een forse opgave voor **herstructurering** van woon- en werkmilieus. Op langere termijn zullen, net als in verouderde industrie- en havengebieden in Amsterdam en Rotterdam, ook in groeikernen als Zoetermeer belangrijke **transformatieopgaven** ontstaan die tevens een kans zijn voor nieuwe vitaliteit. Naast herstructurering en transformatie van bestaand stedelijk gebied, zijn ook **nieuwe woon-werklocaties** nodig. Het gaat dan om zowel groene locaties met woningen in lage dichtheden, als meer stedelijke milieus. Zoekgebieden hiervoor liggen op (en aan) de verstedelijkte ring. Naast de toevoegingen aan het bestaande stedelijke gebied (via herstructurering en transformatie), de Haarlemmermeer en de Zuidplaspolder, is hiervoor op termijn wellicht enige ruimte te vinden in het Westland en de Bollenstreek.






Oostflank

Sinds de gebiedsuitwerking uit de Vinex ('Oostflankstudie'), wordt het gebied tussen Amsterdam, Zuidelijk Flevoland, Amersfoort, Gelderse Vallei en de westelijke Veluwe wel aangeduid als 'Oostflank'. Centraal in deze zone ligt het verstedelijkte gebied Amsterdam-Almere met daartussen het IJmeer. Dit gebied draagt bij aan de **metropolitane potenties** van de (Noordvleugel van de) Randstad. In 2006 vestigden 86 buitenlandse bedrijven zich in Amsterdam, na 1999 en 2000 (jaren van hoge economische groei) het grootste aantal. Er is een aantal Europese hoofdkantoren gevestigd (Cisco, Mexx, Worldcom) en internationale organisaties als Amnesty International en Greenpeace hebben er hun wereldhoofdkantoor gevestigd. Met name de financiële en zakelijke dienstverlening is in de regio Groot-Amsterdam sterk vertegenwoordigd. De positie in internationale vervoersstromen (met haven en luchthaven) draagt bij aan de internationale aantrekkelijkheid. Met name de betekenis van Schiphol voor de kracht en positie van deze regio is niet te onderschatten. De historische binnenstad, de omliggende droogmakerijen en het brede kunst- en cultuuraanbod maken Amsterdam ook een internationaal aantrekkelijke toeristische trekpleister met jaarlijks veel Britse, Amerikaanse, Aziatische en Europese toeristen. De stad is één van de toptoeristensteden in Europa. Dat geldt ook voor Amsterdam als congresstad.

Voor verbetering van het functioneren van de woningmarkt is de verdere ontwikkeling en verstedelijking van **Almere** de komende decennia cruciaal. Deze stad is de grootste verstedelijkingslocatie in de Randstad en speelt een belangrijke rol in het terugdringen van de krapte op de woningmarkt. Een belangrijk deel van de **woningbouwproductie** voor de Noordvleugel (en de Utrechtse regio) moet in Almere worden geacommodeerd. De voortdurende bodemdaling in dit gebied zal hogere eisen stellen aan de inrichting en bouwvoorschriften om op termijn het watersysteem duurzaam en betaalbaar te houden. Voor Almere is tevens een **economische impuls** nodig om de woon/werk-balans meer in evenwicht te brengen. De betekenis van de Oostflank neemt de komende decennia toe. Het verbeteren van de

OOSTFLANK

PLANET

-  robuuste verbindingen: nat en droog
-  behoud en versterken openheid en kwaliteit
-  integrale ontwikkeling IJmeer
-  toegang kavel en waterberging in de Flevopolder
-  stedelijke wateropgave
-  plekken met internationale natuurwaarden (Natura 2000) in oostflank

PEOPLE

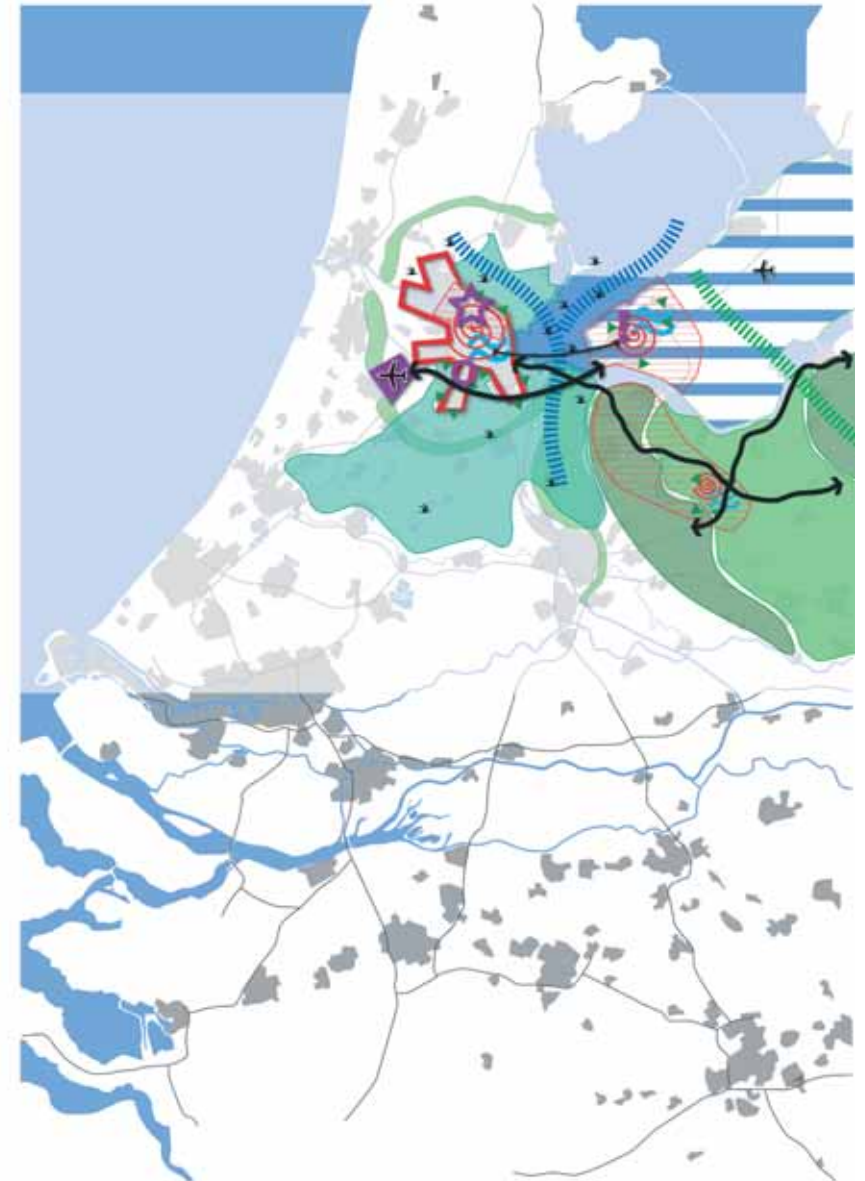
-  stedelijke vernieuwing en transformatie
-  productie en diversiteit woon-werkmilieu
-  versterken toegankelijkheid groene gebieden vanuit het stedelijk gebied
-  Houwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam

PROFIT

-  versterken toplocaties
-  stimuleren van de creatieve economie
-  versterken economische positie Almere
-  ontwikkeling luchthaven Schiphol
-  luchthaven Lelystad
-  versterken bereikbaarheid op internationale & Randstedelijke schaal (weg en OV)
-  versterken bereikbaarheid op stadregionale schaal (weg en OV)

ALGEMEEN

-  gecombineerde opgave voor Amsterdam



Kaart 4: Oostflank

ZUIDOOSTFLANK

PLANET

-  vermatting en openheid veerrijk gebied
-  versterken openheid rivierengebied
-  versterken kerriekwaliteiten landschap Noord-Brabant waaronder openheid
-  hoogwaterveiligheid rivierengebied


PEOPLE

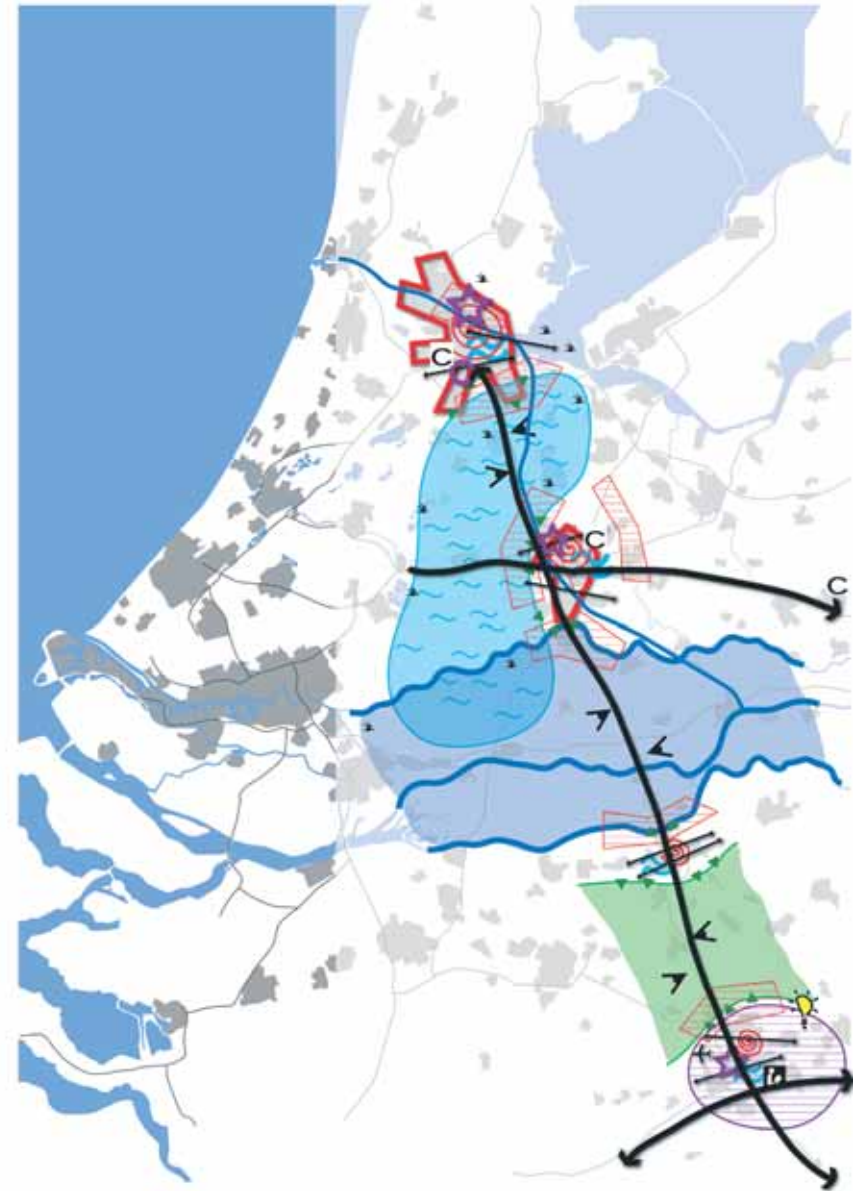
-  stedelijke wateropgave
-  panorama's
-  plekken met internationale natuurwaarden (Natura 2000) in zuidoostflank

PROFIT

-  stedelijke vernieuwing en transformatie
-  productie en diversiteit woon-werkmilieus
-  versterken toegankelijkheid groene gebieden vanuit het stedelijk gebied
-  versterken toplocaties
-  stimuleren van de creatieve economie
-  versterken ontwikkeling Brainport
-  versterken kennis economie
-  versterken bereikbaarheid op internationale schaal
-  versterken bereikbaarheid op (inter)nationale schaal (water)
-  versterken bereikbaarheid op internationale schaal (weg en OV)
-  versterken bereikbaarheid op stadregionale schaal (weg en OV)

ALGEMEEN

-  gecombineerde opgave voor de grote steden in de zuidoostflank



Kaart 5: Zuidoostflank

BOX: Malmö **Blauw-groene herinrichting van een oud stadsdeel**

In de Zweedse stad Malmö is bij de herinrichting van een groot deel van de stad op innovatieve wijze rekening gehouden met de risico's van wateroverlast. De wijk Augustenborg bijvoorbeeld, is een naoorlogse wijk (uit de jaren '50) die in de jaren '90 sterk verloederd was. Ook was er regelmatig sprake van overlast door regenwater.

Verspreid over deze wijk zijn diverse maatregelen genomen om het water zo lang mogelijk vast te houden. Zo zijn er groene waterlopen aangelegd die het afgekoppelde regenwater van de woningen vasthouden en vervolgens vertraagd afvoeren naar bergingsvijvers. Er is gewerkt met speelse en afwisselende ruimtelijk ontwerpen. Woningcorporaties en bewoners hebben van begin af aan een belangrijke rol gespeeld bij het bedenken en het ontwerpen van oplossingen. Daarnaast hebben bewoners de verantwoordelijkheid genomen voor het beheer van het watersysteem. Door deze blauw-groene herinrichting is de leefbaarheid van deze wijk en de aantrekkingskracht voor woningzoekenden enorm toegenomen.

Ook in andere delen van Malmö is gezocht naar innovatieve en duurzame combinaties van wonen, water en natuur. Voorbeelden zijn vegetatiedaken, kunstige waterlopen en vijvers bij de herstructurering van oude havengebieden en de aanleg van een ecocorridor bij de inrichting van een nieuwe wijk.

Ook in de Randstad ligt een flinke herstructureringsopgave. Tegelijkertijd ligt er een grote uitdaging om meer groen en blauw in en rond de steden te realiseren. Een innovatieve aanpak zoals in Malmö is toegepast, kan ons mogelijk inspireren om wateroverlast in het stedelijk gebied aan te pakken en tegelijkertijd de leefbaarheid in de steden te vergroten.



trekken. Ook stedelijke vernieuwing en transformatie in de steden zelf kan hieraan bijdragen. Verbetering van de toegankelijkheid vanuit steden naar de groene open gebieden van de Zuidoostflank verhogen de aantrekkelijkheid van het leefklimaat nog meer. Er ligt daarbij tegelijkertijd de opgave om de **kwaliteiten van de open gebieden** te behouden en te versterken.

2.6. HOOFDOPGAVEN OP WEG NAAR 2040

Uit de ontwikkelingen in de Randstad volgen **drie hoofdopgaven**. Deze hoofdopgaven staan ook centraal in het Urgentieprogramma Randstad. De gezamenlijke realisatie van deze opgaven draagt bij aan de invulling van de ambitie voor de Randstad.

1. Klimaatbestendige delta (veiligheid)

De basisrandvoorwaarde voor de toekomstige ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Randstad is een klimaatbestendige delta. Dat betekent het garanderen van veiligheid tegen overstromingen vanuit zee en de rivieren. In fysieke zin zal er meer ruimte nodig zijn voor kustzones, rivierbeddingen, regionale waterberging en fijnmazige maatregelen in steden (water in de stad). Op het niveau van de Randstad zal een koppeling nodig zijn met de groenblauwe structuur (denk aan idee van 'klimaatbuffers' van de verenigde natuurorganisaties). Ruimtelijke ontwikkelingen moeten bovendien klimaatbestendig worden vormgegeven (klimaatbestendig plannen, ontwikkelen én bouwen). In aanvulling op het bestaande beleid zijn voor de lange termijn onder meer extra inspanningen nodig met betrekking tot de kust en de grote rivieren om (verschillende steden in) de Randstad op termijn veilig en bewoonbaar te houden.

2. Bereikbaarheid en economische dynamiek

Een economische topregio is goed bereikbaar via meer modaliteiten (weg, rail, water en lucht) en op meer schaalniveaus (stadsregionaal, vleugelniveau en randstedelijk/ (inter)nationaal). Op alle niveaus zijn op termijn structurele en innovatieve verbeteringen nodig om de groei in mobiliteit van zowel personen als goederen op te vangen. Een impuls in de weg- en OV-bereikbaarheid speelt hierbij een belangrijke rol.

