

## Ex antetoets Startnotitie Randstad 2040

Ries van der Wouden (RPPB)

Rienk Kuiper (MNP)

Carel Eijgenraam (CPB)

Ruimtelijk Planbureau, Den Haag  
Milieu en Natuurplanbureau, Bilthoven  
Centraal Planbureau, Den Haag  
2008



## Inhoud

Samenvatting 3

Aanleiding 4

### Algemene uitgangspunten van de startnotitie Randstad 2040 5

Startnotitie en langetermijnvisie Randstad 5

'Robuuste opgaven' versus 'grote bandbreedten' 5

Robuuste opgaven: vooral natuur en water 5

Grote bandbreedte in de toekomstscenario's:

vooral stedelijke opgaven 6

Ruimtelijk en sectoraal beleid 6

Status langetermijnvisie 8

### Robuustheid van de zeven discussiethema's uit de startnotitie 9

Klimaatbestendigheid laaggelegen delta 9

Ruimtelijke investeringsstrategie ter bevordering

van de concurrentiepositie 11

Groen-blauwe structuur als raamwerk voor

verstedelijking 11

Verstedelijkingsstrategie 13

Bereikbaarheid in relatie met ruimtelijke

ontwikkeling 15

Ruimtelijk-economische typering en structuur 17

Toekomst van Schiphol 18

### Robuustheid van de thema's en samenhang van beleid 19

Bijlage 21

Literatuur 23

Over de auteurs 24

# Ex antetoets Startnotitie Randstad 2040 Samenvatting

- De Startnotitie Randstad 2040 lijkt vooral betrekking te hebben op lopende beleidsopgaven. Er worden relatief weinig nieuwe opgaven verkend die nu moeten worden opgepakt in relatie tot een langetermijnagenda. Dat laatste zou de ratio moeten zijn om nu een langetermijnvisie te ontwikkelen en is zeker nodig bij een mogelijke ambitie de Startnotitie te laten uitmonden in een structuurvisie. De Startnotitie is nu nog teveel gericht op de korte en middellange termijn.
- Voor een langetermijnagenda voor 2020-2040 zou het wenselijk zijn een onderscheid te maken tussen enerzijds 'robuste' opgaven en maatregelen, dat wil zeggen opgaven en maatregelen die *grosso modo* voor elk scenario gelden, en anderzijds opgaven en maatregelen die gekenmerkt worden door een grote bandbreedte en onzekerheid. Aan de hand van de WLO-scenario's toegespitst op de Randstad, kan worden vastgesteld dat de robuuste opgaven vooral liggen op het terrein van water en natuur. Bij de stedelijke opgaven (wonen, werken, infrastructuur) is de bandbreedte tussen de scenario's veel groter, en daarmee de onzekerheid over de toekomst. In de laatste categorie is het de opgave een flexibele planning te maken, bijvoorbeeld door het maken van ruimtelijke reserveringen die pas worden gevolgd door maatregelen op het moment dat een ruimtelijke ontwikkeling zich ook daadwerkelijk gaat voordoen.
- De opgaven voor de Randstad worden vooral gedefinieerd in termen van ruimtelijke ordening. Dit leidt tot een overschatting van de mogelijkheden van de ruimtelijke ordening en een onderschatting van beleid op gerelateerde terreinen.

Zo ontbreken in de Startnotitie onder meer de woningmarkt, de arbeidsmarkt en het onderwijs, de agrarische sector (de greenports uitgezonderd) en de grote steden, in het bijzonder migratie en integratie. Met name van beleid op het gebied van de woningmarkt en de arbeidsmarkt kan een groot effect worden verwacht op de welvaarts groei en de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad.

- Met betrekking tot het thema 'klimaatbestendigheid' richt de Startnotitie zich vooral op de veiligheid tegen overstromen en het hoofdwatersysteem. Als de Randstadvisie voldoende wil anticiperen op de klimaatverandering, dan is ook aandacht nodig voor de aanpak van water overlast in het regionale watersysteem. Dat is goed te combineren met maatregelen tegen verdroging, toenemende zoute kwel en bodemdaling in veengebieden. Tevens vraagt de zoetwatervoorziening aandacht.
- De ruimte vraag vanuit thema's als 'verstedelijkingsstrategie', 'bereikbaarheid in relatie met ruimtelijke ontwikkeling' en 'groen-blauwe structuur' zou in onderlinge samenhang moeten worden gezien. Dat is van belang voor het identificeren van toekomstige ruimtelijke knelpunten.
- De robuustheid van de zeven thema's uit de Startnotitie kan worden afgemeten aan de mate waarin de beleidsdoelen in de thema's zijn verankerd. De Startnotitie vermeldt drie hoofddoelen: 1. klimaatbestendige delta; 2. bereikbaarheid en economische dynamiek; 3. kwaliteit van leven door een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. De eerste en tweede hoofddoelstelling zijn goed in de thema's vertegenwoordigd. De derde hoofddoelstelling is het minst verankerd in de Startnotitie. Daarvoor zou een sterkere koppeling tussen ruimtelijk beleid, woningmarkt en leefbaarheid wenselijk zijn.

## Aanleiding

De minister van VROM heeft mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat en de wet-houders Norder (Den Haag) en Van Poelgeest (Amsterdam) het Ruimtelijk Planbureau verzocht om samen met het Milieu- en Natuurplanbureau en het Centraal Planbureau een ex antetoets uit te voeren ten behoeve van de ‘integrale langetermijnvisie Randstad 2040’, die het kabinet zal opstellen. De minister vraagt daarbij om niet alleen de uitgangspunten zoals die zijn verwoord in de Nota Ruimte en meer in het bijzonder in de Startnotitie Randstad 2040, in beschouwing te nemen maar ook relevant beleid met betrekking tot de Randstad vanuit andere beleidsterreinen. De minister ziet als belangrijkste vragen voor de toets:

- de robuustheid van de zeven discussiethema’s in de Startnotitie en de daarmee te verwachten ruimtelijke dilemma’s die tussen nu en 2040 ontstaan door conflicterende ruimteclaims (voortkomend uit ruimtelijke trends en uit de verschillende doelstellingen van beleid);
- en de wijze waarop de ruimtelijke opgaven voor de Randstad op lange termijn het meest optimaal en in samenhang aangepakt kunnen worden.

In deze ex antetoets gaan de planbureaus vooral in op de zeven discussiethema’s uit de Startnotitie. Alvorens deze thema’s afzonderlijk te bespreken wordt eerst een aantal opmerkingen gemaakt over het karakter van de Startnotitie in het licht van de ambitie om deze te laten uitgroeien tot een langetermijnvisie over de Randstad. Dat gebeurt vooral op basis van de inzichten die de drie planbureaus hebben verworven in hun gezamenlijke publicatie ‘Welvaart en leefomgeving’ (WLO; CPB, MNP & RPB), de langetermijnverkenning over de ruimtelijke ontwikkelingen tot 2040. Tevens is gebruik gemaakt van het rapport *Nederland Later* (MNP 2007b). Daarmee wordt aan het eerste deel van het verzoek van de minister tegemoet gekomen.

Het tweede deel van het verzoek van de minister behelst een beschouwing over de meest optimale en samenhangende wijze waarop de ruimtelijke opgaven voor de Randstad op de lange termijn kunnen worden aangepakt. De planbureaus zijn van mening dat de optimaliteit van een pakket beleidsmaatregelen uiteindelijk afhangt van de politieke wegging van de hoofdoelen van het beleid. In de Startnotitie Randstad 2040 wordt weliswaar gesproken over ‘hoofdoggaven’ en niet over hoofdoelen, maar daarmee wordt hetzelfde bedoeld: iets wordt immers pas een opgave door de afstand tussen de bestaande situatie en het gestelde doel. Er worden drie van deze hoofdoelen vermeld, te weten 1. klimaatbestendige delta; 2. bereikbaarheid en economische dynamiek; 3. kwaliteit van leven door een aantrekkelijk woon-, werk-, en leefklimaat. Deze drie hoofdoelen zullen niet altijd en overal in dezelfde mate te realiseren zijn en soms tot tegenstellingen leiden, hetgeen het maken van politieke keuzen onvermijdelijk maakt. Het ligt niet op de weg van de planbureaus om die politieke afweging te maken. Wel zijn aanbevelingen mogelijk over synergie van maatregelen, en kunnen effecten van te maken keuzes in beeld worden gebracht. De planbureaus hebben zich daarom gericht op een toetsing van de samenhang van het voorgenomen beleid. Dat gebeurt door de zeven discussiethema’s in de Startnotitie te toetsen aan de drie hoofdoelen.

De planbureaus hebben bij de beantwoording van het verzoek uitsluitend gebruik gemaakt van bestaande toekomstverkenningen en resultaten van eerder onderzoek van de planbureaus. Er is geen nieuw onderzoek verricht. Het globale karakter van de Startnotitie maakt het niet mogelijk een echte ex ante-evaluatie uit te voeren, het voorliggende document heeft daarom het karakter van een toets.

## Algemene uitgangspunten van de Startnotitie Randstad 2040

### Startnotitie en langetermijnvisie Randstad

De Startnotitie Randstad 2040 moet de basis gaan vormen voor een langetermijnvisie over de Randstad voor de periode 2020-2040. Dit roept een aantal vragen op. Bijvoorbeeld over de redenen om op dit moment met een dergelijke visie te komen. De term Randstadvisie 2020-2040 suggereert dat de langetermijnopgaven pas op de middellange termijn om beleidsacties vragen. Langetermijnvraagstukken vragen echter deels nu al om beleidsacties. Alleen dit laatste kan de ratio zijn om nu met een langetermijnvisie te komen. De planbureaus hebben de indruk dat de Startnotitie vooral betrekking heeft op al lopende beleidsopgaven, en dat er relatief weinig nieuwe opgaven zijn die nu moeten worden opgepakt in relatie tot die langetermijnagenda.

Op het eerste gezicht worden in de Startnotitie slechts twee opgaven als knellender gezien dan voorheen: de klimaatverandering, met name tot uiting komend in een grotere wateropgave, en de urgente vraag naar (recreatieve) natuur rondom de stedelijke gebieden, gezien de lancering van het nieuwe concept ‘metropolitaan park’. Andere opgaven, die bijvoorbeeld voort kunnen komen uit veranderende demografische patronen (vergrijzing, al dan niet selectieve krimp, andere migratiepatronen), ontbreken echter vrijwel geheel of zijn niet vertaald in nieuwe beleidsopgaven.

