

> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van I en M
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

College Rijksadviseurs

Korte Voorhout 7, P4.22

Postbus 20952

2500 EZ Den Haag

Contactpersoon

ir R. ten Doeschate

M 06 42659355

rick.tendoeschate

@rgd.minbzk.nl

Datum: 11 september 2013

Betreft: Reactie CRA op Ontwerp-Rijksstructuurvisie RRAAM

Geachte heer of mevrouw,

Kenmerk

RBM130911-1

Op 19 december 2012 adviseerde het College van Rijksadviseurs (CRA) over de Consultatienotitie RRAAM. Het CRA-advies diende mede als input voor de Ontwerp-Rijksstructuurvisie die in april aan de Tweede Kamer is aangeboden. Middels deze brief geven wij op uw verzoek een reactie op de inhoud van de Ontwerp-Rijksstructuurvisie.

Kopie aan

mevrouw drs ing. C.C.M. Konijn

drs A.J. du Saar

1. Organische groei, diversiteit en voorzieningen

Het CRA stelt vast dat de Ontwerp-Rijksstructuurvisie (O-RSV) op een aantal cruciale punten is verbeterd ten opzichte van de plannen uit de Consultatienotitie. De O-RSV onderbouwt sterker hoe de organische groeistrategie wordt gecombineerd met de ambitie van een gezonde, duurzame en evenwichtige groei. De fasering is uitgewerkt in het 'spoorboekje' en er is rekening gehouden met langzamere groeiscenario's. Het CRA is content dat de invulling van sturende markt vraag wordt uitgevoerd binnen de kaders van de hoofddoelstelling: een internationaal concurrerende topregio. Eerst worden de binnenstedelijke locaties benut die niet afhankelijk zijn van grote investeringen in nieuwe infrastructuur.

Datum

11 september 2013

Kenmerk

RBM130911-1

Pas wanneer de bouwlocaties in bestaand stedelijk gebied en langs de bestaande vervoersassen zijn benut, wordt gestart met de locatie Almere Pampus. In aanvulling op de basis die met de O-RSV is gelegd ziet het CRA nog een aantal belangrijke aandachtspunten voor de verdere uitwerking van de plannen.

2. Ruimtelijke alternatieven; het verbeteren van de economische concurrentiepositie

In lijn met de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* zet de O-RSV in op de verbetering van de internationale concurrentiepositie van de (Noordelijke) Randstad. De O-RSV benoemt agglomeratiekracht, bereikbaarheid, kennisinfrastructuur, arbeidsmarktfactoren, netwerkoriëntatie en *quality of life* als belangrijke ruimtelijke factoren die daarbij een rol spelen. De verbetering van deze factoren staat in het O-RSV centraal. Het is in het belang van het Rijk dat deze inzet wordt volgehouden in de volgende fasen van het proces. Welke uitwerkingen dragen bij aan de versterking van de internationale concurrentiepositie, en welke niet? Het CRA adviseert Rijk en Regio het toekomstperspectief gezamenlijk verder uit te werken en daarbij de voortgang van de ambitie – een internationaal concurrerende regio - scherp te monitoren en bewaken.

2.1 Pampus

Het CRA stelde al eerder dat het plan voor Pampus - tot 25.000 woningen op forse afstand van het centrum in een dichtheid van 45 woningen per hectare - geen precedent kent in Nederland. Het CRA zag het realiteitsgehalte van de ontwikkeling toen nog niet aangetoond. Het CRA ondersteunt dan ook de beslissing om pas te starten met Pampus als er binnen Almere 25.000 nieuwe woningen zijn gebouwd en er zicht is op afronding van de tweede fase van IJburg. Dit maakt dat de ontwikkeling van Pampus naar alle verwachting pas rond 2025 aan de orde is. Op die manier worden grote investeringen in nieuwe infrastructuur uitgesteld en bestaat er meer zekerheid over voldoende marktdruk. Het CRA onderschrijft ook de samenhang tussen het besluit over Pampus en de beslissing over de ontsluiting tussen Amsterdam en Almere. De verbetering van de bereikbaarheid van Pampus door middel van nieuwe infrastructuur lijkt een voorwaarde voor het slagen van het model.