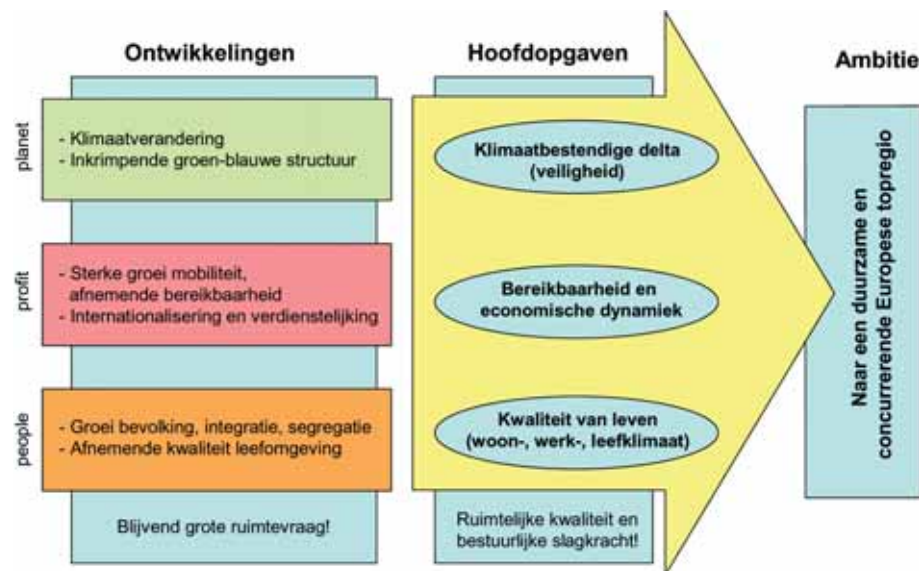
Er is extra inzet nodig om de positie in internationale handels- én kennisnetwerken te versterken alsmede de (internationale) aantrekkelijkheid en ruimtelijke kwaliteit zo te versterken dat niet alleen toeristen, maar ook (internationale) kenniswerkers, trendsetters en decision makers (van bedrijven, instellingen en non-gouvernementele organisaties) de steden van de Randstad meer als uitvalsbasis gaan gebruiken. De economische strategie bestaat uit het vergroten van de aantrekkingskracht op economische activiteiten met hogere toegevoegde waarde, het versterken van het innovatievermogen, verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt en vergroting van de arbeidsparticipatie (mede gebaseerd op de OESO-review). Ruimtelijke voorwaarden ter ondersteuning van deze strategie bestaan onder meer uit het ontwikkelen van aantrekkelijke woon- en werkmilieus, internationale toplocaties en het versterken van het logistieke netwerk (clustervorming rond de zeehavens, Schiphol en greenports).

Deze ruimtelijke inrichting moet hand in hand gaan met de ontwikkeling van het verkeers- en vervoersnetwerk.

3. Kwaliteit van leven door een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat

In de belevingswereld van burgers én ondernemers is een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat belangrijk. Centrale elementen daarin zijn voldoende woningen en goed bereikbare werklocaties, diversiteit van woningen en woonmilieus, een aantrekkelijke, gezonde en veilige openbare ruimte, toegankelijke groene gebieden nabij de steden, schone lucht en schoon water. Identiteit en uitstraling zijn hierbij ook van belang. Immigratie en blijvende bevolkingsgroei stellen ons hierbij voor nieuwe opgaven in sociaal, economisch en fysiek opzicht. Integratie en segregatie van bevolkingsgroepen op grond van inkomen, cultuur, opleidingsniveau of etniciteit vergen een blijvende en grote aandacht. Het gaat daarbij zowel om segregatie tussen stadsdelen en wijken, tussen steden en voorsteden als tussen stad en land. Het vigerende beleid besteedt daaraan onvoldoende aandacht.

Een aantrekkelijke leefomgeving voor burgers en ondernemers trekt nieuwe activiteiten aan en draagt daarmee ook bij aan versterking van de economische concurrentiepositie. Voldoende woonruimte en voorzieningen met een heldere identiteit en uitstraling moeten zorgen voor keuzemogelijkheden en een aantrekkelijke diversiteit waar elke burger en ondernemer een plek kan vinden die bij hem of haar past. Contrast tussen stad en land draagt hieraan bij. Maatregelen op zowel de lokale/regionale schaal als op Randstedelijke schaal zijn daarbij van belang. Een combinatie van ruimtelijk beleid met beleid op het gebied van economie, milieu, sociale samenhang, integratie, emancipatie, arbeidsmarkt en onderwijs is van belang. In deze startnotitie is nog maar beperkt invulling gegeven aan de niet-ruimtelijke onderwerpen die hierin van belang zijn. Het kabinet is zich ervan bewust dat fysieke maatregelen alleen nog niet voldoende zijn voor een aantrekkelijke woon-, werk- en leefomgeving. Sociale, economische, fysieke en milieumaatregelen moeten hand in hand gaan en elkaar versterken¹³. Het kabinet is zich er ook van bewust dat er extra inzet nodig is teneinde op langere termijn de noodzakelijke kwaliteit te kunnen bieden in en rond de stad, wat betreft wonen, werken en groen. De keuzemogelijkheden in woon- en werkmilieus moeten verder worden vergroot. Dat geldt ook voor het woningaanbod op de woningmarkten van de verschillende stadsregio's. Daarnaast is er meer groene kwaliteit van allure in en bij de steden nodig dan in het vigerend beleid is voorzien. Cruciaal is ook de openheid van het Groene Hart te behouden, de toeristisch-recreatieve mogelijkheden te vergroten en ervoor te zorgen dat ook op lange termijn dit groenblauwe middengebied er in belangrijke mate voor zorgt dat de Randstad zich onderscheidt van grootstedelijke gebieden in het buitenland. Om dat robuust te kunnen waarborgen, is extra inzet nodig.



Figuur 2.6. Ontwikkelingen, hoofdoggaven en ambitie voor de Randstad.

Uit de verwachte ontwikkelingen volgt een grote ruimtevrage die niet vanzelf 'past'. De bevolking van de Randstad blijft de komende decennia immers groeien. Datzelfde geldt voor de economie. Dat neemt niet weg dat het ene deel van de Randstad (Noordvleugel en Utrechtse regio) naar verwachting meer en langer groeit dan het andere (Zuidvleugel en Groene Hart). Ook geldt voor kleinere gebieden in de Randstad dat bevolkingskrimp (met de daarbij horende opgaven om bijvoorbeeld voorzieningen op peil te houden) wel al voor 2040 aan de orde kan komen. In de (ex-ante)studie die waarschijnlijk in aansluiting op deze startnotitie door de planbureaus wordt uitgevoerd, kan daaraan aandacht worden besteed.

Keuzen moeten worden gemaakt om ook op lange termijn te kunnen zorgen voor een goede ruimtelijke kwaliteit in de Randstad. Een grotere bestuurlijke slagkracht is nodig om antwoord op de opgaven te kunnen geven en de ambitie daadwerkelijk dichterbij te brengen.

¹³ Zie ook: Klaas Mulder, Een geslaagde Randstad, Laagland'advies, 2007.

HOOFDSTUK 3. AGENDA RANDSTAD 2040



3.1. ONDERWERPEN OP DE AGENDA 2040

Het kabinet heeft de ambitie om de Randstad te ontwikkelen tot een duurzame en concurrerende Europese topregio: een regio waarin welvaart en economische groei samen gaan met sociale, culturele en ecologische wensen en keuzemogelijkheden van huidige én toekomstige generaties. Dit is ook een Randstad die vanuit vele motieven aantrekkelijk is als bestemming en waarin mensen met uiteenlopende leefstijlen hun dromen kunnen waarmaken.

De ontwikkelingen op lange termijn leiden onverminderd tot een grote ruimtevrage. Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is bij het accommoderen van die vraag een enorme uitdaging. Het kabinet agendeert daarom zeven onderwerpen om deze kwaliteitsambitie werkelijkheid te laten worden. Deze zeven onderwerpen hangen samen met de drie hoofdopgaven. Nadere uitwerkingen en keuzen over deze onderwerpen in de komende maanden zullen richtinggevend zijn voor de lange termijnkoers voor de Randstad en voor de vervolgbesluiten van het kabinet over de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad.

De zeven onderwerpen zijn:

1. **Klimaatbestendigheid van de laaggelegen delta;**
2. **Ruimtelijke investeringsstrategie;**
3. **Groenblauwe structuur als raamwerk voor verstedelijking;**
4. **Verstedelijkingsstrategie;**
5. **Bereikbaarheid in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling;**
6. **Ruimtelijk-economische typering en structuur;**
7. **Toekomst van Schiphol.**

Deze zeven onderwerpen zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt. Per onderwerp wordt eerst het *dilemma* geschetst. Om de discussie en het overleg in het vervolgtraject scherp te kunnen voeren, zijn vervolgens de *overwegingen* bij een voorkeursrichting aangegeven met de daarbij horende *ruimtelijke consequenties*. Definitieve keuzes zullen pas na de genoemde overleggen worden gemaakt bij het opstellen van de integrale, langetermijnvisie voor de Randstad en in een aantal andere visies die belangrijk zijn voor de Randstad (kustvisie, watervisie en mobiliteitsvisie). Voor elk onderwerp geeft het kabinet ook een mogelijke *aanpak* van de belangrijkste opgaven in de Randstad. De thema's van deze aanpak zijn selectief gekozen en benadrukken de verantwoordelijkheid van het rijk om over een langere periode gezien (vanaf nu tot 2040) gewenste veranderingen in de ruimtelijke structuur tot stand te brengen. Niet elke opgave in de Randstad is opgenomen onder deze aanpak. Alleen die opgaven die op een hoger schaalniveau spelen én waarvoor de meerwaarde van rijksbetrokkenheid groot is, zijn gekozen als thema's voor de aanpak.

Op de kortere, middellange en lange termijn kan aan deze aanpak concreet invulling worden gegeven, bijvoorbeeld in de vorm van projecten of nadere uitwerkingen.

Voor de korte en middellange termijn worden daarom de projecten genoemd uit het UPR¹ en uit de voorselectie van het Nota Ruimtebudget². Voor de middellange en lange termijn worden voorstellen gedaan voor nadere uitwerkingen die in de integrale, langetermijnvisie kunnen worden opgenomen³. Door het benoemen van een concrete aanpak – in samenhang met de ‘uitvoeringsprincipes’ in paragraaf 3.10 – komt het kabinet tegemoet aan het verzoek in de tweede motie Lemstra om een ‘strategie gekoppeld aan de langetermijnopgaven en -visie’. Veel acties op weg naar 2040 zullen nog nader moeten worden ingevuld. De acties zullen niet alleen door het rijk, maar juist in samenwerking met andere overheden, marktpartijen (via publiek-private samenwerking) en maatschappelijke organisaties moeten worden vormgegeven. Wel acht het rijk zich verantwoordelijk voor het resultaat; dat wil zeggen dat als acties van andere partijen op weg naar 2040 onvoldoende resultaat hebben, het rijk zal bezien hoe die resultaten alsnog bereikt kunnen worden.

Visie en concrete lange termijnacties kunnen bijdragen aan nieuw élan en realisatie van de ambitie voor de Randstad⁴. In algemene zin valt te denken aan de organisatie van evenementen. Van belang is na te denken over de duurzame bijdrage van evenementen nadat ze zijn gehouden. Het kabinet vindt in het kader van de op te stellen langetermijnvisie vooral evenementen die passen bij één (of meer) van de geagendeerde onderwerpen interessant. Een aansprekend Nederlands voorbeeld is de Floriade. Deze wereldtuinbouwtentoonstelling gaf in het verleden een belangrijke groene impuls aan Rotterdam (1960), Amsterdam (1972 en '82), Zoetermeer/Den Haag (1992) en de Haarlemmermeer (2002) en zal in 2012 voor het eerst buiten de Randstad (in de regio Venlo) worden georganiseerd. Ook andere wereldtentoonstellingen kunnen een gebied iets nalaten wat zonder dat evenement moeilijker gelukt zou zijn. Een toekomstige ‘aquade’ (cultuurmanifestatie van onder meer de watersector en de vrijetijdsindustrie) of bouwtentoonstelling kan in dit verband als voorbeeld dienen. Olympische Spelen in Nederland (honderd jaar na de Spelen van Amsterdam in 1928) zouden in de toekomst ook zo'n evenement kunnen zijn met

¹ Urgentieprogramma Randstad: Dit zijn urgente projecten die tijdens deze kabinetsperiode al belangrijk kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van de ambitie voor de Randstad. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft als projectminister deze projecten in het UPR opgenomen en onderbouwd. Afspraken over de uitvoering van deze projecten zijn al (voor een deel) gemaakt of zijn in voorbereiding.

² Voorselectie Nota Ruimtebudget: Dit zijn integrale gebiedsontwikkelingsprojecten die voor een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget in aanmerking komen. De definitieve selectie van deze projecten is voorzien voor de zomer van 2007. Uitvoering van de geselecteerde projecten is voorzien op de korte en middellange termijn. De projecten uit het Nota Ruimtebudget zijn ook betrokken bij het UPR.

³ Uitwerkingen R2040: Dit zijn de acties die in de periode tot 2040 een belangrijke aanvullende bijdrage kunnen leveren aan versterking van de Randstad en die het kabinet graag op de agenda plaatst voor overleg met andere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. In deze uitwerkingen zijn nog nader onderzoek, overleg en afspraken nodig over de manier waarop ze het beste kunnen worden uitgewerkt en vertaald in concrete en uitvoerbare projecten. Financiële afspraken over de uitvoering van deze projecten zijn niet gemaakt. De uitvoering van concrete projecten die uit de uitwerkingen kunnen voortvloeien, zijn voorzien op de middellange en lange termijn.

⁴ DHV B.V., Randstad Wereldstad? Input voor een lange termijn investeringsagenda, Amersfoort, 2006.

een spin-off die past bij de in deze startnotitie verwoorde ambities. Dat kan ook voor andere culturele en sportevenementen, manifestaties en attracties gelden.

3.2. KLIMAATBESTENDIGHEID VAN DE LAAGGELEGEN DELTA

Dilemma

Onder invloed van de klimaatverandering stijgt de zeespiegel en nemen de rivierafvoeren toe. De recente analyses van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) tonen aan dat deze effecten onvermijdelijk zijn. De hele Randstad ligt beneden zeeniveau en op het laagste punt van de Noordwest-Europese delta. Welke strategie kiezen we om te anticiperen op deze effecten? Kiezen we voor een gehele of gedeeltelijke terugtrekking uit de laaggelegen delta naar de hogere delen van Nederland? Of accepteren we de risico's en blijven we investeren en leven in de Randstad en maken we er de meest veilige delta van de wereld van? Hogen we de kust op en verbreden we deze in combinatie met een impuls in ruimtelijke kwaliteit of trekken we ons terug? Durven we te kiezen voor meer wateropvang, natte buffers, berging in de stad en aan het water aangepaste bouwwijzen of kiezen we voor technische oplossingen zoals meer bemaling? En op welke andere manieren zullen we invulling moeten geven aan klimaatbestendigheid?

Als kader voor de korte en middellange termijn geldt het vigerende beleid uit onder meer de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) en de Nota Ruimte. In aansluiting daarop zal binnenkort door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een ‘Watervisie’ worden uitgebracht, waarin het waterbeleid voor de lange termijn wordt uitgewerkt. Nederland klimaatbestendig maken is één van de prioriteiten. De Watervisie is de opmaat voor het Nationale Waterplan dat in 2009 zal verschijnen. Het vastgestelde beleid op het gebied van water (en dus op termijn ook de Watervisie) is een belangrijk kader voor de integrale, langetermijnvisie voor de Randstad.