Bij gebrek aan een verkenning van werkelijk nieuwe opgaven loopt een langetermijnvisie het risico vooral betrekking te hebben op het lopend beleid en op de middellange termijn. Dat lijkt ook in de Startnotitie het geval.

Daarnaast is het de vraag of de opgaven in de Randstad zodanig verschillen van die voor Nederland als geheel dat een afzonderlijke visie op de Randstad gerechtvaardigd is. Wordt hiermee de relatie met de omliggende gebieden, met name Flevoland, Gelderland en Noord-Brabant, niet teveel uit het oog verloren?

### ‘Robuuste opgaven’ versus ‘grote bandbreedten’

Kenmerkend voor een langetermijnvisie is dat er rekening gehouden dient te worden met onzekerheden. De bandbreedte van die onzekerheden is onder meer geschetst in de scenariostudie WLO (CPB/MNP/RPB 2006). Het demografisch hoogste en het demografisch laagste scenario (Global Economy en Regional Communities) verschillen in de Randstad in 2040 meer dan 1 miljoen woningen. Dit heeft consequenties voor de omzetting van de langetermijnvisie in een structuurvisie. Een eerste stap in de richting van een structuurvisie is dan het maken van een onderscheid tussen enerzijds ‘robuuste’ opgaven en ‘no regret’-maatregelen, dat wil zeggen opgaven en maatregelen die *grosso modo* voor elk scenario gelden, en anderzijds opgaven en maatregelen die gekenmerkt worden door een grote bandbreedte en onzekerheid.

### Robuuste opgaven: vooral natuur en water

Als de verschillende scenario’s uit de WLO naast elkaar worden gelegd, valt op dat de meest zekere opgaven en maatregelen voor de langere termijn vooral liggen op de terreinen natuur en water. Dit zijn de opgaven die in elk geval moeten worden aangevat, en waarmee nu al een begin kan en moet worden gemaakt omdat zij sturend kunnen zijn voor de ruimtelijke inrichting. Tabel 1 geeft voorbeelden van robuuste opgaven en beleidsacties die al op korte termijn mogelijk zijn.

## Grote bandbreedte in de toekomstscenario's: vooral stedelijke opgaven

Op andere terreinen dan natuur en milieu bestaat evenwel nog veel onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen. Een grote bandbreedte tussen de verschillende langetermijnsenario's is vooral aanwezig in de ruimteclaims voor wonen, werken en infrastructuur. Op deze terreinen is het dan ook geboden om de nodige flexibiliteit in ruimtelijke ontwikkelingsrichtingen te behouden. Doordat in de Randstad de stedelijke ontwikkelingen een groter aandeel in de totale ruimteclaims hebben dan in de andere landsdelen, is ook de bandbreedte in de Randstad verhoudingsgewijs groot (zie tabel 2).

Het beeld van een grote bandbreedte tussen de scenario's op het gebied van wonen, werken en infrastructuur blijft ook overeind als wordt gekeken naar schaalniveaus lager dan dat van de Randstad. Dat blijkt als de ruimtevraag voor wonen en werken wordt doorvertaald op het niveau van de Noordvleugel en de Zuidvleugel binnen de Randstad (zie bijlage). In algemene zin zijn de verschillen in ruimtevraag tussen de scenario's veel groter dan die tussen de beide vleugels. Zowel op het niveau van de Randstad als op het niveau van de vleugels geldt dus voor wonen, werken en infrastructuur dat een flexibele ruimtelijke planning gewenst is, bijvoorbeeld door het maken van ruimtelijke reserveringen die pas gevolgd worden door maatregelen op het moment dat een ruimtelijke ontwikkeling zich ook daadwerkelijk gaat voordoen.

### Ruimtelijk en sectoraal beleid

De opgaven voor de Randstad worden in de Startnotitie vooral gedefinieerd in termen van ruimtelijke ordening. Hierdoor worden de mogelijkheden van de ruimtelijke ordening overschat en het beleid op gerelateerde terreinen onderschat. Zo ontbreken in de Startnotitie onder meer de woningmarkt en de grondmarkt, de arbeidsmarkt en het onderwijs, de grote steden en de agrarische sector (met uitzondering van greenports). Het laatste onderwerp komt hierna nog aan de orde (zie onder thema 3), de overige stippen we hier aan.

Ten eerste vraagt de relatie tussen de ruimtelijke ordening en de woningmarkt om aandacht. Er is een grote kans dat generieke maatregelen op andere terreinen even effectief of effectiever zijn dan ruimtelijke orderingsbeleid in de strikte zin. Om de derde hoofddoelstelling van de Startnotitie Randstad 2040 te bereiken, 'kwaliteit van leven door een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat', is het onder andere nodig de milieukwaliteit te verbeteren, evenals de aanwezigheid en bereikbaarheid van groen in en om de stad en het functioneren van de woningmarkt en grondmarkt. Analyses van de woningmarkt laten zien dat dan eerder gedacht moet worden aan wijziging van het huurbeschermingsbeleid en het beleid gericht op de subsidiëring van de huur- en koopmarkt (Hof, Koopmans & Teulings 2006). Maar ook lijkt het huidige ruimtelijke orderingsbeleid te weinig afgestemd op het faciliteren van woningbouw in de regio's waar dat om economische redenen gewenst is. Dat leidt tot regionale krapte op de woningmarkt en een hoog prijsniveau van koopwoningen (Renes, Thissen & Segeren 2006).

Ten tweede ontbreken in de Startnotitie de thema's die op dit moment onder het grotestedenbeleid vallen, met name de migratie- en integratievraagstukken. In de wLo signaleren de planbureaus dat ook op de lange termijn migratiestromen nog steeds hoofdzakelijk gericht zullen zijn op de grote steden. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat er grote verschillen kunnen zijn in de omvang en samenstelling van de migratiestromen. In de Startnotitie Randstad 2040 keert deze problematiek in de zeven thema's nauwelijks terug.

Ten derde ontbreekt de relatie met het onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. Het vestigingsklimaat voor nieuwe bedrijven of bedrijfsuitbreidingen van een regio wordt in belangrijke mate bepaald door de kwaliteiten van de mensen die er wonen: de beschikbare beroepsbevolking. De mogelijkheden tot groei van de (beroeps)bevolking hangen daarbij sterk af van het ruimtelijke orderingsbeleid, in het bijzonder van de beschikbaarheid van locaties voor woningbouw. Immers, migratie tussen regio's in Nederland is, net als in West-Europa, veelal woonmigratie en nauwelijks arbeidsmigratie. In de komende decennia zal

Tabel 1. Overzicht robuuste opgaven en mogelijke beleidsacties. Bron: MNP (2007b)

	Al op kortere termijn (vóór 2010)	Langere termijn (na 2010)
<b>Samenhang tussen verstedelijking, klimaat (veiligheid) en biodiversiteit</b>	Planologisch reserveren IJsselvallei, IJsselmeer, Volkerak-Zoommeer, Grevelingen. Opstellen randvoorwaarden voor stedelijke uitbreidingen (o.a. Almere, Kampen, Deventer, Zutphen, Dordrecht). Robuust ontwerp herstructurering en nieuw stedelijk gebied (riolering, waterberging). Differentiatie in veiligheidsnormen+randvoorwaarden nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Internationale afspraken rivierafvoerbeheersing. Planologische veiligstelling EHS en Natura 2000. Internationaal communiceren dat Nederland 's werelds veiligste delta is.	Versterking samenhang ruimtelijke ontwikkelingen delta – rivierengebied – IJsseldal en IJsselmeergebied. Verstedelijking afstemmen op gedifferentieerde veiligheidsnormen. Versneld op orde brengen dijken+aanleggen overstroombare dijken. Compenseren agrarisch milieubeheer beïnvloedingsgebieden. Verbeteren waterkwaliteit grote wateren.
<b>Samenhang tussen verstedelijking, infrastructuur en kwaliteit woonomgeving</b>	Introductie landelijke (naar tijd, plaats en milieukarakteristieken) kilometerbeprijzing. Operationaliseren doelstelling voor intensivering bestaand bebouwd gebied. Ambitie doelstelling bundelingsbeleid vergroten. Extra groen om de stad; integratie met waterbeheersing. Aanpak geluidhinder langs stedelijk en provinciaal wegennet. Stimulering meervoudig ruimtegebruik. Behoud groene ruimten in en tussen steden. Planologische veiligstelling Nationale Landschappen, stedelijke bufferzones, veenweiden.	Nieuw oppervlaktewater creëren.

Tabel 2. Verandering ruimtegebruik 2002-2040 naar wLo-scenario. Bron: Schuur e.a. (2007)

	Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities
<b>Nederland</b>				
Inwoners in 2040 (miljoen)	19,7	18,9	17,1	15,7
bbp / hoofd 2040 (2001=100)	221	156	195	133
<b>Extra ruimtevraag in de Randstad (x10 km<sup>2</sup>) t.o.v. 2002</b>				
Wonen	44	27	24	6
Werken	16	8	7	-1
Recreatie	26	20	14	9
Natuur	26	31	22	22
Totaal	112	86	67	36

volgens de WLO-scenario's de autochtone beroepsbevolking in Nederland gaan afnemen. Wel vindt er een toestroom plaats van buitenlandse migranten, maar aard en omvang van deze migrantenstroom zijn met grote onzekerheid omgeven. Het maakt nogal uit of het daarbij om hoog opgeleide arbeidsmigranten of lager opgeleide gezinsmigranten gaat. Met het oog op het vestigingsklimaat zullen de verbeteringen van de beroepsbevolking daarom vooral kwalitatief van aard moeten zijn. Te denken valt in de eerste plaats aan verdere verbetering van het opleidingsniveau, niet alleen voor de bovenkant van de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld de topopleidingen verder te verbeteren, maar evenzeer voor de onderkant, door drop-outs te vermijden, en voor de middengroepen. Elk jaar extra scholing verhoogt de productiviteit. Onderwijsbeleid is echter vooral nationaal beleid.

Problemen op de arbeidsmarkt manifesteren zich in Nederland vooral aan de onderkant. In de Randstad is het gemiddelde opleidingsniveau relatief hoog en traditioneel wat hoger dan in de gebieden erbuiten. De verschillen kunnen echter kleiner worden. Zo heeft de Randstad te maken met een groeiend aandeel niet-westerse allochtonen van de eerste en tweede generatie, die in het algemeen wat lager opgeleid zijn en een moeilijke positie op de arbeidsmarkt hebben. Problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt kunnen zich daardoor wat scherper gaan voordoen in de drie grootste steden van de Randstad. Aanpak van deze problemen vraagt een nationaal te voeren beleid dat is gericht op de instituties van de arbeidsmarkt (CPB 2006).

