



ruimtelijke ontwikkeling en milieu magazine

# Ruimte voor de eindgebruiker



## Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Terugtrekkende beweging van het Rijk



## Rivierprojecten IJssel gebundeld

Provinciale coördinatie-regeling



## Adri Duivesteijn

‘Voor mij is de Schaalsprong niet heilig’



# en Ruimte belangen in

onzekerheid zeer terecht door de enorme verschillen te laten zien in de ruimteclaims in 2040 voor wonen en werken volgens een laag en een hoog scenario. Dat de wereldeconomie op dit moment onder druk staat, laat onverlet dat op termijn van 2040 sprake kan zijn van een hoog scenario met zeer omvangrijke ruimteclaims. Het is slim als er in het rijksbeleid als onderdeel van een langetermijnvisie een strategie is uitgestippeld voor het omgaan met deze grote onzekerheden. De kans op overinvesteringen en de maatschappelijke kosten daarvan kan dan afgezet worden tegen de kans op onderinvesteringen. Ook de mobiliteitsopgave is onzeker. Het blijft nodig na te blijven denken over andere, meer flexibele manieren om de bereikbaarheid te verbeteren, zoals via mobiliteitsgeleiding en het gebruik van prijsmechanismen.

## Randstad

Naast de onzekere demografische ontwikkelingen zijn klimaatverandering en waterveiligheid, de energietransitie en biodiversiteit belangrijke opgaven die een ruimtelijke neerslag kennen. Deze worden apart in de Structuurvisie behandeld. Wat het klimaat en de waterveiligheid betreft is een aanpassing van het – uit de jaren '60 daterende – waterveiligheidsbeleid hard nodig gezien de grote toename van mensen en investeringen in overstromingsgevoelige gebieden, en daarmee de mogelijke gevolgen van overstroming. In de Structuurvisie is deze opgave echter niet uitgewerkt; de besluitvorming door het Rijk over waterveiligheid op basis van het Deltaprogramma vindt pas in 2014 plaats.

Ten opzichte van de Nota Ruimte is de Structuurvisie veel minder restrictief. Met het vervallen van beleidscategorieën als de nationale landschappen, de rijksbufferzones, de gebieden voor Recreatie om de Stad en de robuuste ecologische verbindingzones, stelt het Rijk in deze gebieden geen randvoorwaarden meer aan verstedelijking. Tot welke ruimtelijke ontwikkelingen deze keuzes zullen leiden, hangt uiteraard af van wat provincies en gemeenten in de praktijk naar aanleiding van de Structuurvisie gaan doen.

## Kwetsbaar

Indien provincies hun beleid ongewijzigd laten, of zelfs

## Vreugde

Tussen regio's bestaan grote verschillen. Dat vraagt om maatwerk en niet om centrale sturing door het Rijk. Het voordeel is dat zo ook helder wordt waar het Rijk zich nog wel verantwoordelijk voor voelt. Ruimtelijke ordening wordt op die manier weer politieker. Want waar dit kabinet kiest voor de mainports en de brainport zal een links kabinet ongetwijfeld ook kiezen voor perifere krimpregio's, toch?

De decentralisatie sluit aan bij de systematiek van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en de in voorbereiding zijnde Raamwet voor het omgevingsrecht. Wat de Tweede Kamer respectievelijk Provinciale Staten van nationaal dan wel provinciaal belang achten, is een politieke keuze!

In Gelderland merk ik dat dit verhelderend werkt. Wat we van belang vinden realiseren we ook, indien nodig of gewenst door zelf het inpassingsplan te maken.

Gelijktijdig bemoeien we ons niet meer met zaken die we niet als een provinciaal belang definiëren. Het maakt het leven een stuk overzichtelijker, ook voor wethouders. Dat ik andere politieke keuzes zou maken dan dit kabinet doet niks af aan de vreugde die ik beleef aan de op handen zijnde decentralisatie.

### ↑ Co Verdaas

Gedeputeerde RO voor de PvdA in Gelderland

restrictiever maken, zal er weinig veranderen aan de ontwikkeling zoals die bij voortzetting van de Nota Ruimtebeleid zou zijn geweest. Als provincies en gemeenten in navolging van het Rijk hun beleid echter minder restrictief zouden maken, dan is de kans op verstedelijking het grootst in die gebieden nabij en tussen de grote steden, waar de restrictieve beleidscategorieën uit de Nota Ruimte