Overwegingen

Het kabinet gaat er vanuit dat Nederland blijft investeren en leven in de laaggelegen delta. Terugtrekking naar Hoog-Nederland lijkt niet nodig en niet wenselijk. De verstedelijkingsstrategie voor West-Nederland blijft gericht op het benutten van de strategische ligging en het beschermen van het ontwikkelde economisch, sociaal en ecologisch kapitaal in de delta. De al eeuwen durende, succesvolle strijd tegen het water zal ook de komende eeuw(en) met kracht kunnen worden voortgezet. Naar verwachting zal de zeespiegelstijging in het slechtste geval maximaal 1,5 meter per eeuw bedragen, terwijl we tot 6 meter aankunnen. Dus voor minimaal vier eeuwen kunnen we zorgen voor een veilige ontwikkeling van de Randstad. Daarvoor moeten we wel tijdig een aantal, bij voorkeur ruimtelijke, maatregelen nemen, bijvoorbeeld om de rivierafvoeren veilig te kunnen blijven verwerken. Om de veiligheid van Rotterdam en de Drechtsteden te kunnen blijven waarborgen, is het volgens het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) op langere termijn een optie om meer rivierwater af te voeren via de IJssel / het IJsselmeer en de Zuidwestelijke Delta.



Er zijn goede technische, ruimtelijke en organisatorische mogelijkheden om – mits tijdig erkend en benut – te anticiperen op de effecten van de klimaatverandering en om de veiligheid (tot op een politiek-maatschappelijk aanvaard niveau) te garanderen. Beelden van een geheel overstroomd West-Nederland, zoals Al Gore verbeeldde in zijn film ('an inconvenient truth', 2006), zijn zeker de komende eeuw niet reëel. Ook het MNP heeft daar nog eens op gewezen in de Tweede Duurzaamheidsverkenning Nederland Later.

Het economisch, sociaal en ecologisch kapitaal in de Randstad is van zo'n omvang, dat 'terugtrekking' uit Laag-Nederland in financieel-economisch en sociaal-maatschappelijk opzicht geen reële optie lijkt, ook al leidt de lage ligging in combinatie met de klimaatverandering wel tot extra kosten. Bovendien biedt de klimaatverandering ook kansen. Wereldwijd kan Nederland bijvoorbeeld laten zien welke kennis en ervaring is opgedaan om in een drukbevolkt kust- en deltagebied te anticiperen op de effecten van de klimaatverandering. Dit kan leiden tot export van 'deltakennis'.

Ruimtelijke consequenties

Anticiperen op de klimaatverandering zal meer dan in het verleden vragen om aanpassing van bestaande en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen aan de effecten van de klimaatverandering. In Nederland zullen we bereid moeten zijn en blijven om een belangrijk deel van het nationaal inkomen te besteden aan waterveiligheidsmaatregelen nu en in de verre toekomst. Veel van die maatregelen vereisen ook een extra ruimtebeslag.

Het waterbeleid anticipeert al op de effecten van klimaatverandering. Het is belangrijk dat het (voorgenomen) beleid, zoals Ruimte voor de Rivieren, Zwakke Schakels, Nota Ruimte en Nationaal Bestuursakkoord Water, volgens het afgesproken tempo wordt uitgevoerd. Het is wenselijk dat er gezocht wordt naar structurele oplossingen voor de lange termijn na 2050 en te bezien of aanscherping en versnelling van de huidige beleidsinspanningen op het gebied van water(veiligheid) nodig zijn. Extra maatregelen kunnen nodig zijn, zowel in ruimtelijke en fysieke zin (compartmentering, overstroombare dijken) als in organisatorische zin (verzekeren, evacuatieplannen, communicatie). Afgezien van de prioritaire zwakke schakels, zullen extra veiligheidsmaatregelen voor de versterking van de kust naar verwachting pas op langere termijn nodig zijn. In het maatschappelijk debat wordt veel gesproken over de kustversterking. Zo zou een kustverbreding extra mogelijkheden kunnen creëren voor andere functies (natuur, wonen). Veel creatieve ideeën worden hierover gelanceerd, onder andere eilanden voor de kust. In de kustvisie die onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris voor Verkeer en Waterstaat wordt opgesteld, zal worden verkend welke ontwikkeling het kabinet voor ogen heeft voor de kust.

We moeten er rekening mee gaan houden dat 'klimaatbestendigheid' een leidend principe zal worden bij de locatiekeuze, inrichting en/of bouw van verstedelijkingslocaties. En ook bij herstructureringsplannen in bestaande stedelijke gebieden zal klimaatbestendigheid een opgave zijn. Water is een dominant structurerend element

bij bestaande en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Dat betekent dat er waarschijnlijk meer innovatieve en klimaatbestendige ontwerpen en bouwvormen nodig zullen zijn bij de ontwikkeling van bouwlocaties.

Aanpak: Hoogwaterveiligheid vanuit zee en rivieren

Een klimaatbestendige delta is in de eerste plaats een veilige delta⁵. Het rijk heeft een centrale rol als het gaat om veiligheidsmaatregelen langs de kust en de rivieren. Voor de kust blijft het rijk inzetten op onderhoud en versterking van de kust. Kansen voor versterking van natuur en recreatie worden daarbij benut. Langs de rivieren waarborgt het rijk voldoende ruimte om het rivierwater tijdelijk te bergen en veilig af te voeren. De veiligheid op lange termijn in met name Rotterdam en de Drechtsteden zal een belangrijk aandachtspunt zijn. Provincies en gemeenten zullen zorgvuldig om moeten gaan met de nog beschikbare ruimte langs rivieren en in de kust. Voor de kust zal het rijk een nadere ontwikkelingsrichting uitwerken in een nog op te stellen kustvisie.

Bij de uitvoering van deze aanpak passen de UPR-projecten⁶ 'Aanpak zwakke schakels kust' en 'Compartimentering centraal Holland'. Uit de projecten die tot de voorselectie van het Nota Ruimte Budget behoren, kan aan deze aanpak invulling worden gegeven met de projecten 'Den Haag internationale stad -Zwakke schakel Scheveningen' en buiten West-Nederland: 'Ijsseldelta/-sprong' en 'Nijmegen'.

3.3. RUIMTELIJKE INVESTERINGSSTRATEGIE (TER BEVORDERING VAN DE CONCURRENTIEPOSITIE)

Dilemma

De ambitie om de Randstad op weg naar 2040 te laten uitgroeien tot een Europese topregio van formaat vraagt enorme ruimtelijke investeringen van rijk, decentrale overheden en private partijen. Dit roept de vraag op welke ruimtelijke investeringen het meeste rendement zullen opleveren. Zijn het de investeringen die de sterke en onderscheidende punten van de (steden van de) Randstad verder versterken en daarmee onze internationale concurrentiepositie versterken ('investeringen in kracht')? Of leggen we de nadruk op het wegwerken van de achterstanden, het verbeteren van de basiskwaliteiten en het 'eerlijk' verdelen van de beschikbare middelen, bijvoorbeeld over steden, thema's en sectoren ('investeringen in verdeelde rechtvaardigheid')? In de langetermijnvisie voor de Randstad zal het kabinet een ruimtelijke investeringsstrategie opnemen op basis van een keuze voor één van beide opties.

⁵ Bij klimaatbestendigheid gaat het zowel om mitigatie (terugdringing van emissies bijvoorbeeld via duurzame energie en energiebesparing) als om adaptatie (aanpassen aan de gevolgen). In deze startnotitie ligt het accent op ruimtelijke maatregelen en daarmee primair op adaptatie.

⁶ Zie voor een toelichting op de projecten het Urgentieprogramma Randstad, Ministerie van VenW, juni 2007.

Overwegingen

Het kabinet ziet in het benutten en uitbouwen van de internationaal sterke punten een belangrijke strategie om de internationale concurrentiepositie van de Randstad te verbeteren. De internationaal sterke punten van de Randstad zijn verspreid over meer deelregio's. Elke regio beschikt over eigen, unieke kwaliteiten die internationaal concurrerend zijn. Zo concurreert de regio Amsterdam met zijn zakelijke en financiële dienstverlening, creatieve sector en toerisme (met bijvoorbeeld Londen, Parijs, Brussel, Berlijn en Frankfurt), de regio Rotterdam als moderne en innovatieve havenregio (met bijvoorbeeld Antwerpen en Hamburg) en Den Haag als internationaal centrum van recht en vrede (met bijvoorbeeld Genève, Wenen, Bonn, Straatsburg en Brussel). Het kabinet wil graag dat elke stadsregio zijn eigen identiteit en sterke punten verder uitbuit en versterkt. Dat vergroot de diversiteit binnen de Randstad en daarmee de aantrekkelijkheid en internationale concurrentiepositie van individuele regio's en van de Randstad als geheel. In feite vertaalt het kabinet met deze voorlopige keuze de landelijke ruimtelijk-economische filosofie van de nota 'Pieken in de Delta' naar de Randstad.

Het gegeven dat het merendeel van de functionele relaties, bijvoorbeeld het woonwerkverkeer en woningmarkt- en arbeidsmarktrelaties, zich voordoet op het niveau van de stadsregio's sterkt het kabinet voorlopig in haar keuze om als eerste stap in te zetten op de kracht en identiteit van regio's. Dat vereist in de eerste plaats een intensivering van de samenwerking binnen de regio's van de Randstad. Daarnaast kunnen verbeteringen in de verbindingen binnen en tussen regio's bijdragen aan grotere verschillen in het voorzieningenpakket van steden. Een strategie ter versterking van de samenhang en samenwerking op Randstadniveau kan voor de langere termijn noodzakelijk zijn om de complementariteit van regio's verder te vergroten. Dan kunnen ook schaalvoordelen op Randstedelijk niveau worden benut, bijvoorbeeld voor versterking van het draagvlak voor hoogfrequent spoorvervoer op de drukste spoorcorridors in de Randstad, voor regionale en bovenregionale OV-netwerken, toplocaties, hoogwaardige kennisinstellingen, culturele topvoorzieningen en evenementen. Het is overigens nog niet duidelijk of er op langere termijn voldoende vraag zou zijn voor echt nieuwe systemen van openbaar vervoer tussen de verschillende stadsregio's. Datzelfde geldt voor nieuwe concepten als het door de Vereniging Deltametropool voorgestelde 'Deltanet'.

Een keuze voor de strategie om te investeren in kracht, hoeft volgens het kabinet niet ten koste te gaan van de mogelijkheden om de zwakke kenmerken op een zodanig basispeil te brengen, dat de (inter)nationale betekenis van de Randstad niet wordt bedreigd. Extra inspanningen zijn nodig voor onder meer de aanpak van problemen in wijken, versterking van het openbaar vervoer en de bereikbaarheid over de weg en verbetering van de kwaliteit van het groen en de luchtkwaliteit.



Ruimtelijke consequenties

Als het kabinet voorrang zou geven aan de strategie om 'wat sterk is, sterker te maken', kan het betekenen dat het kabinet initiatieven in een deelregio niet stimuleert als investeringen in andere regio's meer kracht en rendement opleveren. Sommige regio's zullen dan in de toekomst meer en andere minder in beeld komen voor bepaalde rijksinvesteringen. Investeren in kracht kan ook betekenen dat de Noordvleugel van de Randstad relatief meer in beeld komt. Het RPB toonde aan dat overheidsinvesteringen in deze regio in het algemeen relatief het meeste rendement opleveren, gebaseerd op een krachtige uitgangspositie in economische netwerken en clusters⁷. Deze regio heeft ook de komende decennia naar verwachting de sterkste nationale en een sterke internationale positie in de zakelijke en financiële dienstverlening en de creatieve sector. Van de gunstige internationale uitgangspositie van de regio Amsterdam kan de gehele Randstad profiteren om de internationale concurrentie aan te gaan. Een soortgelijke redenering kan in specifieke gevallen ook voor andere delen van de Randstad gelden, bijvoorbeeld voor investeringen in herstructurering die mogelijk het meeste rendement opleveren in de regio Rotterdam of voor investeringen in internationaal recht en bestuur die vooral meerwaarde hebben in de Haagse regio, of voor investeringen in kennis en innovatie waarvoor de krachtige kennisas A2 (van Amsterdam, via Utrecht tot Eindhoven) snel in beeld komt. Ook elders zijn op dit vlak ontwikkelingskansen te vinden, met name in en bij de universiteitssteden (zoals de 'science port' langs de A13).

Aanpak: (Inter)nationale topmilieus

Een belangrijke bijdrage aan de strategie 'investeren in kracht' kan worden geleverd worden door een meer gerichte ontwikkeling van (inter)nationale topmilieus voor (inter)nationaal opererende bedrijven, met name in de dienstensector⁸. Het rijk kan hierin vaak een doorslaggevende rol spelen. Met name Amsterdam heeft met de nabijheid van Schiphol potenties om internationale bedrijvigheid aan te trekken. De stad kan haar internationale positie op het gebied van kennisintensieve financiële en zakelijke dienstverlening verder versterken. Het rijk ziet in dit verband kansen voor de ontwikkeling van de as Schiphol-Amsterdam(-Almere) als internationaal topmilieu. Met de nieuwe Noord-Zuidlijn ontstaat er een verbinding tussen de Zuidas, de binnenstad en de IJ-oeveren waardoor de as een internationaal aansprekend profiel krijgt. Ook ziet het rijk kansen in het benutten van de internationale potenties van Den Haag en Rotterdam. Den Haag bouwt voort op haar vestigingsklimaat voor non-profit instellingen en instellingen voor bestuur en recht. Naast verbetering van de auto- en OV-bereikbaarheid draagt ontwikkeling van de gebieden Internationale Zone/World Forum en Binckhorst bij aan de versterking van deze rol. Rotterdam versterkt haar internationale positie met name op het gebied van maritieme dienst-

⁷ RPB Economische netwerken in de regio, Den Haag, 2006; RPB: Kennishubs in Nederland. Ruimtelijke patronen van onderzoekssamenwerking. Den Haag, 2006; RPB: wegen naar economische groei, Den Haag, 2006.

⁸ Ook greenports kunnen worden opgevat als een internationaal topmilieu, maar het belang van deze tuinbouwconcentratiegebieden wordt al meegenomen als onderdeel van benaderingswijze 4 'Logistieke driehoek havens, luchthaven en greenports.

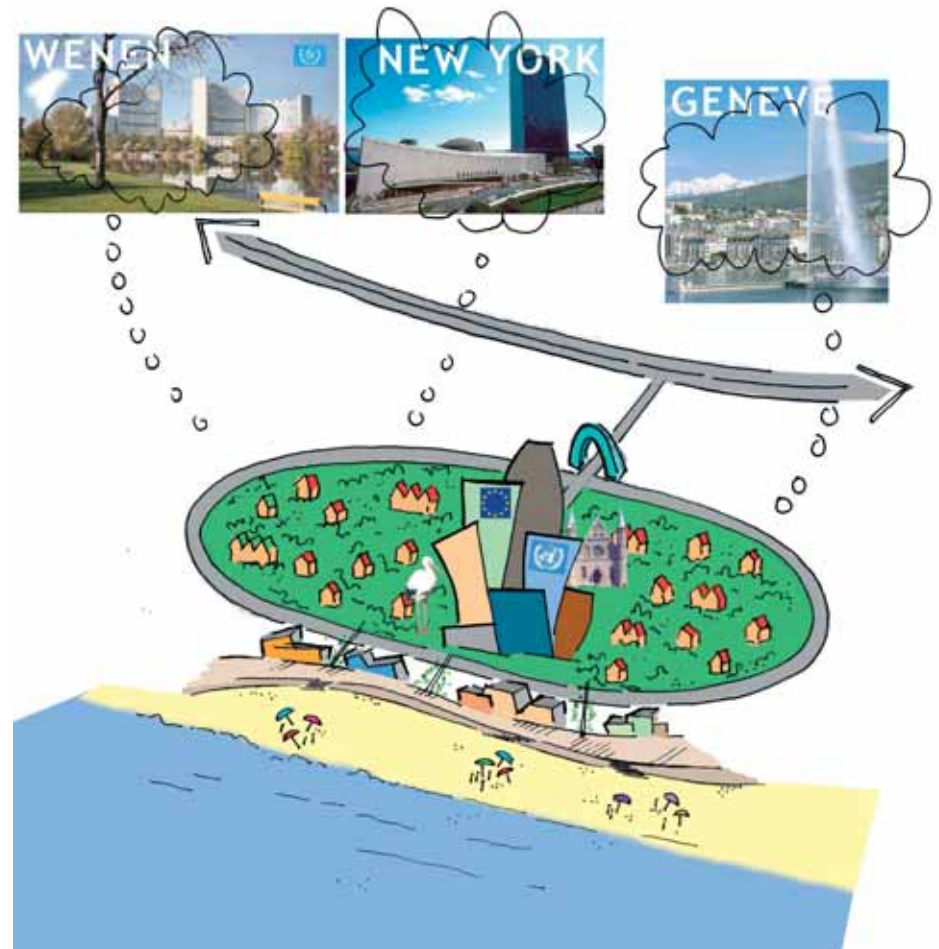
verlening en diverse stedelijke evenementen. In het verlengde daarvan is ook het realiseren van grootschalige werklocaties rondom de mainports voor de uitvoering van waardedoelvoegende activiteiten nodig om (inter)nationale topmilieus te kunnen creëren.