### Status langetermijnvisie

Ten slotte vraagt de status van de langetermijnvisie om verheldering. Het lijkt in theorie aantrekkelijk om de visie te laten uitmonden in een structuurvisie in het kader van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. In structuurvisies op basis van deze nieuwe wet kunnen zaken die van rijksbelang zijn ('decentraal wat kan, centraal wat moet'), worden geregeld en worden voorzien van een afrekenbare uitvoeringsagenda. Tevens heeft een structuurvisie een zelfbindende werking voor de overheid die haar opstelt. Om van een langetermijnvisie tot een structuurvisie te komen staat de rijksoverheid niet alleen voor de

taak om een uitvoeringsagenda op te stellen, maar tevens om het nu sterk sectorale en gefragmenteerde beleid samen te brengen in een integraal ruimtelijk kader voor de Randstad. Dat is een aantrekkelijk perspectief, gezien de ruimtelijke samenhang van vele knelpunten in de Randstad. De Startnotitie biedt daarvoor echter nog onvoldoende basis. Een ernstiger bezwaar is dat in een structuurvisie ook rekening zal moeten worden gehouden met de grote onzekerheden op de lange termijn, zoals die hiervoor zijn geschetst. Onzekerheden zijn lastig in te passen in de noodzakelijke uitvoeringsagenda, zeker als de bandbreedte in onzekerheden groot is. Die onzekerheden kunnen aanleiding geven tot een flexibele ruimtelijke planning, waarbij de hoge groeiscenario's worden gebruikt voor het maken van ruimtelijke reserveringen die pas later, zodra ze echt nodig blijken, gevolgd worden door investeringen.

## Robuustheid van de zeven discussiethema's uit de Startnotitie

De minister heeft de planbureaus verzocht in het bijzonder in te gaan op de zeven discussiethema's uit de Startnotitie Randstad 2040. Het gaat om de volgende thema's.

1. klimaatbestendigheid laaggelegen delta
2. ruimtelijke-investeringsstrategie ter bevordering van de concurrentiepositie
3. groen-blauwe structuur als raamwerk voor verstedelijking
4. verstedelijkingsstrategie
5. bereikbaarheid in relatie met ruimtelijke ontwikkeling
6. ruimtelijk-economische typering en structuur
7. toekomst van Schiphol

### Thema 1 Klimaatbestendigheid laaggelegen delta

**Doel:** beveiliging Randstad tegen overstromingsrisico's, gezien het belang om blijvend te investeren in de Randstad. Daarnaast problemen oplossen van wateroverlast, verdroging, toename van zoute kwel en voortgaande bodemdaling veengebieden.  
**Strategie:** versterking kust, berging rivierwater, bij planning locaties waterhuishouding leidend: functie volgt peil.

**Uitgangspositie:** Nederland nog eeuwen veilig  
Nederland is waarschijnlijk nog eeuwen bestendig tegen klimaatverandering en zeespiegelstijging, zodat structurele ruimtelijke maatregelen zoals het verschuiven van investeringen naar hoog Nederland of een sterk verbrede kustzone niet urgent zijn. Verdere investeringen in laag Nederland kunnen

9  
dus veilig plaatsvinden. Wel verdient het overweging een gerichte differentiatie aan te brengen in de veiligheidsniveaus om daarmee enerzijds de schade- en slachtofferrisico's te verminderen en anderzijds een robuuster veiligheidssysteem te bewerkstelligen. Gebieden met de laagste veiligheidsnormen blijven daarbij zoveel mogelijk gevrijwaard van verdere verstedelijking. Door de inzet van overslagbestendige dijken neemt naar verwachting de voorspelbaarheid van eventuele overstromingen toe en worden vooral de slachtofferrisico's verder teruggebracht (MNP 2007b).

### Overwegingen voor toekomstig beleid: veiligheid benedenrivierengebied

Hoewel er nog grote onzekerheden zijn rond de snelheid en de omvang van de klimaatveranderingen en de zeespiegelstijging op lange termijn, zijn vooral de afnemende mogelijkheden voor een vrije uitstroom van rivierafvoeren bepalend voor de houdbaarheid van Nederland op lange termijn. Bij een zeespiegelstijging van ongeveer twee meter moeten wellicht structureel andere oplossingen worden gezocht voor de hoofd- en piekafvoer van de Rijn dan nu worden toegepast. Uitgaande van de bovenkant van de KNMI-ramingen voor zeespiegelstijging, zou een dergelijke zeespiegelstijging op een termijn van twee tot drie eeuwen kunnen optreden. Vooral het dichtbevolkte benedenrivierengebied met steden als Rotterdam en Dordrecht is kwetsbaar. Om op lange termijn mogelijkheden open te houden voor aanpassingen in de afvoer en berging van de rivieren, zouden gebieden gereserveerd kunnen worden in het zuidwestelijke deltagebied, het rivierengebied en het IJsseldal en IJsselmeergebied. Deze ruimtelijke reservering maakt Nederland ook robuuster, mocht zich deze eeuw onverhoopt een versnelde zeespiegelstijging voordoen (MNP 2007b). Als de rijksoverheid voor deze optie kiest, dan verdient het – gezien de voorstellen voor bebouwing in het IJsseldal – overweging om deze ruimtelijke reservering op korte termijn te effectueren.

### Overwegingen voor toekomstig beleid: waterberging, verdroging, zoute kwel en bodemdaling

De grotere pieken in regenbuien als gevolg van de klimaatverandering nopen vooral in laag Nederland

### Toekomstige ontwikkelingen groene gebieden in de Randstad uit de wLO

**Landbouw.** Het areaal landbouw neemt af in de Randstad. Deze afname is conform de Nederlandse (en Europese) trend. De afname in de Randstad varieert van circa 125.000 (in het scenario Strong Europe, sE) tot 72.000 hectare (in het scenario Regional Communities, rC). Een steeds groter deel van de toegevoegde waarde in de landbouw wordt gerealiseerd op een klein oppervlak, vooral door glastuinbouw en intensieve veehouderij. Rondom de grotere steden zal het landbouwareaal afnemen doordat de stedelijke functies er toenemen.

**Recreatie.** In de Randstad zal het areaal recreatiegebied geleidelijk toenemen. In totaal gaat het om een verwachte toename van 6.700 (in rC) tot 15.500 hectare (Global Economy, gE). Toch blijft het uiteindelijke areaal recreatiegebied ver achter bij het nationaal gemiddelde. De stadsranden vertonen een groei van sportvoorzieningen en belevingsrecreatie; groene recreatie zal verder van de stad komen te liggen. Het areaal sportterrein groeit in de Randstad tot 2040 met circa 2.500 ha (in rC) tot 11.000 (gE).

**Natuur.** De Ecologische Hoofdstructuur zal, zoals nu is gepland, rond 2018 worden gerealiseerd. De aanleg is dan nog niet af, omdat natuur pas na een lange periode van beheer leidt tot het gewenste natuurdoeltype. Ook de milieu- en watercondities van de Ecologische Hoofdstructuur vragen nog aandacht, in het bijzonder voor die delen die tevens Natura 2000-gebied zijn, voor de bescherming waarvan Nederland EU-verplichtingen is aangegaan. Voor de Randstad gaat het om circa 21.500 (rC) tot 30.750 hectare (sE). De natuurgebieden zullen naar verwachting worden gebruikt om tegemoet te komen aan de behoefte aan groene recreatiegebieden. Overigens groeit het areaal natuur in de Randstad minder dan in de rest van Nederland.

### Toekomstige ontwikkelingen verstedelijking uit de wLO

**Werken.** Tot 2020 groeit in de Randstad naar verwachting het areaal bedrijventerreinen. Er zal tussen 2.110 (rC) en 10.570 hectare (gE) worden gerealiseerd. In 2040 kan deze groeitrend geheel zijn omgeslagen. In rC wordt in de wLO een afname verwacht van 644 hectare bedrijventerreinen. In gE daarentegen zal de groei zijn toegenomen tot 16.750 hectare ten opzichte van het areaal in 2002.

**Wonen.** In tegenstelling tot de ruimtevraag voor werken zal de ruimtevraag voor wonen in de Randstad in elk van de scenario's tot 2040 toenemen: circa 5.531 (rC) tot 44.177 hectare (gE). Hoe deze ruimtevraag over de verschillende locatietypen is verspreid, is uiteraard afhankelijk van de regionale mogelijkheden en de gekozen verstedelijkingsstrategie. Naar verwachting zal een aanzienlijk deel van deze woningen in nieuwe uitleglocaties terecht komen en verspreid rondom de stad.

tot extra waterberging. Enkele (delen van) diepe droogmakerijen komen daarvoor het meest in aanmerking, ook omdat op deze manier de zoutbelasting van het boezemwater kan worden teruggedrongen, de verdroging van omliggende natuurgebieden kan worden tegengegaan, Europees beschermde soorten kunnen worden veiliggesteld, de recreatiemogelijkheden kunnen worden vergroot en groene woonmilieus kunnen worden gerealiseerd. Een eventueel gescheiden zoutwaterafvoersysteem kan ertoe bijdragen dat de mogelijkheden voor waterrecreatie worden uitgebreid. Vanwege de geringe mogelijkheden en relatief hoge kosten voor latere aanpassingen (riolering, ruimte voor waterberging) is het verstandig om bij de ontwikkeling van nieuw stedelijk gebied uit te gaan van een robuust ontwerp met extra ruimte voor waterberging. Ook bij herstructurering in bestaand stedelijk gebied ligt hier een belangrijke opgave (MNP 2007b). Tevens vraagt de zoetwatervoorziening meer aandacht vanwege de toename van droge perioden. Voor het IJsselmeerwater kan dit leiden tot problemen met de watervoorziening van Noord-Nederland.

#### Aandachtspunten

- De Startnotitie lijkt de hierboven genoemde lijnen voor de veiligheid tegen overstromen te volgen; de toekomstige Randstadvisie zou hierin nog veel explicieter kunnen worden.
- De Startnotitie richt zich vooral op veiligheid tegen overstromen en het hoofdwatersysteem. Als de Randstadvisie voldoende wil anticiperen op de gevolgen van klimaatverandering die al voor 2040 merkbaar kunnen worden, dan is ook aandacht nodig voor de aanpak van wateroverlast in het regionale watersysteem. Dat is goed te combineren met maatregelen tegen verdroging. Tevens vraagt de zoetwatervoorziening aandacht.

#### Thema 2 Ruimtelijke-investeringsstrategie ter bevordering van de concurrentiepositie

Dit thema wordt gecombineerd met thema 6 besproken; zie aldaar.