## Grote onzekerheid over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling

zijn komen te vervallen. Kwetsbaar daarbij zijn delen van voormalige nationale landschappen zoals de randen van het Groene Hart, het Kromme Rijngebied ten zuidoosten van Utrecht en de Veluwezoom, en voormalige rijksbufferzones als Waterland en Amstelland ten noorden en zuiden van Amsterdam, het gebied tussen Den Haag en Leiden en Midden-Delfland tussen Den Haag en Rotterdam. In dat geval is het waarschijnlijk dat een groter deel van de vraag naar wonen en werken in de Randstad zelf terecht zal komen. Binnen de Randstad zal dit mogelijk samengaan →→

met minder verdichting en herstructurering in bestaand stedelijk gebied, en een relatief sterkere groei van de suburbane gebieden. Berekeningen van het PBL laten zien dat verschuiving van ontwikkelingen vanuit de Randstad

## Geen garantie dat nationaal ruimtelijke belangen doorwerken en worden gehandhaafd

naar Flevoland en Gelderland hierdoor wordt verminderd, en de krimp in krimpregio's wordt versterkt. De trend van een sterkere concentratie van ontwikkelingen in de Randstad wordt dan versterkt met meer agglomeratie-effecten als gevolg. Een sterkere suburbanisatie binnen de Randstad kan leiden tot een extra belasting van reeds zwaarbelaste infrastructuur. Daarmee zou de infrastructuurgave voor de Randstad groter worden.

### Vertrouwen

Decentralisatie en deregulering liggen volgens de teneur van de Structuurvisie in elkaars verlengde. In de praktijk hoeft dat niet het geval te zijn. In het recente verleden is namelijk

gebleken dat decentralisatie niet per se tot minder regelgeving leidt maar eerder tot meer variatie in regelgeving bij lagere overheden. Het kan ook zo zijn dat provincies beslissen om het oude rijksbeleid voort te zetten, zoals bij de decentralisatie van het perifere detailhandelsbeleid uit de Nota Ruimte. Aan de andere kant kan een gewenste

Figuur 2 - Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte laat het Rijk in veel meer gebieden verstedelijking toe, met name in de te vervallen Rijksbufferzones en Nationale Landschappen (Bij overlappende beleids categorieën is de degene met de zwaarste randvoorwaarden weergegeven. De in de Structuurvisie indicatief aangegeven nieuwe hoogspanningsverbindingen zijn op deze kaart niet weergegeven.)



## Beperkte economische agenda

No nonsense. Zo mag de nieuwe Structuurvisie toch wel betiteld worden. Infrastructuur als bepalende factor in de RO staat hoog genoteerd. Nieuw is echter dat het beleid vooral een zware economische component kent. Na de dominantie van de volkshuisvesting in de vorige nota's van het rijk mag dat als een verrijking worden gezien. Infrastructuur en werk zijn nu eenmaal harde sectoren die bepalend zijn voor de inrichting van ons land. De Structuurvisie slaat echter wel enigszins door. Het lijkt welhaast op een kopie van het topsectoren beleid van het ministerie van ELI, maar dan met een licht ruimtelijke tintje. De Structuurvisie ontbeert een echte visie op de inrichting van ons land, laat dat over aan decentrale overheden als provincies en gemeenten. Daarmee ontkent het kabinet-Rutte de economische schaalprong die ten grondslag ligt aan de ruimtelijke

ontwikkeling van ons land. Die beperkt zich al lang niet meer tot gemeente- en provinciegrenzen. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn namelijk het gevolg van dynamiek die gekoppeld is aan belangrijke nationale infrastructuurassen. De Structuurvisie zegt daar echter nauwelijks iets over. Zo is de A2 al lang niet louter een vervoersas maar dé centrale ontwikkelingsas in NL waarlangs de steden zich in het algemeen economisch voorspoedig ontwikkelen. Het gaat dan niet alleen om de Noordvleugel van de Randstad of de brainport, zo laat de ontwikkeling van een stad als 's-Hertogenbosch toch wel zien. Al jaren hoog scorend op de economische hitlijsten en woonaantrekkelijkheidsmonitoren maar niet in het bijzonder genoemd in de Structuurvisie.

↑ **Willem van der Made en Jules Goris**

Directie Stadsontwikkeling 's-Hertogenbosch

decentralisatie (meer lokaal en regionaal maatwerk) omslaan in een ongewenste deregulering als er onvoldoende middelen worden vrijgemaakt. Dit kan bestuurlijke en wellicht juridische problemen opleveren als het gaat om beleid waarvoor bindende internationale afspraken zijn aangegaan, zoals Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water.

De Structuurvisie geeft aan dat het Rijk er op basis van vertrouwen in medeoverheden vanuit gaat dat de nationale ruimtelijke belangen, via wet- en regelgeving opgedragen aan andere overheden, worden nageleefd. Eén van deze belangen is dat het systeem van de ruimtelijke ordening goed functioneert.