Verder wil het rijk de potenties van de Randstad op het gebied van kenniseconomie en creatieve economie verder benutten. Ook voor de vestiging van deze activiteiten zijn geschikte vestigingsmilieus nodig. Het kabinet wil dan ook de ontwikkeling van topmilieus voor kenniseconomie en creatieve economie stimuleren door samen met de regiopartners uitvoeringsstrategieën te ontwikkelen. Meer specifiek ziet het rijk de volgende accenten:

- benutten van de kansen in Amsterdam voor de creatieve economie door een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en creatieve geesten. Het kabinet wil de ontwikkeling van bijzondere locaties zoals de Noordelijke IJ-oeveren stimuleren;
- benutten van de centrale ligging en het aantrekkelijke vestigingsklimaat van Utrecht voor de vestiging van kennisintensieve activiteiten en creatieve economie;
- verdere ontwikkeling van de Brainport Eindhoven als spil van de toptechnologie regio Zuidoost-Brabant en in relatie met de potenties van de Randstad;
- uitbouwen van Rotterdam als 'moderne havenstad' met toegevoegde waarden-diensten in de logistiek- en handelssector, energie, recycling en maritieme industrie, gebaseerd op kennis en innovatie.
- uitbouwen van bedrijvigheid gelieerd aan de (internationaal bekende) universiteiten en kennisinstellingen van Utrecht, Amsterdam, Leiden, Delft en Rotterdam.

In het UPR⁹ zijn projecten opgenomen die uitvoering geven aan deze aanpak. Het betreft de projecten 'Werkstad A4', 'Hoeksche Waard', 'Stadshavens Rotterdam', 'Internationale stad Den Haag', 'Leiden BioScience', 'Project Mainportontwikkeling Rotterdam' en 'Transitie Greenports'. Van de projecten uit de voorselectie van het Nota Ruimte Budget kan deze aanpak worden ondersteund met de projecten 'Den Haag Internationale Stad' en buiten West-Nederland: 'Brainport Eindhoven'. Voor de langere termijn kan verder uitwerking worden gegeven aan de ontwikkeling van Schiphol als 'airportcity' met een verdere integratie van de luchthaven en de stad als bestemming.

⁹ Zie voor een toelichting op de projecten het Urgentieprogramma Randstad, Ministerie van VenW, juni 2007.



3.4. GROENBLAUWE STRUCTUUR ALS RAAMWERK VOOR VERSTEDELIJING

Dilemma

Uniek aan de Randstad is onder meer het open, groene middengebied: het Groene Hart van de Randstad. Decennialang zijn pogingen gedaan om dit gebied in zijn oorspronkelijke omvang te beschermen en te ontwikkelen. Hoewel dit ten dele is gelukt, is de bebouwing flink toegenomen, zijn de grenzen herhaaldelijk aangepast en is het hart steeds kleiner geworden. En wat voor het Groene Hart geldt, geldt ook voor het kleinschalige groen in en nabij de steden: het groen in de Randstad is – over een langere periode gezien – niet opgewassen tegen de verstedelijkingsdruk. Met de

BOX: IBA Emscherpark (Duitsland) Mogelijkheden van een integraal parklandschap

Duitsland kent een lange traditie in bouwtenoonstellingen gericht op hedendaagse stedenbouw. Met de Internationale Bauausstellung (IBA) Emscherpark (1989–1999) beoogde de deelstaat Noordrijnland-Westfalen een integraal toekomstprogramma op te zetten om economische structuurveranderingen in de voormalige industriële regio te bewerkstelligen. Doel van het IBA Emscherpark was om op een concrete en uitvoeringsgerichte manier een betere woon- en leefkwaliteit te scheppen. Sociale, architectonische en stedenbouwkundige initiatieven vormden de basis van de economische structuurveranderingen en de beoogde gebiedsontwikkeling. Het programma IBA Emscherpark omvat circa 120 projecten in 17 verschillende steden (met in totaal 2,5 miljoen inwoners).

De projecten lopen uiteen van het verbinden van regionale en binnenstedelijke groenontwikkelingen en het versterken van het natuurlijk watersysteem tot vestiging van nieuwe technologiecentra, het bouwen en herstructureren van woningen en sociale initiatieven ter bevordering van werkgelegenheid ('werken in het park') tot en met het ontwikkelen van een route voor de industriële cultuur langs hoogovens en het monumentale industriële erfgoed. Bij de projecten is veel aandacht besteed aan toepassing van nieuwe en milieuvriendelijke technieken, ecologie, openbare ruimte, sociaal-maatschappelijke en culturele aspecten. Intussen is een masterplan uitgewerkt voor het Emscher Landschapspark 2010 (2006) waarin de bovengenoemde ambities verder uitgewerkt worden. Om de kwaliteit van de projecten te vergroten, zijn er verschillende competities uitgeschreven op basis waarvan de projecten geselecteerd zijn.

De integrale en interregionale aanpak van het IBA Emscherpark en het toepassen van het competitieprincipe vormen een interessant voorbeeld voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van een metropolaan park met cultuurhistorische waarde en internationale allure in de Randstad.



ontwikkeling van de ecologische hoofdstructuur, nationale landschappen, rijksbufferzones en 'groen in en om de stad' zijn en worden inspanningen gedaan om de groene kwaliteiten te versterken. Maar zijn deze inspanningen ook voor de langere termijn voldoende? Zijn we bereid om extra inspanningen te doen, ook als dit leidt tot beperkingen aan uitbreidingsruimte voor wonen en werken in deelgebieden? Terwijl de burgers de groene en blauwe kwaliteiten in het algemeen steeds meer waarderen om te kunnen recreëren, van de natuur te genieten en stad-land overgangen (en beleving van openheid en 'ruimte') te kunnen beleven, nemen deze waarden al decennia in omvang af. Het is de vraag hoe we daaraan een nieuwe invulling geven, de groene en blauwe waarden waarborgen en ervoor zorgen dat de Randstad de komende decennia een plezierige plek is om te wonen, te werken en te leven.

Overwegingen

Het kabinet overweegt zich sterk te maken voor een extra, hernieuwde impuls – bovenop de bestaande beleidsinspanningen – om te komen tot een robuustere groenblauwe structuur. Robuust wil onder meer zeggen beter beschermd, groter en sterker onderling verbonden. Centrale onderdelen van die groenblauwe structuur zijn het rivierengebied, de Utrechtse Heuvelrug, Laag-Holland, het Groene Hart, het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke delta, de kustzone en de bestaande rijksbufferzones en nieuwe schakels die deze gebieden onderling verbinden. Een integrale benadering en krachtadig handelen zijn hierbij cruciaal. Het gaat om ontwikkeling van een groenblauwe ruggengraat die verweven is met economische dragers als de grondgebonden landbouw en recreatie en andere functies als natuurbeleving, waterberging en cultuurhistorie¹⁰. Een extra impuls en meer daadkracht zijn naar verwachting nodig omdat de doorzetkracht voor groenblauw in tegenstelling tot die van stedelijke ontwikkelingen in de praktijk vaak onvoldoende is. De afname van de oppervlakte van het Groene Hart spreekt boekdelen, al zegt die oppervlakte natuurlijk niet alles over de aangeboden ruimtelijke kwaliteit ter plaatse.

Voor een eventuele extra impuls kunnen verschillende redenen worden genoemd. Ten eerste zou in een robuustere groenblauwe structuur de ruimte gevonden kunnen worden om voor te sorteren op de effecten van de klimaatverandering. Hoewel die effecten nog niet allemaal even duidelijk zijn, is het van belang tijdig voor te sorteren en ruimte te reserveren. Ten tweede kan deze structuur van grote eenheden een sterkere basis bieden voor een stelsel van kleinere groenblauwe verbindingen nabij de steden als sterke contraalm voor de verstedelijking. Meer groen nabij de steden heeft betekenis voor gezondheid, recreatie, natuur en de beleving van openheid. Dat biedt ook recreatieve en toeristische mogelijkheden. Cultuurhistorische elementen in het landschap kunnen worden behouden en versterkt. Dit draagt bij aan een beter en gezonder leefklimaat en daarmee aan een versterking van onze internationale concurrentiepositie. De ruimtelijke constellatie van de Randstad – als ring van steden met

¹⁰ Onder andere bij de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

een open, groen middengebied – is internationaal uniek in vergelijking met de concentrische opbouw van steden als Parijs en Londen¹¹. Met extra inspanningen zou het kabinet de balans tussen groeiende verstedelijking en grote, groene eenheden nog tijdig kunnen herstellen.

Ruimtelijke consequenties

De ontwikkeling van een robuuste groenblauwe structuur zou kunnen betekenen dat al op korte termijn extra keuzes nodig zijn over 'bescherming' en 'behoud door ontwikkeling'.

Bij *bescherming* gaat het er om mooie en nog open gebieden beter te beschermen en die gebieden te vrijwaren van nieuwe verstedelijking, die op lange termijn nodig kunnen zijn voor de afvoer van rivieren, waterberging, het behoud van de zoetwatervoorraad (waterkwaliteit) en bijdragen aan de biodiversiteit. Een uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur (na 2018) met gebieden die hiervoor nodig zijn, is één van de mogelijkheden. Aanscherping van het bebouwingsregime in delen van het nationaal landschap Groene Hart is een andere mogelijkheid. Bouwmogelijkheden in nationale landschappen moeten in elk geval ten hoogste blijven passen binnen de bestaande afspraken over bouwen voor de lokale woningbehoefte ('migratiesaldonul').

In gebieden die vanwege natuur-, landschap- en waterbelangen niet gevrijwaard hoeven te worden, kan door een strategie van *behoud door ontwikkeling* actief worden bijgedragen aan één of meer 'metropolitane parken', als onderdeel van het Groene Hart en van een veel grotere groenblauwe structuur van de Randstad. In deze parken kunnen natuurbeleving, recreatie, landbouw, wonen en werken aan de stadsranden samen gaan, met een accent op rust, ontspanning en vrijetijdsbesteding. Sommige van deze parken kunnen ook ruimte bieden voor experimenten met innovatief bouwen, tijdelijk ruimtegebruik, evenementen, wereldtentoonstellingen en dergelijke. Goede verbindingen tussen deze parken onderling en tussen deze parken en de steden kunnen één groot (hoewel niet aaneengesloten) kwalitatief park laten ontstaan. In de nabijheid van de steden kunnen 'metropolitane parken' met allure een kwaliteitsimpuls zijn die belangrijk bijdraagt aan de kwaliteit van leven. Aan zo'n park kan door bewoners en bezoekers van (delen van de) de Randstad op termijn net zoveel nieuwe betekenis en waarde worden toegekend als aan Central Park in New York, Fontainebleau bij Parijs of Hyde Park in Londen of aan bestaande kleine stadsparken in de Randstad zoals het Vondelpark in Amsterdam, het Westbroekpark in Den Haag of de Singel van Utrecht. Bufferzones (zoals Spaarnwoude) en gebieden zoals Haarzuilens bij Utrecht en het Amsterdamse Bos komen nog het dichtst in de buurt van de hier beoogde kwaliteit. Dit soort groene kwaliteit verhoogt de kwaliteit van leven en is sterk genoeg om weerstand te bieden tegen de verstedelijkingsdruk. Het creëren van

aantrekkelijke landschappen – waaronder Midden-Delfland/Oude Leede en Duin, Horst en Weide – kan hier ook aan bijdragen.

Aanpak: Robuuste groenblauwe structuur en metropolitane parken

Het kabinet wil met een robuuste groenblauwe structuur een aantrekkelijke contramal creëren voor de verstedelijking op de stedelijke ring. Een duurzame en integrale aanpak van wateren natuuropgaven in de bestaande open gebieden van het Groene Hart en de kust legt de basis voor deze groenblauwe structuur. Verbindingen tussen de grote open gebieden kunnen zorgen voor een groenblauwe dooradering van het stedelijk gebied en ruimte creëren voor recreatie buiten de stad. De groenblauwe structuur kan zich op termijn ook ontwikkelen tot een klimaatbuffer voor de gehele Randstad. Het kabinet voelt zich verantwoordelijk voor de totstandkoming van een robuuste groenblauwe structuur, hetzij door extra bescherming, ontwikkeling of uitbreiding van groenblauwe gebieden op de langere termijn. Het kabinet wil de regio stimuleren en ondersteunen in het ontwikkelen van nieuwe economische dragers en het uitvoeren van integrale gebiedsontwikkelingsprocessen die de groenblauwe structuur verder versterken. Verder wil het kabinet ondersteuning bieden aan de al aanwezige grondgebonden landbouwsector (bijvoorbeeld melkveehouderij) waar combinaties met natuur- en waterbeheer wenselijk zijn.

Op langere termijn ziet het kabinet in het Groene Hart en aan de stadsranden de ontwikkeling van één of meer 'metropolitane parken' met internationale allure voor zich. De parken zijn onderdeel van de grotere en robuuste groenblauwe structuur. Een metropolitaan park staat voor een nieuw concept. Het kan bestaan uit een pallet aan vaste en/of tijdelijke gebruiks- en belevingsvormen die onderling goed verbonden zijn, goed bereikbaar vanuit de steden en ingebed in het landschap en de cultuurhistorie aan de randen van het Groene Hart. Hoewel het de schaal en uitstraling heeft van een metropolitaan park, is het veel kleiner dan het Groene Hart. De parken bieden kansen voor beleving en recreatie in natuurgebieden, recreatielandschappen en cultuurhistorische gebieden. Daarnaast is er ruimte voor kleinschalige en klimaatbestendige woon- en werkmilieus en aangepaste vormen van grondgebonden landbouw als nieuwe economische dragers. 'Behoud door ontwikkeling' is daarbij een belangrijk principe, waarmee ook de verrommeling aan de randen van het Groene Hart kan worden aangepakt. Ook gebieden buiten het Groene Hart maar in de directe nabijheid van de steden (zoals het gebied tussen Den Haag en Leiden) kunnen potenties hebben voor meer groene allure. Het kabinet wil verkennen hoe het concept van metropolitane parken in conceptuele, organisatorische en financiële zin verder kan worden uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is dat één of meer parken ontstaan die voor veel doelgroepen nieuwe betekenis geven aan de stadsranden en het Groene Hart en daarmee een rol spelen bij het 'begrenzen' van de steden en het tegengaan van verdere verstedelijking tegen en over de grenzen van het Groene Hart.