### Thema 3 Groen-blauwe structuur als raamwerk voor verstedelijking

**Doel:** komen tot robuuste groen-blauwe structuur (meer beschermd, groter, beter verbonden).  
**Inpassen wateropgaven.** Contramal verstedelijking.  
**Strategie:** regionale gebiedsontwikkeling, soms met nieuwe economische dragers. Metropolitane parken.

#### Uitgangspositie: verstedelijking en diversiteit Groene Hart

Nederland heeft enkele internationaal gezien zeldzame en nationaal kenmerkende kwaliteiten op landschappelijk, cultuurhistorisch en natuurlijk gebied. Gebieden van internationale betekenis zijn geconcentreerd in laag Nederland, vooral in het veenweidegebied met enkele van de droogmakerijen en het rivierengebied.

In de twintigste eeuw is de kwaliteit van het Nederlandse landschap sterk achteruitgegaan. Aanvankelijk door ontginning, schaalvergroting en intensivering van de landbouw (glastuinbouw, intensieve veehouderij); later, vooral in het westen van het land, steeds meer door verstedelijking (wonen, bedrijventerreinen) en aanleg van infrastructuur.

Daar komt bij dat het groen in de stad onder druk staat. Voortgaande verstedelijking zorgt ervoor dat groengebieden, vooral volkstuinten en sportterreinen, uit de stad verdwijnen (De Niet 2005). Bijkomend gevolg van de stadsuitbreidingen is dat het groen om de stad steeds verder weg komt te liggen. Naar verhouding neemt woningbouw sterker toe dan aanleg van groen; ondanks de aanleg van extra groen, nemen de groentekorten in sommige regio's toe. Veel recreatieve activiteiten, zoals wandelen en fietsen, vinden plaats in het groen. Uit diverse onderzoeken blijkt dat groen in de woonomgeving hoog wordt gewaardeerd. Daarnaast heeft groen ook positieve effecten op de gezondheid en heeft het een functie voor recreatie in de eigen directe omgeving (MNP 2007a).

#### Overwegingen voor toekomstig beleid: beschermen en investeren

De Startnotitie richt zich op 'groen' in relatie tot verstedelijking. Als het rijk de grote recreatiekortingen rondom de grote steden wil verminderen, dan zijn

investeringen nodig in groen om de stad en in nieuw water. Nabij grote steden met een hoge ruimtedruk ligt het voor de hand om mogelijkheden voor dagrecreatie te realiseren op een beperkt areaal intensief ingericht groengebied; daarbuiten biedt het stimuleren van groene diensten door de grondgebonden landbouw ook perspectieven (MNP 2007). Het in de Startnotitie Randstad 2040 voor de eerste categorie gehanteerde begrip 'metropolaan park' bevat overigens nog veel onduidelijkheden: gaat het vooral om recreatieve parken of om natuurgebieden?

De beperking van de Startnotitie tot 'groen' in relatie tot verstedelijking vormt een probleem als het rijk de ruimtelijke opgaven op lange termijn in samenhang wil aanpakken. Dan is namelijk ook aandacht nodig voor de ruimtelijke aspecten van landbouw, landschap en natuur.

Planologische duidelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde om de grondgebonden landbouw te behouden en te ontwikkelen als beheerder van het cultuurlandschap (Nationale Landschappen) en als onderdeel van een schone buffer in de beïnvloedingsgebieden rondom Natura 2000-gebieden. Wil de grondgebonden landbouw in deze gebieden een belangrijke rol kunnen spelen door agrarisch landschapsbeheer respectievelijk agrarisch milieubeheer, dan moet rekening worden gehouden met financiële compensatie aan de agrariërs. Overigens blijft de afname van het aantal landbouwbedrijven, en daarmee de schaalvergroting in de landbouw, onverminderd doorgaan.

Concentratie van glastuinbouw en intensieve veehouderij levert een belangrijke bijdrage aan herstel van landschapskwaliteit (MNP 2007a). Tussen 'Groen-blauwe structuur' en de 'Greenportstrategie' onder het thema 'Ruimtelijk-economische typering en structuur' bestaan spanningen. De mate waarin de glastuinbouw groeit, en de vraag of deze groei geheel in de Randstad wordt opgevangen of ook deels daarbuiten, vormen onzekere factoren. Ook staan tempo en vorm van verstedelijking in de Bollenstreek ter discussie. Gaat de Randstadvisie hierin een keuze maken?

Het beleid voor de Nationale Landschappen ontbeert een heldere verdeling van bestuurlijke

verantwoordelijkheden en een duidelijke regie (Janssen e.a. 2007, Kuiper & De Regt 2007). Als de Randstadvisie de groen-blauwe structuur als raamwerk wil laten dienen voor verstedelijking, dan kan het rijk de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening inzetten om deze structuur te beschermen. In de Randstadvisie kan het rijk een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) aankondigen waarin hij de provincies opdraagt om in een verordening het beleid voor de Nationale Landschappen (en natuurlijk ook in de bufferzones en de Ecologische Hoofdstructuur) uit de *Nota Ruimte* te borgen. Het is de vraag of het huidige, hoofdzakelijk generieke beleid recht kan doen aan de diversiteit van en dynamiek in de groene ruimte in de Randstad. Een goede geleiding van deze processen vraagt maatwerk voor deelgebieden. Ook voor een nauwkeuriger bepaling van de opgaven op het gebied van natuur, recreatief groen en water (waarvan eerder is vastgesteld dat ze tot de robuuste beleidsopgaven behoren) is een dergelijke differentiatie tussen gebieden van belang.

Als Nederland wil voldoen aan Europees beleid om internationaal belangrijke habitats en soorten duurzaam te beschermen (het Natura 2000-netwerk), dan is het nodig een aantal natuurgebieden te versterken door deze uit te breiden en de milieudruk uit de omgeving te beperken. Milieu- en watercondities kunnen verbeterd worden door een schonere landbouw te stimuleren in de beïnvloedingsgebieden rondom de Natura 2000-gebieden.

Voor de aan natte omstandigheden gebonden natuur (laagveenmoerassen, beeksystemen, de grote wateren en het rivierengebied) moet in dit kader meer aandacht krijgen, evenals het duingebied en de randen van de Veluwe en Utrechtse Heuvelrug. Binnen de Randstad gaat het bijvoorbeeld om het IJsselmeer en de oostelijke helft van het Groene Hart. Voor deze Randstedelijke gebieden kan worden gedacht aan maatregelen als inundatie van diepe droogmakerijen en de ontwikkeling van veenmoerassen (MNP 2007a).

#### *Aandachtspunten*

– De Randstad kent grote recreatietekorten. Nabij grote steden met een hoge ruimtedruk ligt het voor de hand om mogelijkheden voor dagrecreatie te

realiseren op een beperkt areaal intensief ingericht groengebied; daarbuiten biedt het stimuleren vangroene diensten door de grondgebonden landbouw ook perspectieven.

– Het in de Startnotitie Randstad 2040 gehanteerde begrip 'metropolaan park' bevat nog veel onduidelijkheden. Gaat het vooral om recreatieve parken of om natuurgebieden?

– De Startnotitie beperkt zich tot 'groen' in relatie tot verstedelijking. Als de Randstadvisie de ruimtelijke opgaven op lange termijn in samenhang wil aanpakken, dan is ook aandacht nodig voor de ruimtelijke aspecten van de diverse wateropgaven en van landbouw, landschap, natuur, en milieu- en waterkwaliteit.

– Planologische duidelijkheid is een noodzakelijke voorwaarde voor behoud en ontwikkeling van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap (Nationale Landschappen) en van een schone buffer in de beïnvloedingsgebieden rondom Natura 2000-gebieden. Binnen deze gebieden kan financiële compensatie nodig zijn voor agrarisch landschapsbeheer respectievelijk agrarisch milieubeheer.

– Als de Randstadvisie de groen-blauwe structuur als raamwerk wil laten dienen voor verstedelijking, dan kan de rijksoverheid de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening inzetten om deze structuur te beschermen. Een groen-blauwe structuur in de Randstad zou in elk geval een steviger basis krijgen indien ze wordt opgebouwd uit een sterkere differentiatie naar regio of gebied.

– De ontwikkeling van de greenports (glastuinbouw, bollenteelt) is zeer relevant voor het landschap in de Randstad. In welke mate gaat de Randstadvisie hierop sturen?

– Als Nederland wil voldoen aan Europees beleid om internationaal belangrijke habitats en soorten duurzaam te beschermen (het Natura 2000-netwerk), dan moet een aantal natuurgebieden worden versterkt door deze uit te breiden en de milieudruk uit de omgeving te beperken. Vooral de aan natte omstandigheden gebonden natuur kan een zwaarder accent krijgen (laagveenmoerassen, beeksystemen, de grote wateren en het rivierengebied), evenals het duingebied en de randen van de Veluwe en Utrechtse Heuvelrug.

## Thema 4 Verstedelijkingsstrategie

**Doel:** concentratie verstedelijking op Randstadring, bescherming open gebied, variëteit aanbod woon- en werkmilieus.

**Strategie:** verdichting in bestaand stedelijk gebied, herstructurering en transformaties, alsmede bundeling van verstedelijking aansluitend aan bestaand gebied of in clusters daarbuiten.

### *Uitgangspositie verstedelijking*

Door de concentratie van wonen en werken is de verstedelijkingsdruk in de Randstad hoog. Bij het thema 'Groen-blauwe structuur' werd al geconstateerd dat die verstedelijkingsdruk ertoe heeft geleid dat het areaal van het Groene Hart is afgenomen. Met name op de woningmarkt zijn er kwalitatieve en kwantitatieve knelpunten, vooral in en rondom de stedelijke gebieden. In het scenario met de hoogste bevolkingsdruk is er een aanzienlijke bouwopgave in de Randstad, van ongeveer anderhalf miljoen woningen tot 2040. Daarnaast is er binnen het stedelijk gebied sprake van een herstructureringsopgave, vanwege fysieke veroudering van de woningen en sociale motieven.

Naast de woningbouw dragen ook de bedrijventerreinen bij aan de verstedelijking. De ruimtevraag voor bedrijventerreinen neemt nog toe. Afhankelijk van het scenario wordt in een aantal regio's verwacht dat de behoefte aan bedrijventerreinen vanaf 2020 zal afnemen. Daarnaast is er de komende decennia een aanzienlijke herstructureringsopgave van verouderde terreinen te verwachten. De transformatie van verouderde bedrijfsterrainen vraagt dan ook bijzondere aandacht. De ernst van de problematiek verschilt per regio en de oplossingen moeten ook deels regionaal gevonden worden. Daarnaast is het zinvol de ruimtelijke effecten van de huidige wijze van uitgifte van bedrijventerreinen tegen het licht te houden (Gordijn e.a. 2007).