Het opnemen van regels voor een duurzame verstedelijking

## Klein decentraal sprongetje

Decentralisatie is een shocktherapie om de RO een nieuwe impuls te geven. Dat lukt alleen als er een echte visie op een nieuwe RO achter zit. De arts moet weten wat hij doet. Ik ben daar nog niet zeker van. Het blijft jammer dat die therapie nu komt in tijden dat de patiënt al verzwakt is, door een crisis. In tijden waarin iedereen naar iedereen kijkt. Of decentrale overheden gaan 'Rijkse spelen'. Dat er voor de uitvoering van het beleid aan de publieke kant plotsklaps vertrouwen in elkaar is, lijkt mij wensdenken. Het is ook niet goed: dat vertrouwen moet zich ontwikkelen, op basis van een gedeelde agenda en een expliciete zoektocht naar gedeelde belangen.

Het helpt zeker dat er wordt afgestapt van de aloude verdelende rechtvaardigheid. En dat economie en infrastructuur – niet de markt? - tamelijk leidend zijn, met het oog op financiering en uitvoering. Het allerbelangrijkste is dat de kwaliteit van denken en uitvoering verbetert. Een leven lang leren. Aan die kennis- en competentiekant moet er echt nog wel wat gebeuren. Zonder middelen, uitvoeringsstrategie en leiderschap op rijksniveau – dat is: visie, vertrouwen, kiezen en loslaten maar niet laten vallen – wordt het denkkelijk een lange aanloop voor een klein decentraal sprongetje. Natuurlijk gloort er hoop in de mix van gebiedsontwikkeling, cocreatie, particulier initiatief. Maar hoe blijft daarin kwaliteit en duurzaamheid – grote, sleetse woorden, maar cruciaal – geloofwaardig overeind? Er is nieuwe energie nodig. En goeie mensen. Voor elk goed plan was vroeger geld. Voor elk nieuw plan is ambitie, realisme en pragmatisme nodig. En een paar koffievlekken. Dat krijg je met shocktherapie.

↑ **Fred Schoorl**

Directeur bNA (bond Nederlandse Architecten)

## Hulde voor Melanie!

De nieuwe Structuurvisie is te zien als de afronding van een beleidsvisie die minister Sybilla Dekker in 2003 heeft ingezet. Daarvoor hebben wij nog die rare Jan Pronk als minister gehad die zich als wethouder van Nederland gedroeg. Ik vind de lijn van Melanie Schultz prima. De geschiedenis leert ons dat rijksbeleid alleen toegevoegde waarde heeft met een programma, vergezeld van een uitvoeringsstrategie en geld. Het is zinvol dat het beleid zich concentreert op de economisch sterke regio's. Maak het sterke sterker. 'Verdelende rechtvaardigheid' is een respectabel politiek beginsel, maar in de ruimtelijke planning werkt het voor geen meter.

↑ **Friso de Zeeuw**

directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling  
praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft

(een verbrede SER-ladder) in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) kan, aldus de Structuurvisie, bijdragen aan een goed systeem van ruimtelijke ordening. De verbreding van de SER-ladder van de huidige toepassing op alleen bedrijfsterreinen naar alle vormen van verstedelijking, ondervangt een aantal bezwaren van de huidige beperkte toepassing.

## Risico

De doorwerking roept dus wel degelijk vragen op. De Structuurvisie maakt niet duidelijk wat de gevolgen zullen zijn als de stappen van de ladder niet of onvoldoende worden gevolgd. Moeten Rijk of provincies gaan toezien op de toepassing van de ladder door gemeenten? Gaan ze dit actief doen, of nadat burgers hen daartoe hebben verzocht? Of wordt het aan burgers overgelaten om in beroep te gaan? Wanneer gemeenten de ladder niet volgen, en burgers, Rijk of provincie geen actie ondernemen, zal het zorgvuldig ruimtegebruik – dat toch als een nationaal belang is gedefinieerd – niet tot stand komen.

Zo bestaat de kans dat een aantal nationaal ruimtelijke belangen niet goed doorwerken en gehandhaafd worden op regionaal of gemeentelijk niveau. Het Regeerakkoord gaat uit van het principe 'je gaat erover of niet'. Vanuit dat principe lijkt het logisch dat het Rijk bij nationaal ruimtelijke belangen die het zo belangrijk vindt dat ze worden vastgelegd in een AMvB, ook actief toeziet op een goede doorwerking en handhaving.

↑ **Rienk Kuiper en David Evers**

Planbureau voor de Leefomgeving