¹¹ Wel zijn er overeenkomsten met de opbouw van de Californische Bay Area met steden (San Francisco, Berkeley, Oakland, San José) rond water als blauw open middengebied.



Bij de uitvoering van deze aanpak passen de UPR-projecten¹² 'Mooi en vitaal Delfland', 'Groot Mijdrecht Noord' en '(Versnelling) Ruggengraat voor natuur en recreatie in het Groene Hart' (Natte As). Daarnaast bestaan er belangrijke relaties met de UPR-projecten 'Oude Rijnzone', 'Schaalsprong IJmeer/Markermeer', 'Haarlemmermeer' en 'Zuidplaspolder'. Projecten uit de voorselectie van het Nota Ruimtebudget die uitvoering kunnen geven aan dit actiethema zijn 'Mooi en vitaal Delfland', 'Westelijke Veenweiden', de 'Nieuwe Hollandse Waterlinie' en 'Oude Rijnzone/Venster Bodegraven–Woerden'. Voor de hele periode tot 2040 zullen nadere uitwerkingen nodig blijven van de ontwikkeling van (kern)kwaliteiten in de nationale landschappen en rijksbufferzones van de Randstad. Voor de langere termijn staan ook nadere uitwerkingen op de agenda voor eventuele extra bescherming, ontwikkeling en uitbreiding van groenblauwe gebieden (in aanvulling op de afronding van de EHS in 2018) en voor de ontwikkeling van het parkconcept voor metropolitane parken (in conceptueel, instrumenteel en financieel opzicht en in relatie met nieuwe economische dragers).



¹² Zie voor een toelichting op de projecten het Urgentieprogramma Randstad, Ministerie van VenW, juni 2007.

3.5. VERSTEDELIJKINGSSTRATEGIE

Dilemma

Kenmerkend voor een Europese topregio is dat het een sterke aantrekkingskracht uitoefent op vele doelgroepen met verschillende leefstijlen. Binding van alle leefstijlen aan een regio is in economisch en sociaal opzicht een belangrijke succesfactor. Daarvoor is wel een zo compleet mogelijk aanbod van woon- en werkmilieus nodig – van kosmopolitisch tot dorps – dat past bij de grote variëteit in leefstijlen en vestigingsplaatseisen. Het volgen van de vestigingsvoorkeuren van burgers en ondernemers, naar aard, omvang en locaties, kost ruimte. Zeker omdat een deel van die voorkeuren bestaat uit wonen en werken in lage dichtheden met een groen en kleinschalig karakter. Het is de vraag of we door gaan met de traditionele aanleg van bedrijventerreinen of meer gebruik gaan maken van een verdere integrale benadering van wonen en werken door nieuwe economische activiteiten (zoals ict, media) vorm te geven in aantrekkelijke en goed bereikbare werklandschappen binnen stedelijke milieus.

Juist vanwege de polycentrische structuur van de Randstad is het verstedelijkingbeleid al decennialang gericht op bundeling van de verstedelijking (met name op en aan de 'Randstadring'). Door bundeling zijn en worden kwetsbare gebieden beschermd en ontstaat er eerder draagvlak voor voorzieningen zoals openbaar vervoer. Hoe ziet de balans tussen bundeling en spreiding er voor de langere termijn uit? In hoeverre past nieuwe hoogbouw bij de veranderende woonvoorkeuren en wensen ten aanzien van de leefomgeving? Belangrijk is de vraag of we bundeling op en aan de ring blijven nastreven, of ruimte geven voor een meer gespreide ruimtelijke ontwikkeling en van het concept van de Randstadring afstappen. Moet onverkort worden ingezet op bundeling, ook als we daarmee de kans lopen dat bepaalde doelgroepen wegtrekken uit de steden van de Randstad of de Randstad minder aantrekkelijk wordt voor nieuwe doelgroepen? Of geven we alle ruimte om een zo compleet mogelijk aanbod van woon- en werkmilieus aan te bieden en aantrekkelijk te zijn voor iedereen, ook als dit leidt tot een verdere 'uitwaaiering' van de verstedelijking, minder kansen voor openbaar vervoer en beperking van de groene ruimte en de openheid? Een nieuwe balans moet worden gevonden in de verstedelijkingstrategie voor de lange termijn. Daar kunnen lastige keuzen aan vastzitten. Uitwerking van dit onderwerp zal door de Minister van VROM en de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie worden opgepakt.

Overwegingen

Het lijkt verstandig verstedelijking (wonen, werken en bijbehorende voorzieningen) en verkeers- en vervoersinfrastructuur te blijven bundelen in de ring van steden rondom een relatief open en groen middengebied van de Randstad. Bundeling van verstedelijking betekent dat de meeste nieuwe bebouwing geconcentreerd tot stand komt in bestaand bebouwd gebied, aansluitend op het bestaand bebouwd gebied of in nieuwe clusters van goed ontsloten bebouwing daarbuiten. De ruimte in bestaand stedelijk gebied moet dan door verdichting optimaal worden gebruikt. De ring van

steden is geen aaneengesloten bebouwingscorridor; groenblauwe zones zorgen voor open ruimten tussen de steden.

Bundeling van de verstedelijking helpt om kwetsbare gebieden buiten de steden te beschermen en om voldoende massa te creëren voor economische activiteiten en een goed voorzieningenniveau, zowel in wijken, steden en stadsregio's als op het niveau van de vleugels of van de Randstad als geheel. Dit geldt vooral voor openbaar vervoer, maar ook voor winkels, cultuur, zorg en onderwijs. Voldoende draagvlak voor voorzieningen op al deze niveaus is essentieel om een concurrerend voorzieningenniveau aan te kunnen bieden, zowel nationaal als internationaal. Verdichting van het bestaand bebouwd gebied is een belangrijke strategie om de bundeling te realiseren. Verdichting kost echter veel geld en is vaak moeilijker te realiseren dan nieuwe bouwlocaties aan de randen van de stad. Hiervoor zijn extra inspanningen en innovatieve methoden nodig om via transformatie en herstructurering meer aantrekkelijke plekken te realiseren in bestaande steden. Er zijn hiervoor tal van kansen die het waard zijn benut te worden en die per saldo niet duurder hoeven te zijn dan nieuwe uitleglocaties¹³. Het rapport Nederland Later van het Milieu- en Natuurplanbureau geeft zelfs aan dat deze locaties uiteindelijk zelfs duurzamer en goedkoper uitpakken¹⁴.

Binnen de verstedelijkingstrategie gericht op bundeling, verdichting én een sterke groenblauwe structuur kiest het kabinet er voorlopig voor om zoveel mogelijk ruimte te gaan geven aan de vestigingsvoorkeuren van bewoners en ondernemers. Dit kan eraan bijdragen dat de Randstad kan uitgroeien tot een aantrekkelijke bestemming voor de huidige bewoners en voor kenniswerkers, expats, buitenlandse studenten, toeristen etc.. Bundeling en verdichting zorgen vooral voor (hoog)stedelijke woon- en werkmilieus en toplocaties voor kantoren en bedrijven. Daarnaast is ook ruimte nodig voor kleinschalige, groene woon- en werkmilieus in lagere dichtheden. Om een zo compleet mogelijk aanbod van woon- en werkmilieus aan te bieden, stelt het kabinet een drietrapsstrategie voor: én inzetten op herstructurering en transformatie in de grote steden (voor hoogbouw én huizen met tuin), én op ruimer opgezette milieus in randgemeenten en groeikernen én op enkele kleinschalige, groene woon- en werkmilieus in landschappelijk aantrekkelijke gebieden. Daarbij staat ontwikkeling in het bestaand stedelijk gebied voorop. Dit betekent een zware inzet op innovatie om in de stad woon- en werkmilieus te ontwikkelen, die voor alle woonconsumenten aantrekkelijk kunnen zijn.

¹³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek, ronde 2004, nr. 2, Locatiekeuzes bij woningbouw. Eindrapportage van de werkgroep verstedelijking, Den Haag, 2006.

¹⁴ Milieu en Natuurplanbureau, Nederland Later, Den Haag, 2007.



Ruimtelijke consequenties

Meer ruimte bieden voor het invullen van de vestigingsvoorkeuren leidt per saldo onvermijdelijk tot een grotere ruimtebehoefte voor wonen en werken in de Randstad. Door tegelijkertijd extra waarborgen te bieden voor een robuustere groenblauwe structuur en extra in te zetten op bundeling en intensivering van de verstedelijking kan de balans worden hersteld tussen het economisch, ecologisch en sociaal kapitaal. Hoewel het kabinet streeft naar een zo compleet mogelijk aanbod aan woon- en werkmilieus, zijn de *locaties* van die milieus niet vrij. Schaalvoordelen, de ligging ten opzichte van infrastructuur en de te vrijwaren groenblauwe structuur zijn bepalend voor de plekken waar woon- en werkmilieus kunnen worden aangeboden. Extra sturing kan nodig zijn om dit daadwerkelijk te kunnen realiseren. Het kabinet overweegt dan ook om sterker dan tot nu toe te gaan sturen op de locatiekeuze van grote, nieuwe woon- en werkmilieus. Een belangrijke randvoorwaarde die het kabinet op voorhand meegeeft bij het volgen van de vestigingsvoorkeuren, zijn regionale samenwerking en afstemming bij de locatiekeuze, programmering en kwaliteitsborging van de verschillende woon- en werkmilieus.

Aanpak: Stedelijke herstructurering, transformatie en nieuwe locaties voor wonen en werken

Het rijk ziet herstructurering en transformatie van stedelijke gebieden als een belangrijke aanpak voor de lange termijn om een aantrekkelijk, divers en kwalitatief goed leefklimaat te realiseren en ook een fysiek antwoord te geven op de segregatie- en integratieproblematiek in de komende decennia. Transformatie van binnenstedelijke gebieden biedt kansen om bruisende woon- werkmilieus in een hoogstedelijke setting te creëren. Herstructurering van 'probleemwijken' draagt zowel bij aan het moderniseren en realiseren van gewenste woonmilieus, als aan het terugdringen van de sociale problematiek in deze wijken. Op langere termijn zal ook gekeken moeten worden naar (delen van) de voormalige groeikernen (zoals Lelystad, Zoetermeer, Purmerend, Almere, Nieuwegein, Spijkenisse). Door blijvend groeiende bewoners-aantallen in relatie tot een achterblijvend voorzieningenniveau, een eenzijdig woning-aanbod en eenzijdige bevolkingssamenstelling kunnen hier op termijn nieuwe transformatie- en herstructureringsopgaven ontstaan. Het kabinet wil provincies en gemeenten stimuleren herstructurering en transformatie van stedelijke gebieden op te pakken. Zelf draagt het rijk bij via specifieke programma's en projecten. Vanwege het belang van het realiseren van de stedelijke bouwopgave voor de ruimtelijke kwaliteit weegt dit aspect zwaar mee bij de uitwerking van de rijksrol in het verstedelijkingsbeleid voor de periode na 2010.

De vraag naar nieuwe locaties voor wonen en werken zal ook op langere termijn aanhouden. Deze locaties bevinden zich op de stedelijke ring van de Westflank, Oostflank en Zuidoostflank en aan de randen van het Groene Hart. Het rijk zal op verschillende manieren betrokken zijn bij de ontwikkeling van specifieke locaties (zoals Almere) en wil provincies en gemeenten stimuleren de aantrekkelijkheid en diversiteit in woon- werkmilieus te vergroten. De rijksbetrokkenheid kan bijvoor-

beeld bestaan uit het stellen van randvoorwaarden aan locaties en programma's¹⁵, uit investeringen of uit kennisoverdracht. De ontwikkeling van Almere is van grote betekenis voor de woningmarkt in zowel de Noordvleugel als de Utrechtse regio. In beide gebieden bestaan onvoldoende alternatieven, uitgaande van de voorlopige voorkeursrichtingen in deze startnotitie (bijvoorbeeld over Schiphol en de groenblauwe structuur).

In het UPR¹⁶ zijn diverse projecten opgenomen die aan deze aanpak invulling geven. Genoemd worden de projecten 'Werkstad A4', 'Hoeksche Waard', 'Stadshavens Rotterdam', 'Project Mainportontwikkeling Rotterdam', 'Leiden BioScience', 'Transitie Greenports', 'Oude Rijnzone', 'Schaalsprong Almere', 'Haarlemmermeer' en 'Zuidplaspolder'. In de voorselectie van het Nota Ruimtebudget zijn de projecten opgenomen: 'Schaalsprong Almere', 'Noordelijke IJ-oever', 'Haarlemmermeer', 'Zuidplaspolder', 'Stadshavens Rotterdam' en 'Hoeksche Waard'. Voor de lange termijn is het wenselijk een nadere uitwerking te doen naar innovatief bouwen op water (bijvoorbeeld in de vorm van eilanden voor de kust of als nieuwe waterfronten aan en in het IJmeer). Voor de hele periode tot 2040 blijven ook de integrale wijkaanpak in de steden, herstructurering en transformatie en een kwaliteitsimpuls in de voormalige groeikernen om nadere uitwerking vragen.

3.6. BEREIKBAARHEID IN RELATIE MET RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

Dilemma

De mobiliteitsbehoeften uit een oogpunt van welvaart, welzijn en persoonlijke ontplooiing vereisen een goede bereikbaarheid op drie schaalniveaus: op het niveau van steden en stadsregio's, tussen de grote stadsregio's op Randstadniveau en (inter)nationaal. Op al deze drie niveaus zijn zowel voor het wegverkeer als het openbaar vervoer structurele verbeteringen nodig in de Randstad om de groei in mobiliteit van zowel personen als goederen zeker op de langere termijn op te kunnen vangen¹⁷. Daarover is iedereen het eens. Het dilemma bij het bereikbaarheidsvraagstuk zit dan ook niet zozeer bij 'wat we willen bereiken', maar vooral bij 'hoe en hoe snel we het willen bereiken'. En op welk schaalniveau willen we de knelpunten het eerst oplossen; in de stadsregio's, tussen de stadsregio's of (inter)nationaal? En wat de fasering betreft komt de vraag op welke maatregelen eigenlijk het meeste rendement hebben, zowel op de korte als op de lange termijn? Verder is het natuurlijk de vraag hoe het ruimtelijke beleid het beste kan bijdragen aan het tegengaan van het verkeersinfarct en het versterken van de duurzaamheid van de mobiliteit. Moet de noodzakelijke nieuwe verstedelijking zoveel mogelijk worden gespreid om daarmee ook de druk op het

verkeers- en vervoerssysteem en de geluids- en milieuhinder van die mobiliteit te spreiden of is een hoge mate van bundeling en concentratie wenselijk om daarmee zowel het draagvlak voor openbaar vervoer te vergroten als gerichte maatregelen te kunnen nemen om de hinder op enkele plekken te beteugelen? In het UPR heeft het kabinet een aantal urgente maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid opgenomen. In de nog op te stellen mobiliteitsvisie 2020–2040 en in de integrale, lange-termijnvisie voor de Randstad zullen de strategische antwoorden op deze vragen voor de lange termijn worden gegeven. De resultaten hiervan zullen tot uitdrukking worden gebracht in de nieuwe Meerjarenprogramma's Infrastructuur, Ruimte en Transport.

Overwegingen

Mobiliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor economische groei en sociale ontwikkeling in de Randstad. Een beter functionerend systeem van personen- en goederenvervoer en betrouwbare bereikbaarheid zijn daarvoor essentieel. Daarbij gaat het kabinet uit van de drieslag uit de Nota Mobiliteit: benutten, bouwen en beprijzen. Een bereikbaarheidsoffensief acht het kabinet nodig om een 'verkeersinfarct' op termijn te vermijden en antwoord te geven op de knelpunten op kortere en langere termijn. Het kabinet overweegt om voor de korte en middellange termijn wat betreft het openbaar vervoer prioriteit te leggen bij versterking op het niveau van de stadsregio's en de vleugels.