De laatste decennia is de luchtkwaliteit sterk verbeterd. Het grootschalige achtergrondniveau van fijn stof toont in recente jaren een sterke daling van zo'n 10 à 15 procent. Deze verbetering van grootschalige concentraties van fijn stof en stikstofdioxide zet in de toekomst door: zelfs in het hogegroei-scena-

rio (Global Economy) resteren in 2020 en 2040 op beperkte schaal knelpunten. Bij hoge economische groei zijn er vooral in de Randstad nog plaatsen (ringwegen rond steden) waar de normen overschreden worden. Bij uitvoering van de luchtkwaliteitsstrategie die de Europese Commissie heeft voorgesteld, neemt het aantal knelpunten langs snelwegen en in steden in de periode tussen 2010 en 2020 sterk af.

De geluidsbelasting neemt evenwel toe door groei van het wegverkeer, met name op provinciale en rijkswegen. Er zijn steeds minder gebieden waar de geluidsbelasting onder de voorkeurswaarde blijft; rustig wonen wordt een schaarser goed. Al vanaf 40 decibel komt geluidhinder voor; de meeste mensen die last hebben van geluid, wonen niet op knelpunten waar de geluidsbelasting hoger is dan 65-70 decibel. Het aantal woningen op deze knelpunten vermindert, vanwege maatregelen bij bouw en verbreding van wegen en spoorwegen en gemeentelijke en provinciale maatregelen (MNP 2006b).

#### Overwegingen voor toekomstig beleid

In de Startnotitie Randstad 2040 wordt de doelstelling van de gebundelde verstedelijking nader ingevuld met de prioriteringsreeks van het bouwen in bestaand stedelijk gebied, bouwen in aansluiting op het bestaand bebouwd gebied en bouwen in goed ontsloten clusters daarbuiten; een prioriteringsreeks die al langer in zwang is. Binnen stedelijk gebied gaat het om herstructurering en verdichting, daarbuiten om bundeling.

Over bouwen in bestaand stedelijk gebied hebben de in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek verstedelijking (180 verstedelijking) uitgevoerde kosten-batenanalyses enkele interessante conclusies opgeleverd. De ex postanalyses van de welvaartseffecten van het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied in het verleden en de ex anteanalyses voor het toekomstig beleid leveren verschillende resultaten op. In het verleden leverde het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied meer welvaart op; in de toekomst is dat voor een aantal van de geanalyseerde regio's niet meer het geval, waaronder enkele stedelijke gebieden in de Randstad. In die gebieden worden de goedkope locaties binnen bestaand

bebouwd gebied schaars en zijn nieuwe locaties slechts tegen hoge kosten te ontwikkelen. De 180-werkgroep verstedelijking stelt dan ook vast dat in de toekomst meer regionale differentiatie van verdichtingsdoelstellingen gewenst is (180 2004). Dit voorstel tot regionale differentiatie sluit ook aan bij de ontwikkelingen binnen de verschillende regio's van de Randstad (Van der Wouden 2007). Er zijn zo grenzen aan de verdichting. Deze grenzen komen overigens niet alleen voort uit de ruimtelijke eigenschappen van de steden zelf, maar ook uit de door de welvaartsgroei gestegen eisen aan woningen. De stedelijke herstructureringsgebieden laten zien dat er doorgaans minder woningen worden teruggebouwd dan er zijn gesloopt; van 'netto' verdichting is dan geen sprake. Verdichtingsmogelijkheden liggen dan ook niet zozeer in de herstructurering van woonwijken, maar in die van oude haven- en industrieterreinen. De mogelijkheden voor transformatie van dergelijke, nu nog aanwezige terreinen worden, zoals gezegd, echter steeds schaarser. Daarnaast stellen al dan niet wettelijk vastgelegde normen (fijn stof, groen in de woonomgeving) voor de kwaliteit van woon- en werkomgeving grenzen aan de verdichting. Op de langere termijn blijft vooral geluidhinder een (groeiend) probleem.

Verdichting kan echter ook vanuit een ander perspectief worden gezien. Uit de studie *Nederland Later* blijkt dat een compacte wijze van ruimtegebruik op langere termijn goedkoper kan zijn dan verspreid bouwen, omdat de beheer- en onderhoudskosten (infrastructuur, rioleringen, enzovoort) minder toenemen. Bovendien hebben grote steden als Amsterdam, Den Haag en Utrecht vanwege de vele landschappelijke kwaliteiten (en natuurwaarden) in hun directe omgeving weinig uitbreidingsruimte. Dit maakt het wenselijk om een nadere integrale afweging te maken van de verschillende kosten en baten van verdichtings- en bundelingslocaties op lokale schaal (MNP 2007b).

Voor een toekomstige verstedelijkingsstrategie lijkt ook bundeling een aantrekkelijke optie. Door verstedelijking te concentreren in bundelingsgebieden vermindert het beslag op de open ruimte en neemt de geografische bereikbaarheid toe. In de behoefte aan de meer landelijke woonmilieus kan in de nabijheid van de grote steden worden

voorzien. In combinatie met de aanleg van groen biedt dit vooral perspectieven in die gebieden waar de kwaliteit van het landschap op dit moment nog te wensen overlaat. Voor de mogelijkheden van een gecombineerde selectieve ontwikkeling van groene woonmilieus en landschapsverbetering is weinig aandacht.

Wel ligt er de lastige beleidsopgave om bundeling en verdichting te combineren met de aanleg van voldoende groen in en om de stad. Voorts ligt er een beleidsopgave om de geluidhinder van verkeer langs stedelijke en provinciale wegen te reduceren. Deze opgaven zullen zeker niet overal te verenigen zijn en maken scherpe keuzen noodzakelijk.

Een bundelings- en verdichtingsstrategie kan dus ook nadelen hebben, vooral bij hoge groei. Ten eerste zijn er de investeringskosten. De eerder aangehaalde 180 verstedelijking laat zien dat de mogelijkheden voor een betere benutting van het bestaande stedelijke gebied regionaal variëren en soms alleen tegen hoge kosten zijn te realiseren. Zoals gezegd, moet dit nadeel worden afgewogen tegen mogelijke voordelen van geconcentreerd bouwen op lange termijn. Ten tweede kan een sterke concentratie op bundeling en verdichting betekenen dat er te weinig bouwgrond ter beschikking komt, waardoor de prijzen voor bouwgrond en woningen hoog blijven. Dit leidt tot welvaartsverlies.

#### Aandachtspunten

– Door verstedelijking te concentreren in bundelingsgebieden en in te zetten op meer woningbouw op stukken grond die vrijkomen in bestaand bebouwd gebied, neemt het beslag op de open ruimte minder snel toe. Vooral bij hoge groei kan deze strategie echter ook nadelen hebben in termen van kosten en hoge grond- en woningprijzen. – Er zijn grenzen aan de verdichting. Die komen niet alleen voort uit een toekomstige verminderde beschikbaarheid van verdichtingslocaties dan wel de hoge kosten om die locaties te ontwikkelen. Ook de gestegen woonwensen en de vraag naar grotere woningen of andere typen woningen spelen een rol, alsmede de normen voor geluid, fijn stof en hoeveelheid groen in de woonomgeving.

– Te weinig aandacht is er ook voor de rol van groene woonmilieus bij de vergroting van de kwaliteit van landschappen in de Randstad. Selectieve ontwikkeling van deze groene woonmilieus in die gebieden waar de landschappelijke kwaliteit op dit moment nog te wensen over laat, kan een bijdrage leveren aan de leefbaarheid van het landelijk gebied in de Randstad, en komt bovendien tegemoet aan de woonwensen van een bepaalde groep bewoners.

#### Thema 5 Bereikbaarheid in relatie met ruimtelijke ontwikkelingen

**Doel:** opvangen groei mobiliteit, verbeteren bereikbaarheid op verschillende schaalniveaus. **Strategie:** benutten, bouwen, beprijzen. Tot 2040 rekening houden met nieuwe infrastructuur en wellicht introductie nieuw ov-systeem.

#### Uitgangspunt: bandbreedte groei mobiliteit

In de Startnotitie wordt op basis van de OECD-analyse van de Randstad geconcludeerd dat op het niveau van steden, stadsregio's en (inter)nationaal niveau 'zowel voor het wegverkeer als het openbaar vervoer structurele verbeteringen nodig [zijn] in de Randstad om de groei van zowel personen als goederen zeker op de langere termijn op te kunnen vangen'. De vraag 'hoe en hoe snel we...de groei in mobiliteit van zowel personen als goederen zeker op langere termijn op ... kunnen vangen', is volgens de Startnotitie het belangrijkste dilemma voor de bereikbaarheid. Maar is dat juist?

De Startnotitie gaat er zonder meer van uit dat, ook op langere termijn, de mobiliteit zal toenemen. Dit is echter niet het beeld dat uit langetermijnverkenningen naar voren komt, althans voor het wegen- en spoorvervoer. Uit de landelijke markt- en capaciteitsanalyse voor wegen (zie venw 2007) blijkt dat in de periode tot 2020, afhankelijk van het gekozen omgevingsscenario, de vraag naar mobiliteit met 1,5 tot 2,4 procent toeneemt. Uit de analyses blijkt dat met het huidige investeringspakket uit het MIT2007 en kilometerbeprijzing het congestieniveau in 2020 onder het niveau uit het jaar 2000 ligt, ook bij een hoge mobiliteitsgroei.



Op langere termijn (na 2020) vlakken de groei van het autobezit en de mobiliteit duidelijk af (0-1 procent per jaar). In twee van de vier WLO-scenario's is na 2020 nog steeds duidelijk sprake van groei van de personenmobiliteit, maar in één scenario komt de ontwikkeling rond 2020 tot stilstand en in een ander scenario treedt dan krimp op. Dit betekent dat de onzekerheid in de omvang van de mobiliteitsgroei, en daarmee het rendement van infrastructuurinvesteringen, toe gaat nemen.

Voor het luchtverkeer is het beeld anders. Naarmate mensen meer verdienen, kiezen ze voor snellere vervoerwijzen. In het verleden betekende dit dat men in toenemende mate gebruik ging maken van de auto. Vandaag de dag betekent het dat mensen meer en meer gaan vliegen, en die ontwikkeling loopt voorlopig niet ten einde. De langetermijnsenario's voor het vliegverkeer weerspiegelen dit beeld.