Op het niveau van *stadsregio's en vleugels* liggen op dit moment de meeste functionele relaties en zijn de achterstanden het grootst. Bovendien vormen verbeteringen in het netwerk op dit schaalniveau (bijvoorbeeld door eventuele uitbreiding van de beide metronetten of andere impulsen in de stadsregionale OV-netten) een goede basis om de netwerken tussen de stadsregio's op termijn op te schalen en beter met elkaar te gaan verbinden. Mogelijke maatregelen kunnen bestaan uit het beter benutten van het bestaande OV-netwerk, het verhogen van frequenties alsook waar nodig aanvullingen en uitbreidingen van het regionale OV-netwerk (metro-, tram- en busnetten) binnen de stadsregio's en tussen de stadsregio's en omliggende woon- en werkgebieden. Cruciaal is dat nieuwe verstedelijking zo wordt gepositioneerd dat deze optimaal gebruik maakt van de infrastructuur en aanleg van nieuwe hoofdinfrastructuur kan worden vermeden. Welke concrete maatregelen het best kunnen worden genomen zal nader onderzocht moeten worden samen met de hiervoor eerstverantwoordelijke decentrale overheden.

Tussen de grote steden en stadsregio's van de Randstad nemen de bereikbaarheidsknelpunten snel toe: de snelwegen worden veel gebruikt voor regionaal en lokaal verkeer, OV-systemen van de verschillende stadsregio's sluiten onvoldoende op elkaar aan en op sommige trajecten schiet de OV-capaciteit tekort omdat de vraag groeit. Het aantal sporen tussen de stadsregio's wordt uiterst intensief gebruikt. Deze OV-lijnen verbinden echter vooral de 'oude' stadscentra met elkaar en zijn beperkt aangetakt op nieuwe woon- en werklocaties. Het aandeel van het openbaar vervoer in het

¹⁵ Een voorbeeld daarvan is de bepaling in de Nota Ruimte dat bouwen in de nationale landschappen alleen is toegestaan voor de lokale woningbehoefte (migratiesaldo-nul).

¹⁶ Zie voor een toelichting op de projecten het Urgentieprogramma Randstad, Ministerie van VenWV, juni 2007.

¹⁷ OECD, OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands, Parijs, 2007.

BOX: Madrid Metronetwerk

De Spaanse hoofdstad Madrid (3 miljoen inwoners) kent een zeer uitgebreid netwerk van openbaar vervoer waarbij de metro een belangrijke positie inneemt. In samenhang met de stedelijke ontwikkeling van de stad wordt continu gewerkt aan de structurele uitbreiding van het metronetwerk. In de periode 2003–2007 is er zo'n 50 kilometer nieuw metronetwerk aangelegd. Elke maand komt er één kilometer metrolijn bij! Rond 2010 zal de metro van Madrid qua lengte de Underground van Londen en de Métro van Parijs overtreffen. Op dit moment is het metrostelsel in Madrid het vierde netwerk in de wereld. Het netwerk bestaat uit 13 lijnen met een totale lengte van 226,7 kilometer. Er zijn meer dan 200 stations waarvan een groot deel goede overstapmogelijkheden kent (80 stations). Er is een goede verbinding naar de verschillende treinstations en er is een aansluiting naar de luchthaven.

Madrid heeft tijdig erkend dat het onderliggende vervoerssysteem belangrijk is voor de economische groei van en verdichting in de stad. Het metrobedrijf (onderdeel van de gemeentelijke overheid) heeft een belangrijke rol in realisatie van de uitbreidingen van het metronetwerk. Planvorming verloopt snel door de structurele aandacht voor uitbreiding van het netwerk. Hierdoor kan binnen de planning en budgettaire kaders geopereerd worden. Er wordt marktconform gewerkt, maar er zijn geen onnodige toetsingscriteria of trage besluitvormingsprocessen die de uitvoering kunnen vertragen. Het metrosysteem in Madrid is een belangrijke schakel in het gehele stadsregionale verkeer. Niet alleen voor inwoners en werknemers, maar ook voor bezoekers van de stad.

Het succes is niet zonder meer te kopiëren in Nederland of de Randstad. De lokale context speelt mee om het stadsregionale vervoer in de Randstad op een hoger plan te tillen. Bestuurlijke (aanpassings-) wensen en de wensen tot het sluiten van compromissen, levert niet het kwalitatief hoogwaardige systeem op dat nodig is om te kunnen groeien. Toch kan dit inspireren voor de te maken verbetering in het stedelijke OV-systeem.



totale vervoer is de afgelopen decennia afgenomen¹⁸, maar op de treintrajecten van en naar de grote steden over langere afstanden is het aandeel openbaar vervoer juist gegroeid. Tussen de grote steden en de stadsregio's is daarom ook op middellange termijn mogelijk een offensief nodig om een 'verkeersinfarct' op weg naar 2040 te voorkomen. Infrastructuur en systemen voor weg en spoor, verkeersmanagement en de organisatie en exploitatie van het openbaar vervoer zouden op lange termijn op het niveau van de Randstad gebracht kunnen worden om de onderlinge bereikbaarheid van de steden te vergroten. Dit zou ook structurele verbeteringen mogelijk maken, bijvoorbeeld in de vorm van hogere spoorfrequenties op de voornaamste Randstadassen of eventueel introductie van nieuwe systemen van openbaar vervoer.

Nederland heeft al een sterke uitgangspositie wat betreft de *internationale bereikbaarheid*. De centrale positie als 'gateway to Europe' vereist ook een goede bereikbaarheid voor personen en goederen. Om die positie ook op langere termijn te behouden, moeten knelpunten in de internationale doorstroming van wegverkeer worden opgelost, of ontbrekende, nieuwe schakels worden ingevuld. Voorbeelden van belangrijke maatregelen zijn capaciteitsvergroting op de wegverbinding A4 (Amsterdam–Rotterdam–Antwerpen–Brussel) en aantakking van de A15 op het Duitse netwerk. Wat betreft het spoor zou nagedacht kunnen worden over een goede aantakking vanuit Nederland op het Duitse netwerk van hogesnelheidstreinen.

Het kabinet zal verkennen welke bijdrage het rijk kan leveren om het weg- en OV-systeem optimaal en in samenhang aan te passen en te verbeteren. Datzelfde geldt voor aanpassingen van het (onderliggend) wegennet ten behoeve van een betere (inter)nationale doorstroming op het hoofdwegennet. Extra inzet lijkt nodig om een adequaat antwoord te geven op de te verwachten lange termijnproblemen. Een en ander zal integraal worden uitgewerkt in de op te stellen langetermijnvisie Randstad en de op te stellen 'mobiliteitsvisie 2020–2040'.

¹⁸ Ministerie van VenW, Nota Mobiliteit, Den Haag, 2005.

Ruimtelijke consequenties

Een bereikbaarheidsoffensief voor de Randstad op drie schaalniveaus voor zowel wegbereikbaarheid als openbaar vervoer betekent voor de lange termijn een forse opgave. Naast betere benutting van bestaande weg-, spoor- en waterwegen en het beprijzen van het gebruik, moet in de periode tot 2040 rekening worden gehouden met nieuwe aanvullende infrastructuur en wellicht de introductie van nieuwe OV-systemen. Gezien de omvang van deze opgave voor de verschillende verantwoordelijke overheden en marktpartijen, zowel financieel, ruimtelijk als maatschappelijk, zullen maatregelen gefaseerd moeten worden uitgevoerd. Een gerichte ruimtelijke planning kan bijdragen aan het succes van de voorkeur een bereikbaarheidsoffensief te lanceren. Met een goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem wordt aan één van de cruciale voorwaarden voor een samenhangende en concurrerende Randstad voldaan. Dit draagt bij aan vergroting van de wervingsmogelijkheden voor bedrijven en de werkgelegenheidsmogelijkheden voor werknemers en maakt verdergaande specialisatie en taakverdeling tussen de verschillende steden mogelijk.

Aanpak: Bereikbaarheidsoffensief weg en openbaar vervoer

Het kabinet wil inzetten op een bereikbaarheidsoffensief voor de weg en het openbaar vervoer en start hiermee in het UPR. Voor het openbaar vervoer ziet het rijk voor zichzelf een stimulerende rol weggelegd om samen met regiopartners en vervoersmaatschappijen te zoeken naar verbetermogelijkheden voor het openbaar vervoer. Voor de wegbereikbaarheid ziet het rijk voor zichzelf met name een rol weggelegd voor verbetering van de bereikbaarheid op internationale en Randstedelijke schaal. Het rijk legt accenten op de centrale vervoerscorridors c.q. de hoofdverbindingssassen die het logistieke netwerk verbinden met het achterland, zoals de A15, de A4, de A2 en de A1. Ook de bereikbaarheid op de topas Schiphol-Amsterdam(-Almere) is een belangrijk speerpunt voor het rijk.

In het UPR¹⁹ heeft het kabinet enkele urgente projecten opgenomen die al invulling geven aan deze aanpak. Wat de wegbereikbaarheid betreft, gaat het om de projecten 'A4 Schiphol' (De Hoek Burgerveen), 'A4 Midden-Delfland', 'Discontinuïteiten A4', 'Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere', 'Planstudie A13/A16 Rotterdam', 'Verkenning tweede ontsluiting van de haven van Rotterdam' en 'Draaischijf Nederland'. Ten aanzien van het openbaar vervoer zet het UPR in op de projecten 'OV Schiphol Amsterdam-Almere-Lelystad' (no-regret korte termijn en lange termijn), 'Uitbreiding capaciteit spoor Den Haag-Rotterdam', 'Kortetermijnmaatregelen openbaar vervoer' en 'Eén openbaar vervoersautoriteit'. Projecten uit de voorselectie van het Nota Ruimtebudget die een bijdrage kunnen leveren aan dit actiethema zijn 'Schaalsprong Almere' en 'Eindhoven A2-zone'. Voor de langere termijn vraagt een aantal onderwerpen om een nadere uitwerking. Het betreft de verbetering en uitbreiding van het stadsregionaal openbaar vervoer in Amsterdam, Rotterdam en de andere stadsregio's, de ontwikkeling van een hoogfre-

quent spoorvervoer tussen de stadsregio's in de Randstad, de verbetering van de positie van de steden in het netwerk van hogesnelheidstreinen c.q. de aantakking daarop en de ontvlechting van (inter)nationaal en regionaal wegverkeer.



¹⁹ Zie voor een toelichting op de projecten het Urgentieprogramma Randstad, Ministerie van VenW, juni 2007.

BOX: Docklands (Londen)

Transformatie van verouderd gebied tot een nieuw bruisend centrum

De Docklands – ten oosten van het centrum van Londen aan de rivier de Thames – maakt onderdeel uit van de herontwikkeling van de Thames Gateway die in de komende 20 jaar gestalte moet krijgen. Deze herontwikkeling, heeft niet alleen tot doel om nieuwe woningen en kantoren te bouwen en werkgelegenheid te creëren, maar ook om een ‘community’ op te bouwen en nieuwe energie in het gebied los te krijgen. Het moet een van de meest dynamische en cultureel bruisende delen van de Thames Gateway worden en een bijdrage leveren aan de ‘quality of life’. Mensen kunnen wonen, werken en recreëren in het gebied dat kwaliteit biedt en een aantrekkelijke uitstraling heeft.

De Docklands waren van oudsher een haven- en industriegebied. Sinds de jaren 80 is het gebied in een hoog tempo omgevormd tot een aantrekkelijk woon- en werkgebied aan het water. Canary Wharf in het midden van de Docklands, werd de toplocatie voor het financieel zakencentrum, gecombineerd met winkels, sportclubs, leisure voorzieningen, conferentiecentra, parken en openbare tuinen. Met de uitbreiding van de Jubilee line (Docklands Light Railway) naar Canary Wharf heeft de ontwikkeling in de Docklands een impuls gekregen. De nieuwe zakenluchthaven van Londen, London City Airport, bevindt zich ook in deze ‘doklanden’. Tevens is er een aantakking op het HSL-net (Londen–Parijs).

Met de komst van de Olympische Spelen in 2012 wil Londen zich nog nadrukkelijker richten op de inrichting van het hele gebied met specifiek aandacht voor sociaal-culturele aspecten en een blijvend positief effect op de omgeving. Oost-Londen is traditioneel het gebied waar de ‘working class’ leeft. Met de komst van de Olympics wordt dit gebied nadrukkelijk een onderdeel van de stad. De Olympics moeten daarnaast een katalyserende werking opleveren voor veranderingen en herontwikkeling in Oost-Londen. Men gaat uit van een vliegwieleffect voor (reeds geplande) investeringen in infrastructuur en probeert waarde te creëren voor toekomstige generaties waaruit energie, dynamiek en nieuw élan ontstaat.

Het succes van het transformatieproces van de Docklands in Londen kan een inspirerend voorbeeld zijn voor de transformatie van de Noordelijke IJ-oevers in Amsterdam.



3.7. RUIMTELIJK-ECONOMISCHE TYPERING EN STRUCTUUR

Dilemma

Economische activiteiten verschillen, ondermeer in het beslag dat ze leggen op ruimte, milieu en infrastructuur. Bij de ambitie om een Europese topregio te worden, roept de ligging van de Randstad in een dichtbevolkte en verder verstedelijkende delta de vraag op welke economische activiteiten daarbij het beste passen. Kiezen we voor activiteiten en sectoren met een relatief groot ruimtebeslag, negatieve milieueffecten en weinig toegevoegde waarde, of gaan we (ook) de internationale concurrentiestrijd aan om een topregio te worden in kennisintensieve en innovatieve activiteiten en sectoren? Oftewel, blijven we kiezen voor ‘Nederland distributie- en handelsland’, of kiezen we ook voor ‘Nederland kennisland’? Voor een deel zijn de keuzemogelijkheden gering, omdat onze economie steeds sterker onderdeel is van een wereldeconomie en er in de Randstad ‘van nature’ een aantal sterke functies te vinden zijn. Aan de andere kant kunnen bewuste keuzes om gunstige, ook ruimtelijke randvoorwaarden te scheppen voor sectoren met hogere toegevoegde waarde zeker op langere termijn bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling. In de langetermijnvisie voor de Randstad kunnen ruimtelijke voorwaarden worden geschapen voor een ruimtelijk-economische structuur die past bij de lange termijnambities voor de Randstad.

Overwegingen

Om de neerwaartse trend in de ontwikkeling van het bruto regionaal product per hoofd van de bevolking om te buigen, wil het kabinet de Randstad aantrekkelijker maken voor bestaande en nieuwe economische activiteiten met een hogere toegevoegde waarde. Kansen daarvoor liggen in internationaal opererende economische clusters waarin de Randstad (uitgedrukt in toegevoegde waarde en werkgelegenheid) sterk is: logistieke dienstverlening, tuinbouw/greenports, (petro)chemische industrie, zakelijke en financiële dienstverlening, creatieve sector, toerisme en (internationale) non-profit instellingen²⁰. Ook in ‘life-sciences’ doen zich kansen voor. De economische strategie van kabinet en regio bestaat uit versterking van het investeringsklimaat, het vestigingsmilieu en de bereikbaarheid, verbetering van het innoverend vermogen en de productiviteit van de sterke sectoren en verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt met vergroting van de arbeidsparticipatie²¹. Ondernemerschap en vakmanschap zullen moeten uitgroeien tot de basiskennmerken van alle sectoren van de Nederlandse economie. Een goede aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt is hiervoor onontbeerlijk. Ook ruimtelijke maatregelen kunnen bijdragen door gunstige vestigingsvoorwaarden te creëren en ruimtelijk aantrekkelijk vestigingsmogelijkheden te bieden voor bedrijven en hun werknemers.

²⁰ BCI, Referentiekader Randstad Holland, Nijmegen, 2005.

²¹ Regio Randstad, Economische Strategie Randstad, Utrecht, 2004.

Ruimtelijke consequenties

Met twee van de vijf grootste havens van Europa (de mainport Rotterdam en de haven van Amsterdam) en één van de vijf grootste luchthavens (de mainport Schiphol) heeft de Randstad een krachtige uitgangspunt op het gebied van transport, handel en logistiek. Een deel van de opslag en overslag van goederen heeft een beperkte toegevoegde waarde en kost veel (milieu)ruimte. Ook de luchtvaart neemt veel (milieu)ruimte in. De opgave is om op lange termijn ook in deze sectoren meer toegevoegde waarde te creëren in logistieke processen, bijvoorbeeld in de vorm van 'supply chain management' of in de ontwikkeling van Schiphol als 'airportcity'. De verwachte wereldwijde groei van het goederen- en personenvervoer leidt ertoe dat – ook bij een versnelde ontwikkeling van diensten met een hogere toegevoegde waarde – ruimte nodig blijft voor grootschalige werklocaties, de ontsluiting van de havens van Rotterdam en Amsterdam en voor de luchthaven Schiphol.

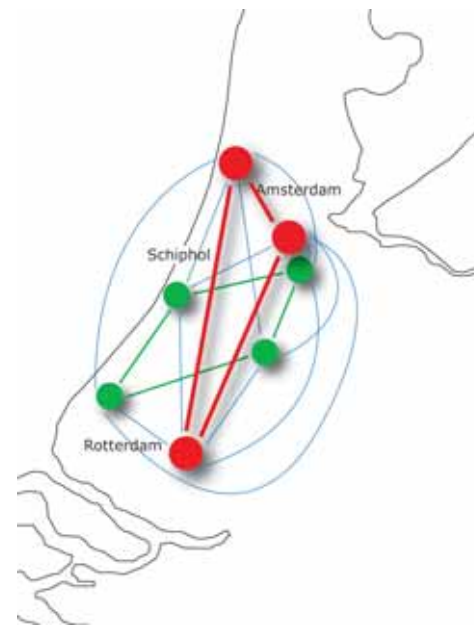
Hiernaast is versterking nodig van kenniscentra: regionale clusters van bedrijvigheid, universiteiten en kennisinstellingen, die worden gedomineerd door kennisintensieve activiteiten, zoals regio-activiteiten, innovatieve activiteiten en activiteiten in de media- en cultuursector (kenniseconomie en creatieve economie)²². In de Randstad bestaan hiervoor verschillende kansen, onder meer in Amsterdam, Leiden, Delft, Rotterdam en Utrecht. Deze kenniscentra kunnen worden versterkt door betere afstemming van en samenwerking tussen de programma's van universiteiten en kennisinstellingen en door intensivering van de relatie tussen universiteiten en kennisinstellingen enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds. De kenniscentra kunnen zo ook bijdragen aan een aantrekkelijk klimaat voor de vestiging van internationaal georiënteerde instellingen en ngo's. Ook een aantrekkelijke ruimtelijke kwaliteit, aanbod van kunst en cultuur en een goed functionerende woningmarkt spelen hier een rol van betekenis.

Aanpak: (Inter)nationale topmilieus en versterking logistieke driehoek havens, luchthaven en greenports

Het rijk overweegt aan de beoogde economische structuurversterking bij te dragen door de ontwikkeling van (inter)nationale topmilieus en versterking van de logistieke driehoek van havens, luchthaven en greenports. De beschrijving van de (inter)nationale topmilieu is al opgenomen in paragraaf 3.3. Bij het versterken van de logistieke driehoek gaat het om een integrale strategie gericht op verbetering van de bereikbaarheid, ontwikkeling en/of herstructurering van locaties om de groei te accommoderen en om versterking van de logistieke dienstverlening. Aanleg van de tweede Maasvlakte is in dit verband van grote betekenis. Op termijn kan een gezamenlijke havenstrategie van de mainport Rotterdam, Amsterdam (en Antwerpen) mogelijk bijdragen aan een grotere efficiency en een nog sterkere internationale positie. Dat geldt ook voor samenwerking tussen de greenports, zoals die tussen de 'flower mainport' Aalsmeer en 'Flora holland' nu al gestalte krijgt. Op termijn is waarschijn-

lijk extra ruimte nodig voor de havens, de luchthaven en de greenports. Het is zaak dit nader te verkennen om straks niet voor verrassingen te staan. Op kortere termijn zal de beschikbare ruimte zo goed mogelijk ingericht en gebruikt moeten worden. Dat betekent ook herstructurering van gebieden en meer efficiency van het ruimtegebruik. Voor greenports geldt dat investeringen nodig zijn om bij de tijd te blijven, een goede concurrentiepositie te behouden en de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Met name de Rotterdamse regio heeft kansen om zich in samenhang met de aanwezige greenports te ontwikkelen tot een 'hub' voor versproducten in Europa. De verkeer- en vervoersverbinding tussen deze haven en de greenports moet dan worden verbeterd.

Projecten uit het UPR²³ die uitvoering geven aan deze aanpak zijn de projecten 'A4 Schiphol', 'A4 Midden Delfland', 'PMZ/A4 Zuid', 'Discontinuïteiten A4', 'Werkstad A4', 'Stadshavens Rotterdam', 'Project Mainport Rotterdam', 'Containerterminal', 'Ontwikkelingsmogelijkheden lange termijn Schiphol in relatie met luchthaven Lelystad', 'Transitie Greenports', 'Planstudie A13/A16' en de 'Verkenning tweede ontsluiting van de haven van Rotterdam'. In de voorselectie van het Nota Ruimtebudget zijn de projecten 'Greenports' en 'Klvertje 4' (Venlo) opgenomen. Voor de lange termijn kan de al genoemde gezamenlijke havenstrategie voor Rotterdam en Amsterdam (en eventueel Antwerpen) een belangrijke uitwerking zijn, die de logistieke driehoek kan versterken.



²² VROM-Raad, Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden, Den Haag, 2004.

²³ Zie voor een toelichting op de projecten het Urgentieprogramma Randstad, Ministerie van VenW, juni 2007.



3.8. TOEKOMST VAN SCHIPHOL

Dilemma

Elke twintig jaar herhaalt de discussie zich over de toekomst van Schiphol op de huidige locatie. Ook de Eerste Kamer noemde begin 2006 sluiting en volledige verplaatsing van Schiphol (naar een eiland in de Noordzee) een optie bij het indienen van de tweede motie-Lemstra die de aanleiding voor deze startnotitie vormt. Dat deze discussie regelmatig terugkeert, is het logische gevolg van een blijvend sterke groei van het internationale luchtverkeer in combinatie met de daaraan verbonden hinder en de sterke verstedelijkingsgroei in de Randstad. In het huidige beleid is gekozen voor een beheerste groei binnen milieuraanvoorwaarden. Maar hoe ziet het perspectief voor de langere termijn er uit? Blijven we de potenties van Schiphol op de huidige locatie ook op langere termijn benutten en passen we de nieuwe woon- en werklocaties daarop aan? Of willen we de ruimte die met een gehele of gedeeltelijke uitplaatsing van Schiphol vrijkomt, benutten voor wonen en werken? En kiezen we bij het bepalen van de milieuraanvoorwaarden voor zoveel mogelijk concentratie of spreiding van de hinder?

Zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt van april 2006 werkt het kabinet op dit moment aan een lange termijnverkenning van Schiphol. Hierbij gaat het om de vraag of (en zo ja wanneer en hoe) fysieke uitbreiding (of aanpassing) van Schiphol dan wel uitplaatsing van verkeer naar regionale velden aan de orde is. Zoals in het coalitieakkoord is aangekondigd, zullen de mogelijkheden worden bezien van de ontwikkeling van Lelystad als overloop, met in achtneming van overige regionale vliegvelden. Specifiek is de vraag aan de orde of gebruik gemaakt moet blijven worden van de ruimtelijke reservering voor uitbreiding van het banenstelsel op Schiphol en of elders uitbreidingsmogelijkheden voor fysieke capaciteit moeten worden gereserveerd.

Overwegingen

Het kabinet kiest voor handhaving van de locatie Schiphol als internationale luchthaven. De resultaten van de langetermijnverkenning zullen moeten uitwijzen of dit al dan niet gepaard zal gaan met een gedeeltelijke uitplaatsing van vliegverkeer naar een andere regionale luchthaven. Schiphol is een goed functionerende intercontinentale hub die relatief goed is ingepast in het verkeer- en vervoerssysteem en in zijn ruimtelijke omgeving. Dit laatste geldt zeker in vergelijking met andere grote luchthavens als Heathrow, Orly, Charles de Gaulle en Frankfurt die een veel grotere geluidbelasting veroorzaken²⁴. Dat neemt niet weg dat luchtvaart hinder met zich meebrengt. Het lijkt niet aantrekkelijk veel hinder te creëren in gebieden die daar tot nu toe weinig mee te maken hebben. Mede om die reden wil het kabinet de bestaande luchthaven Schiphol zo optimaal mogelijk benutten. De (hub)functie van Schiphol is bovendien van grote betekenis voor de economische kracht en potentie van Amsterdam en de (Noordvleugel van de) Randstad. Het kabinet vindt sluiting van de luchthaven op de

²⁴ Ruimtelijk Planbureau, De toekomst van Schiphol, Den Haag, 2007.

huidige locatie niet realistisch vanwege de omvang en complexiteit van de financiële en logistieke opgave en de luchtvaarteconomische risico's van volledige uitplaatsing. Met name bij een beperkte thuismarkt zijn deze risico's groot, ook in financiële zin. Verder is de internationale kracht van de regio Amsterdam belangrijk voor de Randstad. Deze kracht hangt ten dele samen met de nabijheid van Schiphol. Dit geeft bijvoorbeeld de Zuidas extra potenties als toplocatie. Verplaatsing naar bijvoorbeeld een eiland in zee kan deze positie verzwakken. Deze laatste optie is overigens al eerder uitgebreid onderzocht²⁵ en om een scala van redenen afgevalen.

Handhaving van Schiphol op de huidige locatie betekent dat het kabinet kiest voor verdere optimalisatie van het gebruik van de luchthaven en voor een zorgvuldige inpassing in de directe omgeving. Het kabinet ziet Schiphol als een belangrijke internationale luchthaven met een functie als intercontinentale hub, die beheerst mag groeien binnen de wettelijke kaders op het gebied van ruimte en milieu. Beperkingen aan woningbouw in de omgeving van de luchthaven blijven dan ook van kracht. De ligging van Schiphol dichtbij onze hoofdstad en in een dichtbevolkte delta, betekent dat er ook voor de langere termijn moet worden gezocht naar een goede balans tussen luchthaven en omgeving. Dit betekent dat de luchtvaartsector moet zoeken naar optimalisatie van het gebruik van Schiphol. Voorbeelden van mogelijke maatregelen zijn het beperken van nachtvluchten en lawaaiige vluchten, het verminderen van de geluidbelasting door bronmaatregelen (stillere vliegtuigen) en het uitplaatsen van een deel van de vluchten naar regionale luchthavens (bijvoorbeeld 'low cost carriers', zakenvluchten en intra-Europese en vakantiebestemmingen). Ruimtelijke initiatieven rond Schiphol moeten rekening houden met en gebruik maken van de ontwikkeling-smogelijkheden van Schiphol voor de lange termijn. Daarnaast verkent het kabinet de mogelijkheden om alternatieven te bieden voor een deel van het luchtverkeer. Een voorbeeld daarvan zou zijn een verdere uitbreiding van (of aantakking op) het netwerk van hogesnelheidstreinen van en naar de grote steden in de Randstad.

Ruimtelijke consequenties

Gebieden in de nabijheid van Schiphol kunnen op grond van het ruimtelijk rijksbeleid uit de Nota Ruimte en het Luchthavenindelingbesluit (LIB) slechts zeer beperkt worden benut voor de invulling van de woningbouwopgave in de Noordvleugel. Dat wordt nog versterkt door de bouwbeperkingen in nationale landschappen (zoals het Groene Hart), bufferzones en natuurgebieden in deze omgeving. Nieuwe locaties voor wonen en werken zullen op grotere afstand van Amsterdam moeten worden gevonden, wat leidt tot extra mobiliteit en infrastructuur. Naast – in beperktere mate – de Haarlemmermeer en de Bollenstreek en woningbouw in de stad Amsterdam (intensivering en transformatie), is dan ook Almere nodig om in de Noordvleugel voldoende en aantrekkelijke woon- en werkmilieus aan te kunnen bieden (zie ook paragraaf 3.2).

²⁵ Toekomst Nationale Luchtvaart Infrastructuur (TNI), Toekomst Nationale Luchthaven (TNL), Ontwikkeling nationale luchthaven (ONL), 'Flyland' en het kabinetsstandpunt Schiphol (2006).

Aanpak: (Inter)nationale topmilieus en logistieke driehoek havens, luchthaven en greenports

Een beschrijving van deze aanpak is al opgenomen in paragraaf 3.3 en 3.7.

3.9. SYNTHESE

Deze paragraaf schetst een samenhangend ruimtelijk beeld van de in dit hoofdstuk beschreven onderwerpen en overwegingen, in volgorde van de lagenbenadering²⁶ uit de Nota Ruimte. Ten behoeve van de discussie en het overleg is een bijpassende discussiekaart ruimtelijk perspectief Randstad 2040 opgesteld (zie kaart 6). Deze verbeelding geeft een eerste aanzet voor de discussie met decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties voor de lange termijn op grond waarvan het kabinet verder invulling wil gaan geven aan de Randstad als een duurzame en concurrerende Europese topregio. Zoals eerder aangegeven, zullen definitieve keuzes pas na de genoemde overleggen worden gemaakt.

Klimaatbestendig maken van onze laaggelegen delta – en het daarin blijven investeren – heeft ruimtelijke consequenties en is een belangrijk vertrekpunt in het denken over de toekomst van de Randstad. Water is overeenkomstig de Nota Ruimte en het coalitieakkoord een dominant structurerend element van de inrichting van Nederland. Anticiperen op en meebewegen met water blijft ook voor de lange termijn van grote betekenis voor de ruimtelijke inrichting. Op kaart is de groenblauwe structuur van onze delta aangegeven. Die 'ondergrond' is belangrijk voor milieu en leef-omgeving, maar ook om op langere termijn hoogwaterveilig te zijn, internationale natuurwaarden te beschermen en een uitvalsbasis te bieden om rust, ruimte en 'groene' recreatie ook in 2040 'dicht bij huis' te hebben. Een klimaatbestendige delta betekent het garanderen van veiligheid tegen overstromingen vanuit zee en rivieren. Ruimtelijk zal er geanticipeerd moeten worden op hogere afvoeren van onze grote rivieren. De veiligheid op lange termijn in met name Rotterdam en de Drechtsteden zal hierbij een belangrijk aandachtspunt zijn. Ook zal ruimte voor regionale waterberging en fijnmazige maatregelen in steden gevonden moeten worden.

Ruimte voor wonen en werken kan, in aansluiting op het bundelingsbeleid voor verstedelijking en infrastructuur uit de Nota Ruimte, worden gevonden op de ring van steden in de Randstad met uitdijende flanken. Op de Westflank vragen handel en logistiek ook in de toekomst waarschijnlijk veel ruimte. Daarbij liggen verrommeling, aantasting van het landschap en een toenemende milieudruk (geluid, lucht) op de loer. Nieuwe werklocaties moeten aantrekkelijk – in een groene omgeving – worden ingepast. Het is de moeite waard een extra impuls voor versterking van de groenblauwe structuur, samen met sturing op locatiekeuzen te overwegen om hier balans te brengen tussen economische dynamiek en ruimtelijke kwaliteit. Daarbij speelt aantrekkelijke vormgeving en inpassing van nieuwe werklocaties een belangrijke rol.

²⁶ Deze benadering gaat uit van drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie.