#### *Bijdrage ruimtelijk beleid aan tegengaan 'verkeersinfarct' en duurzame mobiliteit*

In de Startnotitie wordt de vraag gesteld hoe het ruimtelijk 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 de druk op het verkeers- en vervoersysteem en de geluid- en milieu-hinder 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 hinder op enkele plekken te beteugelen?'

De meeste theoretische en empirische studies geven aan dat patronen van verstedelijking van invloed zijn op de personenmobiliteit, maar over de mate waarin zijn de studies niet geheel eenduidig (zie een overzicht van studies onder meer Geurs & van Wee 2006; Maat e.a. 2005; Van Wee & Maat 2004). Uit een evaluatie van het mobiliteitsgedrag van bewoners van de Vinex-locaties (Snellen e.a. 2005) blijkt dat vooral bewoners van binnenstedelijke wijken (gecorrigeerd voor bevolkingskenmerken) een significant lagere (auto) mobiliteit hebben. Bovendien blijken deze bewoners ook duidelijk minder gebruik

te maken van de zwaarbelaste wegen in de Randstad, wat een gunstig effect heeft gehad op de ontwikkeling van congestie (Hilbers e.a. 2006). Op locaties aan de stadsrand (zoals de kenmerkende Vinex-uitleglocaties) was het autogebruik weliswaar lager dan op locaties verder van de stedelijke centra, maar het verschil was minder groot. Wel maken mensen die verder van de stedelijke centra wonen, meer gebruik van zwaarbelaste wegen.

Voor de werklocaties bleek dit beeld anders (Hilbers e.a. 2006). In de directe omgeving van de grote stations (de zogenaamde A-locaties) was het autogebruik en het gebruik van zwaarbelaste wegen veel lager dan elders. Op de zogenoemde B-locaties voor werkgelegenheid, zeker in de Randstad, was het beeld echter niet gunstig: het autogebruik was niet zo veel lager dan op snelweglocaties verder van de stad terwijl de automobilisten wel een groter deel van de route over zwaarbelaste wegen rijden.

Het effect dat ruimtelijk beleid op korte en middellange termijn heeft op de 'duurzaamheid van de mobiliteit' of het tegengaan van een verkeersinfarct, is begrensd. De woningmarkt en de markt van bedrijfsgebouwen zijn immers voorraadmarkten; toevoegingen op de korte termijn hebben slechts marginaal effect. Anderzijds werken de effecten van ruimtelijke beslissingen lange tijd door. Daarom is het te begrijpen dat er in de Startnotitie aandacht is voor de keuze tussen bundeling en verdichting enerzijds en spreiding anderzijds. In de voorgaande paragraaf over de verstedelijkingsstrategie zijn de voor- en nadelen van bundeling en verdichting reeds besproken. In het licht van de bereikbaarheid kunnen daaraan de volgende overwegingen worden toegevoegd:

- Er zijn mogelijk synergie-effecten tussen ruimtelijk beleid, verbetering van het openbaarvervoersaanbod en flankerend beleid (als parkeer- en prijsbeleid), waardoor de effecten van ruimtelijk beleid wordt beïnvloed. Het RPB verricht momenteel in samenwerking met het MNP en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid een verkennende studie naar deze effecten.
- Bereikbaarheid kan mogelijk ook worden verbeterd door de afstand te verkorten (nabijheid). De MNP-studie *Nederland Later* laat zien dat een

sterke mate van bundeling en intensivering van toekomstige woningbouw (circa 7 procent van de totale woningvoorraad in Nederland in 2040) kan leiden tot een afname van de landelijke personenmobiliteit van ongeveer 2 procent en tot een (beperkte) afname van congestie. Volgens de studie kan naast prijsbeleid ook ruimtelijk beleid resulteren in een betere benutting van de capaciteit van bestaande infrastructuur.

– Bundelen en verdichten brengen kosten en baten met zich mee, ook buiten het thema bereikbaarheid en mobiliteit. Daarom moet de beoordeling van ruimtelijke en transportinvesteringen worden ingebracht in een integrale afweging waarin ook de effecten op het functioneren van de woningmarkt en mogelijk welvaartsverlies worden meegewogen. In de paragraaf over verstedelijking is deze afweging al aan de orde gesteld.

#### *Overwegingen voor toekomstig beleid*

Voor al op de langere termijn vraagt de onzekerheid in de omvang van de mobiliteitsgroei om een robuuste investeringsstrategie. Uitgangspunt voor de aanpak van bereikbaarheidsproblemen zou moeten zijn dat gezocht wordt naar robuuste infrastructuurinvesteringen (in zowel weg als spoor) die een positief maatschappelijk rendement hebben bij zowel een lage als een hoge mobiliteitsgroei, en waarbij rekening wordt gehouden met het fileoplossend vermogen van kilometerbeprijzing. In de Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse voor het wegennet (LMCA-Wegen; venw 2007) wordt hiertoe een belangrijke aanzet gegeven.

De keuze tussen alleen spreiding en voortzetting van het huidige 'bundelingsbeleid' lijkt te beperkt. Een alternatieve strategie zou kunnen bestaan uit een sterkere concentratie van verstedelijking in en rondom de grote steden. Voor besluitvorming over de langetermijntoekomst van de Randstad lijkt een brede analyse van voor- en nadelen van een dergelijke strategie zinrijk. Gaat dit ten koste van groene zones rond de grote steden, en weegt dat op tegen mogelijke economische voordelen die voortspruiten uit sterkere agglomeratievorming? Daarnaast vraagt een analyse van ruimtelijk beleid om een bredere benadering van bereikbaarheid dan de bijdrage aan 'het voorkomen van een verkeersinfarct'. Ten slotte

valt op dat de Startnotitie het vergroten van het draagvlak voor het openbaar vervoer als doel van ruimtelijk beleid lijkt te zien, en niet als een middel om de Randstad tot een duurzame en concurrerende regio te maken.

#### **Thema 6 Ruimtelijk-economische typering en structuur**

#### **Thema 2 Ruimtelijke-investeringsstrategie ter bevordering van de concurrentiepositie**

*Doel: de Randstad uit te laten groeien tot Europese topregio van formaat.*

*Strategie: investeren in sterke punten Randstad, te beginnen op stadsregionaal niveau. Complementariteit regio's verder vergroten. Investeren in internationale topmilieus, versterking van de logistieke driehoek van havens, luchthaven en greenports.*

#### *Uitgangspositie: slechts beperkte samenhang tussen steden in de Randstad*

De stadsgewesten van de Randstad zijn slechts in beperkte mate met elkaar verbonden. Deze matige integratie wijst niet in de richting van het bestaan van een 'stedelijk netwerk' binnen de Randstad, laat staan in de richting van het bestaan van één Randstad (Ritsema van Eck e.a. 2006). Bedrijfsrelaties gaan weliswaar meestal over de grenzen van het stadsgewest heen, maar daarbij neemt de Randstad geen bijzondere positie in: veel bedrijven hebben vooral relaties met bedrijven in andere delen van het land of in het buitenland. Voor winkelbezoeken blijven de bewoners van het Randstadgebied in overgrote meerderheid juist binnen het eigen stadsgewest. In het algemeen blijven de afzonderlijke stedelijke regio's en hun centrale steden een belangrijke rol vervullen. Alleen voor de woon-werkrelaties is de Randstad enigszins van belang, met een bijzondere trek richting Amsterdam, dat binnen de Randstad een steeds centralere positie inneemt.

Die centrale positie staat echter niet los van de rest van de Randstad. Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam laat bijvoorbeeld zien dat het succes van Amsterdam als preferente vestigingsplek voor (internationale) zakelijke dienstverleners onlosmakelijk verbonden is met het feit dat deze stad onderdeel is

van en toegang geeft tot de veel grotere afzetmarkt voor hoogwaardige zakelijke dienstverlening die 'Randstad' heet. Het zijn, in andere woorden, mede schaaleffecten op het niveau van de Randstad die de internationale aantrekkelijkheid van de Amsterdamse deelregio als zakelijk dienstverleningscentrum bepalen. Het waarborgen en eventueel versterken van de samenhang op Randstedelijk niveau zou voor de Randstadvisie een nadrukkelijk punt van aandacht moeten zijn (Lambregts 2008).

#### *Trend: minder specialisatie, nauwelijks complementariteit*

In het afgelopen decennium zijn de Randstedelijke stadsgewesten meer op elkaar gaan lijken, in sectorstructuur van bedrijvigheid, in samenstelling van de beroepsbevolking en in typen winkels; de mate van specialisatie is in de meeste gevallen afgenomen. Deze ontwikkeling duidt er zeker niet op dat de samenhangende Randstad dichterbij komt.

De steden in de Randstad vullen elkaar nauwelijks aan en zijn weinig complementair. Op geen van de onderzochte relaties gaat een sterke specialisatie van een regio gepaard met een sterke integratie van die regio in de Randstad. Een sterke complementariteit is kenmerkend voor het bestaan van een netwerkstad. Hiervan is in de Randstad nauwelijks sprake. Daarmee is aangetoond dat de Randstad niet als netwerkstad functioneert.

#### *Overwegingen voor toekomstig beleid*

Dit wil echter niet zeggen dat een investeringsstrategie op het niveau van de Randstad niet zinvol kan zijn. De ruimtelijke samenhang van de Randstad zou bijvoorbeeld kunnen worden bevorderd door grote infrastructuurprojecten veel nadrukkelijker dan tot nu toe te gebruiken als basis voor een verstedelijkingsstrategie. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met de Channel tunnel link in Zuidoost-Engeland, waarbij de nieuwe hsl-lijn naar Londen is gebruikt als een gerichte verstedelijkingsstrategie (De Vries & Evers 2008). De mogelijkheden om de samenhang op Randstedelijk niveau te waarborgen en eventueel te versterken zou voor de Randstadvisie een nadrukkelijk punt van aandacht moeten zijn.

Gezien het toegenomen belang van de regio Amsterdam als internationale vestigingsplaats en

gelet op de tendens tot vergaande concentratie in het buitenland, behoort ook een nog sterkere concentratie van (inter)nationale activiteiten in Amsterdam en de Zuidas tot de mogelijkheden. Om een overdruk op dit gebied te voorkomen, is het te overwegen om de ontwikkeling van functies waarvoor een centrale ligging minder belangrijk is, te stimuleren op andere locaties in de Randstad en wellicht zelfs daarbuiten. Ook in de Zuidvleugel van de Randstad is de ruimtedruk hoog. Om deze te verlichten, kan bijvoorbeeld worden overwogen de glastuinbouwlocaties elders in Nederland te vestigen (MNP 2007b).