Zeker in groeisectoren met veel ruimtegebruik, bijvoorbeeld in relatie tot Schiphol en de twee zeehavens, speelt dit. Het is dan ook een uitdaging om na te denken over het verder verhogen van de toegevoegde waarde van de beide mainports. Voor onder andere Westland-Oostland, de Bollenstreek en delen van het Groene Hart kan worden verkend hoe door middel van herstructurering en transformatie kan worden bijgedragen aan zowel de versterking van de agrarische (greenport)functie, meer landschappelijke kwaliteit als de ontwikkeling van meer groene woon- en werkmilieus waarvoor deze gebieden zich goed kunnen lenen. Daarbij moeten op termijn delen worden benoemd die behouden moeten blijven voor het economisch functioneren van de greenports om hun economische bijdrage te waarborgen.

Als ingezet wordt op benutting van de potenties van Schiphol op de huidige locatie in combinatie met een robuuste groenblauwe structuur (waar onder Groene Hart, Laag-Holland, Stelling van Amsterdam, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied, bufferzones, duinen), zal het ook op lange termijn niet eenvoudig zijn ruimte voor de benodigde verstedelijking te vinden. Gezien de verwachte groei tot 2040 in met name de Noordvleugel en de Utrechtse regio, betekent dit een grote (ruimtelijke) opgave in de komende decennia. Daarbij past grootschalige stedelijke ontwikkeling van Almere. De groenblauwe structuur rond Utrecht laat onvoldoende ruimte over voor de Utrechtse bouwopgave. In en rond Amsterdam geldt datzelfde voor de combinatie Schiphol en groenblauw voor de bouwopgave van de Noordvleugel. Almere is daarom de grootste verstedelijkingslocatie in de Randstad tot 2040. Het gaat tussen 2010 en 2030 om 60 duizend nieuwe woningen voor de Noordvleugel en de Utrechtse regio te realiseren op een klimaatbestendige manier en rekening houdend met de voortdurende bodemdaling. De verdere ontwikkeling van Almere zal integraal deel uitmaken van de ontwikkeling van de regio Amsterdam en van het IJmeer. Ook de Zuidvleugel kent een grote ruimtelijke opgave.

Intensiveren, combineren en transformeren van de verstedelijking op alle flanken van de ring blijven van grote betekenis voor het kunnen aanbieden van (hoog)stedelijke woon- en werkmilieus en voorzieningen. Dat is wel een enorme opgave in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Verdichting is lastig en vraagt om een innovatieve en creatieve inzet. Naast een fysieke aanpak past hierbij overigens ook een sociale aanpak om dit tot een succes te kunnen maken. Bundeling van de verstedelijking en verdichting scheppen de voorwaarden voor gebruik van het openbaar vervoer met name binnen en van/naar de grote steden. Ook creëert bundeling de voorwaarden voor het kunnen versterken van de groenblauwe structuur. Voor groene, aantrekkelijke woon- en werkmilieus is er ruimte aan de binnen- en buitenzijde van de verstedelijkingsring. De onderdelen van de groenblauwe structuur die nodig kunnen zijn voor veiligheid, waterberging, natuur, landschap en cultuurhistorie hebben ook op langere termijn invloed op de locatiekeuze van deze nieuwe milieus grenzend aan of op afstand van de ring.

Economie en mobiliteit zullen veel ruimte blijven vragen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van de havens, de luchthaven en de greenports, voor structurele verbe-



Kaart 6: Discussiekaart ruimtelijk perspectief Randstad 2040



teringen in de bereikbaarheid voor wegverkeer en openbaar vervoer en voor de ontwikkeling van toplocaties. Kiezen voor economische activiteiten met hogere toegevoegde waarde kan eraan bijdragen de economische groei gepaard te laten gaan met een kleinere druk op ruimte en milieu. Dit geldt voor alle sectoren waarin de Randstad nu al sterk is, dus zowel voor transport, handel en logistiek als voor de tuinbouw en de zakelijke en financiële dienstverlening. Alle steden kunnen hieraan bijdragen door versterking van de eigen identiteit en sterke punten. Verdere ontwikkeling van de kenniseconomie door bijvoorbeeld samenwerking tussen kennisinstellingen onderling en tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven kan bijdragen aan nieuw élan in de Randstad. Dat geldt ook voor (het nadenken over) organisatie van evenementen, zoals Olympische Spelen, die na afloop van het evenement een belangrijke bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit en aantrekkelijkheid van de Randstad kunnen leveren. Ontwikkeling van internationale topmilieus, milieus voor de kenniseconomie en creatieve economie op geschikte locaties in en nabij de grote steden, kunnen ook belangrijk bijdragen aan het beoogde nieuwe élan voor de lange termijn. Amsterdam biedt hiervoor grote kansen die ten goede kunnen komen aan de Randstad als geheel. Dat geldt ook voor Rotterdam, Den Haag en Utrecht die op een aantal specifieke terreinen belangrijke potenties bezitten. Naast dit alles blijft het voorkomen van verdere segregatie van bevolkingsgroepen in de grote steden een belangrijke voorwaarde om maximaal gebruik te kunnen maken van de potentiële beroepsbevolking. Bij de toenemende vergrijzing zijn immers alle mensen nodig die kunnen werken. Bovendien draagt dat bij aan een florerende Randstadeconomie. In het vervolgtraject zal (ex-ante) worden getoetst, bijvoorbeeld door de gezamenlijke planbureaus, wat de ruimtelijke implicaties van deze overwegingen kunnen zijn en of deze ook daadwerkelijk samen zouden kunnen gaan. Deze toets kan een beeld geven van eventuele nieuwe knelpunten op lange termijn.

3.10. PRINCIPES LANGETERMIJN UITVOERINGSSTRATEGIE

De toekomst is onzeker. Dat geldt niet alleen voor de opgaven en ontwikkelingen, maar ook voor de manier waarop het beleid voor de Randstad in de komende decennia het beste kan worden uitgevoerd. De opgaven in de toekomst kunnen niet in alle gevallen met de instrumenten van nu worden aangepakt. Als onderdeel van deze startnotitie formuleert het kabinet daarom in deze paragraaf vijf lange termijn 'principes' voor een slagvaardige beleidsuitvoering op weg naar 2040. Het geeft daarbij ook aan op welke manier al op korte termijn invulling wordt gegeven aan deze uitvoeringsprincipes.

Principe 1: Rijksrol voor integrale aanpak internationale concurrentiepositie

In de Nota Ruimte is de bijzondere verantwoordelijkheid van het rijk voor de Randstad aangegeven. Onder het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' kiest het rijk voor een selectieve, directe betrokkenheid bij concrete ruimtelijke inrichtingsop-

gaven rond de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS)²⁷. In de Randstad komen veel van die opgaven samen. In het UPR pakt het kabinet de meest urgente projecten op. Het kabinet wil zijn directe betrokkenheid voor de Randstad op weg naar 2040 verder versterken. Het wil daarmee verder invulling geven aan zijn specifieke rijksrol en verantwoordelijkheid voor de Randstad – als belangrijk onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur – binnen de kaders van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte.

Die sterkere rijksbetrokkenheid is nodig om twee redenen. Ten eerste voor het tijdig kunnen inzetten en realiseren van projecten binnen de geagendeerde zeven onderwerpen van nationaal belang. Hoewel het rijk zeker niet alles zelf doet, voelt het zich wel verantwoordelijk voor het langetermijnperspectief en voor de aanpak van deze zeven onderwerpen. Ten tweede is een sterkere rijksbetrokkenheid bij de Randstad nodig om te komen tot een verdere integratieslag in de aanpak van ruimtelijke, economische én sociale opgaven. Veel visies blijven tot nu toe beperkt tot de ruimtelijke inrichting en infrastructuur van de Randstad. Het kabinet wil bij het opstellen van de langetermijnvisie voor de Randstad verder invulling geven aan de manier waarop de aanpak van de onderwerpen sterker kan worden verbonden met maatregelen op het terrein van kennis en innovatie, arbeidsmarkt, ondernemersklimaat, cultuur, integratie, maatschappij en bestuur²⁸. Door verder uitvoering te geven aan deze integratieslag voelt het rijk zich verantwoordelijk voor de versterking van de internationale concurrentiepositie en de sociale samenhang van de Randstad. Voorbeelden van deze meer integrale aanpak zijn onder meer het landelijke Innovatieplatform en de integrale wijkenaanpak.

Principe 2: Gecoördineerde rijksinvesteringen

Door de sterke verwevenheid van de vele opgaven op een beperkt oppervlak is het belangrijk de investeringen van het rijk in de Randstad niet sectoraal in te zetten, maar zoveel mogelijk te bundelen en gebiedsgericht in te zetten. De eerste stappen zijn al gezet door verdere bundeling van aparte financiële regelingen in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Met de programma-aanpak uit de Nota Ruimte heeft afstemming plaatsgevonden van uitvoeringsafspraken en besluiten over investeringen voor de Noordvleugel (in relatie met de Utrechtse regio), de Zuidvleugel en het Groene Hart. Met het nieuwe Urgentieprogramma Randstad (UPR) worden prioritering en afstemming van investeringen verder versterkt. Het kabinet heeft de mogelijkheden verkend om de investeringen uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) beter te koppelen aan ruimtelijke inrichtingsopgaven. Deze inzet is uitgewerkt in een nieuwe opzet van een 'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en

Transport (MIRT). De op te stellen langetermijnvisie Randstad kan voeding geven aan de invulling van de ruimtelijke component in het nieuwe MIRT.

Principe 3: De Randstad als investeringsparadijs

Of de Randstad zich zal ontwikkelen tot een Europese topregio zal sterk afhangen van de omvang van de private investeringen en van de mate waarin publieke investeringen private investeringen kunnen stimuleren. De aantrekkelijkheid van de Randstad voor private investeringen moet toenemen. Ook dat vraagt een brede inzet van fiscale, wettelijke en financiële maatregelen. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet worden de mogelijkheden voor projectuitvoering en combinatie van rode en groene investeringen vergroot. Vedergaande mogelijkheden voor vereenvoudiging van kosten en opbrengsten van meerdere projecten – ook op een hoger ruimtelijk schaalniveau – zullen moeten worden verkend. Daarmee kunnen gunstige voorwaarden worden geschapen voor de ontwikkeling van nieuwe woon- en werkmilieus in combinatie met meer groen en water. Door de recente oprichting van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) zijn de mogelijkheden voor rijksdeelname in concrete projecten vergroot. Bij de selectie van investeringsprojecten van het GOB zal het rijk letten op de 'spin-off' van de rijksinvesteringen op private investeringen. Al deze maatregelen moeten bijdragen aan meer aantrekkelijke projecten om in te investeren en in een groeiend aandeel van de private investeringen in de Randstad.

Principe 4: Bestuurlijke samenwerking volgt opgaven

Versterking van de internationale concurrentiepositie vraagt ook om een slagvaardige organisatie van de overheid en om intensivering van de bestuurlijke samenwerking²⁹. Leidend principe is om de samenwerking vorm te geven op het schaalniveau waarop de opgaven zich voordoen en het beste aangepakt kunnen worden. Een slagvaardig optreden vraagt daarbij bovendien om vermindering van de bestuurlijke drukte. In het regeerakkoord heeft het kabinet al aangegeven dat elke opgave het beste door maximaal twee bestuurslagen kan worden aangepakt (één beleidsvormend en één beleidsuitvoerend). In het UPR zal het kabinet voor elk project één verantwoordelijk minister aanwijzen, die namens het kabinet optreedt als eerste aanspreekpunt. Het kabinet vraagt aan de decentrale overheden om hetzelfde te doen en één verantwoordelijk bestuurder aan te wijzen die namens de regio kan optreden als aanspreekpunt voor het kabinet. Hiermee sluit het kabinet aan bij het voorstel van de vier grote steden en de vier randstadprovincies³⁰. Ook voor de projecten en nadere uitwerkingen die invulling geven aan de aanpak van de onderwerpen uit R2040 vindt het kabinet dit een aantrekkelijke werkwijze. Het kabinet wil de lange termijnontwikkeling van de Randstad agenderen in het bestuurlijk overleg dat in het kader van het UPR wordt geformeerd onder voorzitterschap van de Minister van Verkeer

²⁷ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte, Den Haag, 2006.

²⁸ Thomas Friedman bijvoorbeeld noemt in zijn boek 'The world is flat' drie basisvoorwaarden voor een succesvolle regio: 1) verbondenheid met de wereld, 2) educatie en opleiding van de beroepsbevolking en 3) goed bestuur.

²⁹ Zie onder meer OESO Review en Commissie Versterking Randstad o.l.v. W. Kok, Advies Commissie Versterking Randstad, 2007.

³⁰ Randstad Kracht, Inzet van de G4 en P4 voor het Urgentieprogramma Randstad, april 2007.



en Waterstaat. Daarnaast wil het kabinet de op te stellen langetermijnvisie gaan gebruiken in de overleggen die met de bestuurlijke partijen in het Groene Hart, de Noordvleugel, de NV Utrecht en de Zuidvleugel worden gevoerd. Hiermee wordt een relatie gelegd met de al bestaande bestuurlijke samenwerkingsverbanden die passen bij de deelgebieden (en de eerdere programma-aanpak) uit de Nota Ruimte.

Afhankelijk van de ontwikkeling in de opgaven en in de bereikte resultaten van de bestuurlijke samenwerking tussen rijk en regio kan op langere termijn eventueel worden verkend of aanpassingen in de bestuurlijke organisatie van de Randstad nodig zijn.

Principe 5: Vroegtijdige inbreng van milieuaspecten bij besluitvorming

Veel nationale en Europese milieuregels zijn sectoraal opgezet en stellen vanuit verschillende deelbelangen eisen aan individuele inrichtingen, activiteiten of projecten. Voor een duurzame ontwikkeling van de Randstad vindt het kabinet het van belang dat een afweging van de milieugevolgen gekoppeld aan grote ruimtelijke inrichtingsprojecten gehandhaafd blijft. Om ruimte en milieu beter op elkaar af te stemmen is het van belang dat de milieugevolgen van ingrepen op een hoger schaalniveau vroegtijdig in het beleidsontwikkelingsproces worden meegenomen en niet pas aan de orde komen bij de lokale uitwerking van reeds gemaakte keuzen. Daarbij dient het niet alleen te gaan om de mate van milieubelasting die door projecten wordt veroorzaakt, maar ook om de kansen die dergelijke projecten kunnen bieden om uit milieuoogpunt tot kwalitatief hoogwaardige en duurzame oplossingen te komen. Dat komt het beste tot zijn recht wanneer vanuit milieu voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak wordt gekozen. Zo kunnen mogelijkheden van synergie het beste worden benut en kunnen heldere keuzen worden gemaakt wanneer er sprake is van conflicterende belangen.

Uitgave

Sdu Uitgever

Begeleiding en netwerk

Traffic/Coördinatiecentrum

Officiële Publicaties

e-mail ccop@sdu.nl

Drukwerk

Deltahage Grafische Dienstverlening

Omslag

VROM

Foto's BOXEN**Box Euralille**

1. Rob Poelenjee
2. OMA
3. OMA

Box IBA Emscherpark

1. Masterplan Emscher Landschaftspark 2010, Regionalverband Ruhr, Essen, 2006
2. Elien Wierenga

Box Docklands

1. Peter Hiltz/Hollandse Hoogte
2. Peter Hiltz/Hollandse Hoogte
3. Camera Press/Hollandse Hoogte

Box Vancouver

1. Anzenberger/Hollandse Hoogte
2. Aurora/Hollandse Hoogte
3. Marcel Malherbe/Hollandse Hoogte

Box Malmö

1. Bas van de Pas
2. Bas van de Pas
3. Bas van de Pas

Box Madrid

1. H.J. Jansen Manenschijn
2. H.J. Jansen Manenschijn
3. <http://www.metromadrid.es>



Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM.
U kunt de startnotitie Randstad 2040 bestellen en downloaden via www.vrom.nl/randstad.