#### *Aandachtspunten*

- Het uitgangspunt van de Startnotitie Randstad 2040 om de ruimtelijke investeringsstrategie te laten aansluiten op stadsregionaal niveau is in overeenstemming met de huidige situatie.
- Schaaleffecten bepalen mede de internationale aantrekkelijkheid van de Amsterdamse regio als zakelijk dienstverleningscentrum. De mogelijkheden om de samenhang op Randstedelijk niveau te waarborgen en eventueel te versterken, zouden voor de Randstadvisie een nadrukkelijk punt van aandacht moeten zijn.
- Het vergroten van de complementariteit van de regio's gaat tegen de trend in. Onduidelijk is welke extra instrumenten de rijksoverheid hiervoor wil inzetten gegeven de geringe invloed die het ruimtelijk beleid op rijksniveau heeft op de sectorstructuur van stedelijke gebieden.
- Als het gaat om het bevorderen van de ruimtelijke samenhang van de Randstad, valt te overwegen om grote investeringen in infrastructuurprojecten meer in dit licht te bezien. Het MIRT biedt hiertoe mogelijkheden.

#### **Thema 7 Toekomst Schiphol**

De luchthaven Schiphol is van groot economisch belang voor de Randstad, maar brengt door zijn ligging tegelijkertijd milieu- en geluidhinder met zich mee. Het kabinet heeft ervoor gekozen de huidige locatie te behouden en de internationale hubfunctie zo optimaal mogelijk te benutten binnen de ruimtelijke en milieugrenzen.

Zoals ook in de Startnotitie Randstad 2040 wordt vermeld, is op dit moment een langetermijnverkenning naar de toekomst van Schiphol gaande. De planbureaus CPB, MNP, RPB en het kenniscentrum KIM hebben in september 2007 een advies over de langetermijnverkenning Schiphol uitgebracht, dat door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het ministerie heeft dit advies gebruikt bij de verkenning van de beleidsopties voor de ruimtelijke positionering van de luchthaven. Deze ex antoets over de Startnotitie Randstad 2040 heeft daaraan weinig nieuws toe te voegen. Daarnaast vragen de volgende punten om aandacht:

- Indien het kabinet ervoor kiest het mainport-beleid voor Schiphol voort te zetten, is het van groot belang dat het huidige ruimtelijk beleid consequent wordt volgehouden. Dit betekent dat het in moet gaan tegen de druk van gemeenten, die in de geluidsbelaste zones woningen willen bouwen. Alleen op die manier kan het aantal omwonenden dat geluidhinder ervaart, beperkt blijven en kan de luchthaven zelf zijn positie behouden.
- Bij de verkenning van de toekomstmogelijkheden van Schiphol is het van belang de gehele Nederlandse luchthaveninfrastructuur in samenhang te beschouwen, dus inclusief de regionale luchthavens. Op deze manier ontstaat ruimte voor productdifferentiatie en uitplaatsing van typen vliegverkeer vanuit Schiphol, bijvoorbeeld richting vliegveld Lelystad, en naar andere regionale luchthavens. Doordat de sturingsmiddelen van de overheid in deze internationaal gereguleerde markt beperkt zijn, moet die differentiatie vooral tot stand komen door acties van de luchthavensector zelf. Nader onderzoek is hier gewenst.
- Ten slotte zijn ook rond dit thema de onzekerheden groot. Niet alleen loopt het aantal vliegbewegingen en passagiers in de verschillende scenario's uiteen, ook is niet duidelijk hoe stabiel de allianties tussen luchtvaartmaatschappijen – bijvoorbeeld die tussen KLM en Air France – zijn. Luchthavens lopen hierdoor het risico dat de homecarrier wegvalt.

## Robuustheid van de thema's en samenhang van beleid

Bij de beoordeling van de robuustheid en samenhang van de zeven thema's spelen twee vragen een rol:

- In hoeverre sluiten de zeven thema's aan bij de belangrijkste tot 2040 te verwachten ontwikkelingen in de Randstad en komen de ruimtelijke opgaven en keuzen daardoor goed in beeld?
- In hoeverre vormen de zeven thema's een aanzet tot beleid in het licht van de drie voor de Randstad geformuleerde hoofddoelstellingen van het beleid?

Ten aanzien van de te verwachten ontwikkelingen is al vastgesteld dat een onderscheid noodzakelijk is tussen de ontwikkelingen die in alle toekomstscenario's ongeveer dezelfde richting opgaan, en de ontwikkelingen die worden gekenmerkt door een grote bandbreedte. De eerste categorie ontwikkelingen ligt vooral op het terrein van natuur en water: met name het eerste en derde thema uit de Startnotitie. De tweede categorie omvat vooral stedelijke ontwikkelingen als wonen, werken en infrastructuur: de overige thema's. Binnen de eerste categorie kan ook nu soms al worden gestart met 'no regret'-maatregelen die effect hebben op de lange termijn. Bij de tweede categorie is een andere strategie van toepassing. Daar ligt het voor de hand om al wel aan de hand van een scenario van hoge ruimtevraag ruimtelijke reserveringen te doen, maar de investeringen af te stemmen op de op middellange termijn te verwachten ontwikkelingen.

Ruimtelijke opgaven en ruimtelijk beleid gaan onvermijdelijk ook over het maken van keuzen, zeker als de ruimtevraag hoog is. Deze keuzen

komen in de Startnotitie onvoldoende in beeld. Zo zijn verstedelijkingsdruk, groei van bijvoorbeeld glastuinbouw en ambities op het gebied van natuur en water niet overal te realiseren in het Groene Hart van de Randstad. Daarvoor is het noodzakelijk om de ontwikkelingen op een lager schaalniveau in beeld te brengen. Zo is de verstedelijkingsopgave in de Zuidvleugel een andere dan die in de Noordvleugel, en vertegenwoordigen de delen van het Groene Hart verschillende natuurwaarden.

Opvallend is verder dat een ander wezenskenmerk van ruimtelijk beleid, samenhang aanbrengen tussen beleidsterreinen, vrijwel ontbreekt. Dat is met name van belang als de ruimtevaart vanuit verschillende beleidsterreinen tot conflicten leidt. De lange-termijnvisie zou ten opzichte van de Startnotitie veel meer aandacht moeten besteden aan de samenhangende ruimtelijke effecten van de zeven thema's onderling en tussen het ruimtelijk Randstadbeleid en andere beleidsvelden. Te denken valt aan een vergelijking van de ruimtevaart vanuit de thema's 'verstedelijkingsstrategie', 'bereikbaarheid' en 'groen-blauwe structuur'. Door een samenhangende analyse van de ruimtevaart kunnen toekomstige ruimtelijke knelpunten worden geïnventariseerd.

De zeven discussiethema's uit de Startnotitie spelen op verschillende schaalniveaus. Zo is de bescherming van kust en rivieren bij uitstrek een nationale kwestie, waarbij ook gebieden buiten de Randstad als de IJssel en het IJsselmeergebied betrokken zijn. Realisering van de woningbouwopgave daarentegen lijkt primair een regionale kwestie. Maar in elk geval kan worden vastgesteld dat het aanbrengen van de ruimtelijke samenhang tussen de thema's uit de Startnotitie en tussen het ruimtelijk beleid en andere beleidsterreinen bij uitstrek een taak is voor de rijksoverheid, zeker gezien het nationale belang van de Randstad. Daarvoor is in principe geen trendbreuk in het beleid nodig; de Ruimtelijke Hoofdstructuur uit de *Nota Ruimte* was hiervoor immers ook bedoeld.

Robuustheid en samenhang kan ook worden getoetst aan de vraag in hoeverre de zeven thema's tegemoet komen aan de drie hoofddoelstellingen van beleid: 1. klimaatbestendige delta; 2. bereikbaarheid en

economische dynamiek; 3. kwaliteit van leven door een aantrekkelijk woon-, werk-, en leefklimaat. Van deze drie hoofddoelen kan de eerste naar aanleiding van de Startnotitie het meest worden belegd met 'no regret'-maatregelen. Wel is het nodig daarvoor de ruimtelijke keuzen veel scherper in beeld te brengen. Aan de tweede hoofddoelstelling wordt in de Startnotitie verhoudingsgewijs veel aandacht besteed. Met name op het punt van de economische dynamiek (de thema's 2 en 6) blijft echter onduidelijk welke bijdrage het ruimtelijk beleid daaraan kan leveren. De derde hoofddoelstelling is het minst verankerd in de Startnotitie. Dat komt vooral doordat de migratie- en integratieproblematiek en de relatie tussen de ruimte en de woningmarkt vrijwel ontbreken. Om keuzen in het toekomstige beleid en de daarmee samenhangende beleidsopties scherper aan de orde te stellen is het nodig dat de drie hoofddoelstellingen sterker in de zeven thema's worden verankerd. Te verwachten valt immers dat de drie hoofddoelstellingen niet overal tegelijkertijd gerealiseerd kunnen worden.

## Bijlage

### Ruimtevaart in de Noordvleugel (zonder Almere) en de Zuidvleugel<sup>1</sup> volgens de WLO-scenario's<sup>2</sup>

#### Wonen

Bij *hoge druk* (Global Economy) zal de bevolking in de Randstad in 2040 zijn toegenomen tot 8,5 miljoen mensen. In 2002 waren dat er nog 7,2 miljoen. Verder is er sprake van een huishoudensverdunding, waardoor de vraag naar woningen toeneemt. Tot 2040 neemt het aantal inwoners in zowel de Noord- als de Zuidvleugel toe met zo'n 19 procent. De huishoudensgrootte in de Zuidvleugel neemt meer af dan in de Noordvleugel, met een verschil in de woningbehoefte: tot 2040 in de Zuidvleugel ruim 26.000 woningen per jaar, in de Noordvleugel zo'n 24.000 woningen. Met name in de periode na 2020 is de woningbehoefte in de Noordvleugel kleiner dan in de Zuidvleugel. Van de nieuwbouwwoningen in de Zuidvleugel is ongeveer 60 procent een eengezinswoning, in de Noordvleugel 70 procent. De woningvoorraad in de Randstad is in 2040 toegenomen tot 4,5 miljoen woningen tegenover zo'n 3 miljoen in 2002 (Schoor e.a. 2007). De woningbehoefte gaat in zowel de Noord- als de Zuidvleugel gepaard met een netto ruimteclaim van zo'n 18.000 hectare.

Bij *lage druk* (Regional Communities) daalt het aantal inwoners van de Randstad van 7,2 miljoen inwoners in 2002 tot 6,7 miljoen in 2040. Het aantal huishoudens blijft ongeveer gelijk aan dat van nu. De demografische krimp komt met name tot uiting in de Noordvleugel: het aantal inwoners is daar in 2040 afgenomen met ruim 130.000 ten opzichte van dat in 2002, in de Zuidvleugel met zo'n 60.000. Tot 2020 is in de Noordvleugel nog een lichte stijging van het inwonertal, in de Zuidvleugel daalt het aantal dan al. De demografische ontwikkeling leidt op de langere termijn tot een afname van de woningvoorraad en een daling van de netto ruimteclaim. In de Noordvleugel is deze daling na 2020 ruim 900 hectare, in de Zuidvleugel zo'n 200 hectare.

#### Werken

In 2002 bedroeg de beroepsbevolking in de Randstad bijna 3,5 miljoen personen. Bij *hoge druk* (Global Economy) zal de beroepsbevolking in 2040 zijn toegenomen tot bijna 4 miljoen personen. Dit leidt met name in de Noordvleugel tot een toename van de bruto vraag naar nieuwe bedrijventerreinen. Tot 2040 is de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen in de Noordvleugel ruim 4.000 hectare. Dat is bijna 60 procent van het huidige areaal, in de Zuidvleugel is dit zo'n 40 procent. De vraag naar nieuwe bedrijventerreinen neemt tot 2020 vooral toe; daarna slinkt hij als gevolg van de afnemende groei van de beroepsbevolking. In de Zuidvleugel is de vraag naar zeehaventerreinen en kantoorruimte groter dan in de Noordvleugel. Tot 2040 is de vraag naar zeehaventerreinen in de Zuidvleugel een derde van het huidige areaal; in de Noordvleugel is dit een vijfde. De vraag naar kantoorruimte tot 2040 in de Zuidvleugel is zo'n 40 procent van het huidige bruto grondoppervlak aan kantoren; in de Noordvleugel is dit circa 30 procent.

Bij *lage druk* (Regional Communities) daalt de beroepsbevolking in de Randstad tot onder de 3 miljoen personen in 2040. Toch is tot 2040 in de Noordvleugel een toename in de bruto vraag naar nieuwe bedrijventerreinen van zo'n 6 procent van het huidige areaal, maar die ligt geheel in de periode tot 2020. Daarna slinkt de ruimtevaart naar bedrijventerreinen. In de Zuidvleugel daalt de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen tot 2040 met zo'n 4 procent van het huidige areaal. De vraag naar zeehaventerreinen daalt met name in de Noordvleugel. Tot 2040 is een daling te zien van ruim 16 procent van het huidige areaal, met name na 2020; in de Zuidvleugel is dit slechts 1 procent.

In zowel de Noord- als de Zuidvleugel daalt de vraag naar kantoorruimte tot 2040 met respectievelijk 10 en 4 procent. In de Zuidvleugel is tot 2020 nog een toename van de vraag naar kantoorruimte te zien van zo'n 6 procent van het huidige bruto grondoppervlak aan kantoren.

#### Noten:

1. De Noordvleugel wordt gedefinieerd als de provincies Utrecht en Noord-Holland, exclusief de corops Kop van Noord-Holland en Alkmaar en omgeving. De Zuidvleugel is de provincie Zuid-Holland.
2. Deze bijlage is geschreven door Bas Hamers (RPB).

Tabel 3. Ruimte vraag wonen

		GE			RC	
		2002	2003-2020	2021-2040	2003-2020	2021-2040
		<b>Bevolking</b>	Noordvleugel	3,1	3,4	3,7
(x 1.000.000, in eindjaar)	Zuidvleugel	3,4	3,6	4,1	3,4	3,4
<b>Huishoudensgrootte</b>	Noordvleugel	2,38	2,12	1,99	2,28	2,29
(in eindjaar)	Zuidvleugel	2,52	2,20	2,08	2,35	2,31
<b>Woningvoorraad</b>	Noordvleugel	1,4	1,7	2,0	1,4	1,4
(x 1.000.000, in eindjaar)	Zuidvleugel	1,5	1,8	2,1	1,6	1,5
<b>Nieuwbouwwoningen</b>	Noordvleugel	-	25,5	23,8	6,6	1,7
(per jaar, x 1.000)	Zuidvleugel	-	26,3	26,5	9,0	3,7
<b>Nieuwe eengezinswoningen</b>	Noordvleugel	-	18,0	16,7	4,5	1,0
(per jaar, x 1.000)	Zuidvleugel	-	16,4	16,1	5,7	2,4
<b>Netto ruimteclaim</b>	Noordvleugel	-	9,7	8,3	1,7	-0,9
(x 1.000 ha)	Zuidvleugel	-	9,8	8,3	2,3	-0,2

Tabel 4. Ruimte vraag werken

		GE			RC	
		2002	2003-2020	2021-2040	2003-2020	2021-2040
		<b>Groei beroepsbevolking*</b>	Noordvleugel	1.549,2	9,6	1,3
(per jaar, x 1.000)	Zuidvleugel	1.670,3	10,8	2,4	-2,0	-9,4
<b>Bedrijventerreinen</b>	Noordvleugel	7.069,4	163,9	50,6	56,8	-33,1
(bruto, per jaar, in ha)	Zuidvleugel	8.008,8	123,6	38,2	28,0	-43,2
<b>Zeehaventerrein</b>	Noordvleugel	2.485,6	17,7	7,3	-3,0	-17,3
(bruto, per jaar, in ha)	Zuidvleugel	7.579,3	63,2	66,0	5,5	-9,3
<b>Kantoorvolume</b>	Noordvleugel	1.996,0	27,0	6,5	0,6	-10,1
(bruto grondopp, per jaar, in ha)	Zuidvleugel	1.884,5	30,7	8,6	6,2	-9,7

## Literatuur

CPB (2006), *Grotestedenbeleid* (memo), Den Haag: CPB.

CPB, MNP & RPB (2006), *Welvaart en leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven: CPB, MNP & RPB.

CPB (2006), WLO *mobilitateitscenario's met prijsbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Geurs, K. & B. van Wee (2006), 'Ex Post Evaluation of Thirty Years of Compact Urban Development in the Netherlands', *Urban Studies*, 41 (1): 139-160.

Gordijn H., G. Renes & M. Traa, (2007), *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen. Een verkenning van enkele beleidsalternatieven*, RPB Beleidsadviezen 05, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Groot, W. & H. van Mourik (2007), *Welvaartseconomische toets investeringspakketten hoofdwegen*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hall, P. (2008), 'How polycentric are mega-city regions?', *Nova Terra* 8 (2008) speciale editie januari: 30-33.

Hilbers, H., D. Snellen & A. Hendriks (2006), *Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Hof, B., C. Koopmans & C. Teulings (2006), *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*, Amsterdam: SEO.

Janssen J., N. Pieters & L. van den Broek (2007), *Nationale Landschappen. Beleidsdilemma's in de praktijk*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

IBO (2004), *Locatiekeuzes bij woningbouw*, eindrapport van de Werkgroep verstedelijking Interdepartementaal beleidsonderzoek, Den Haag.

Kuiper, R. & W.J. de Regt (2007), *Landbouw in nationale landschappen*, Bilthoven: MNP.

Lambregts, B. (2008), 'Randstedelijke fundamenten voor stadsregionale pieken', *Nova Terra* 8 (2008) speciale editie januari: 30-33.

Maat, K., B. van Wee & D. Stead (2005), 'Land use and travel behaviour: expected effects from the perspective of utility theory and activity-based theories', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 32: 33-46.

Milieu- en Natuurplanbureau (2006a), *Natuurbalans 2006*, Bilthoven: MNP.

Milieu- en Natuurplanbureau (2006b), *Nationale Milieuverkenning 6*, Bilthoven: MNP.

Milieu- en Natuurplanbureau (2007a), *Natuurbalans 2007*, Bilthoven: MNP.

Milieu- en Natuurplanbureau (2007b), *Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysische leefomgeving*, Bilthoven: MNP.

Niet, R. de (2005), *Groen in de stad: ontwikkeling 1993-2000*, Achtergronddocument bij Natuurbalans 2005, Milieu- en Natuurplanbureau rapport nr. 408763004/2005, Bilthoven: MNP.

G. Renes, M. Thissen & A. Segeren (2006), *Betaalbaarheid van koopwoningen en het ruimtelijk beleid*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Ritsema van Eck, J. e. a (2006), *Vele steden maken nog geen Randstad*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Schuur, J. e. a. (2007), *De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu*, RPB Beleidsadviezen 01, Den Haag/Bilthoven: RPB/MNP.

Snellen, D. e. a. (2006), *Monitor Nota Ruimte, De opgave in beeld*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB/MNP.

Snellen, D., H. Hilbers & A. Hendriks (2005), *Nieuwbouw in beweging. Een analyse van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid van Vinex*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

venw (2007), *Landelijke Markt- en Capaciteitsanalyse Wegen*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De Vries, J. & D. Evers (2008), *Bestuur en ruimte: de Randstad in internationaal perspectief*, RPB Beleidsadviezen 07, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Wee, B. van & K. Maat (2004), 'Land-Use and Transport: a Review and Discussion of Dutch Research', *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 3 (2): 199-218.

Wouden, R. van der, (2007), *Een nieuwe stedelijke agenda. Overwegingen voor een toekomstig grotestedenbeleid*, RPB Beleidsadviezen 04, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

# Over de auteurs

*Ries van der Wouden* studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam, met als specialisatie politieke filosofie. In 1990 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 1 januari 2003 is hij sectordirecteur binnen het Ruimtelijk Planbureau. Daarvoor werkte hij o.a. bij het Sociaal en Cultureel Planbureau. Hij was projectleider en co-auteur van de RPB-publicatie 'Verkenning van de Ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt' (2006) en auteur van het beleidsadvies 'Een nieuwe stedelijke agenda' (2007).

*Rienk Kuiper* is afgestudeerd aan de Landbouwuniversiteit Wageningen als landschapsarchitect en cultuurtechnicus. Sindsdien werkte hij bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Stichting Natuur en Milieu en de Rijksplanologische Dienst. Sinds 2002 is hij in dienst bij het Milieu- en Natuurplanbureau als programmaleider ruimte. Hij is projectleider van o.a. het project Landschap van Mooi Nederland en het nazorgtraject Nederland Later.

*Carel Eijgenraam* studeerde econometrie aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 1973 werkt hij bij het Centraal Planbureau; sinds 1999 als programmaleider Ruimtelijke Economie. Tot eind 2005 was hij projectleider van de Bedrijfslocatiemonitor (BLM).