Datum

11 september 2013

Kenmerk

RBM130911-1

De spanning tussen de fasering van de nieuwe verbinding en de kwaliteit van Pampus blijft echter bestaan. Aanleg voorafgaand aan de bouw van een groot deel van de woningen impliceert een langdurende suboptimale exploitatie en een afbreukrisico. Wachten tot de woningen gebouwd zijn, betekent dat bewoners jarenlang zonder goede verbinding zitten en druist in tegen de duurzaamheidsdoelstellingen. Het Programmateam stelt dat het plan voor Pampus in deze fase voldoende is uitgewerkt ten aanzien van de ambitie. Een nadere uitwerking vindt plaats nadat er voldoende bouwlocaties langs de vervoersassen en bestaand stedelijk gebied zijn ontwikkeld. Verder wijst het team erop dat de afstemming tussen een nieuwe verbinding en Pampus een belangrijk besluitvormingsmoment is in het "spoorboekje" dat in de O-RSV is opgenomen¹. Het CRA kan zich voorstellen dat de uitwerking plaats vindt na vaststelling van de RSV maar adviseert wel om nu duidelijker en concretere uitgangspunten te formuleren. Het CRA is van mening dat Pampus alleen bijdraagt aan de internationale concurrentiekracht als het wordt ontwikkeld tot een excellent bereikbaar gebied in hoge dichtheid met een gevarieerd voorzieningenniveau. Het CRA ziet in de volgende fase graag aangetoond hoe deze hoge ambities voor Pampus gaan worden gerealiseerd.

2.2 Oosterwold

Het CRA is er van doordrongen dat duurzaamheid niet optioneel zou moeten zijn, maar een wezenlijke noodzaak is - daarover bestaat ook brede wetenschappelijke en beleidsmatige consensus². Daarom moeten duurzaamheidsambities altijd solide, concreet en effectief zijn en vooral: waargemaakt kunnen worden. Het heeft geen zin om vrijblijvende ambities te formuleren, er moet gewerkt worden met afrekenbare doelen. Er is grote behoefte aan benchmarks en waarderingsmethodes, aan inspirerende voorbeelden, aanjagers en projecten die hun nek uitsteken. Oosterwold is bijzonder geschikt om zo'n voorbeeld te worden.

¹ Zie pagina 46 van de O-RSV

² Zie onder andere het World Economic Forum, de Europese Commissie en de Organisatie voor economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) benadrukken het belang van duurzaamheid voor economische groei en welvaart. Zie o.a. European Union, the Europese 2020 Strategy for smart, inclusive and sustainable growth. OECD, Better Life Index en United Nations, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. 2007. World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2012-2013.

Datum

11 september 2013

Kenmerk

RBM130911-1

De O-RSV spreekt zich helder uit: Almere moet duurzaam worden ontwikkeld. Verschillende 'beleids- en ambitiestukken'³ van Rijk en Regio vormen hiervoor de grondslag en de Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold werkt de ambitie verder uit. De O-RSV stelt dat de toevoeging van de unieke woon-, werk- en recreatiemilieus in Oosterwold een meerwaarde betekent voor de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel. Het CRA ziet genoeg aanleiding om dat aan te nemen, maar voelt een spanning tussen de RRAAM hoofddoelstelling - het duurzaam vergroten van de concurrentiekracht - en het organische proces. Het vertrouwen in de zelfredzaamheid van de bewoners van Oosterwold garandeert een grote diversiteit aan woonmilieus, maar niet perse een goed aanbod aan collectieve voorzieningen, een voldoende duurzame mobiliteit en een voldoende duurzame inrichting van het gebied. Toch zijn dit aspecten die van groot belang zijn voor het voldoen aan de duurzaamheidsdoelstellingen én voor het verbeteren van de concurrentiepositie. Rijk en regio ambiëren een duurzaam Oosterwold, het CRA ziet onvoldoende verzekering dat deze ambitie gehaald gaat worden.

Het organische proces maakt Oosterwold een proto-project voor nieuwe stedenbouw en decentraal opdrachtgeverschap. Initiatiefnemers krijgen veel vrijheid, het Rijk en de regio blijven verantwoordelijk voor het waarmaken van de hoofddoelstellingen⁴, de hoofdstructuur en de programmatische bandbreedte. De Structuurvisie Oosterwold bevat spelregels voor de verdeling en inrichting van de ruimte. Deze 'guidelines' zijn een prachtige aanzet, maar geen garantie voor de realisatie van de duurzaamheidsambities. Het is nodig dat bij de verdere uitwerking van de spelregels de balans gevonden wordt tussen de vrijheid voor initiatieven en sturing op de duurzaamheidsdoelstellingen. Daarnaast beperken de duurzaamheidsprincipes zich grotendeels tot het kavelniveau. Het is belangrijk om ook naar duurzaamheid op collectief niveau te streven, een deel van de duurzaamheidsopgave kan alleen op dat niveau gestalte krijgen. Duurzame mobiliteit en duurzame collectieve voorzieningen krijgen in onze ogen te weinig aandacht.⁵

³ SVIR, 'Afspraken Duurzaam Almere 2012-2014', 'Almere Principles', 'Integraal Afspraken Kader Almere'

⁴ Oosterwold biedt maximale vrijheid aan initiatieven (1.); Oosterwold ontwikkelt zich organisch (2.); Oosterwold is een continu groen landschap (3.); Oosterwold heeft stadslandbouw als groene drager (4.); Oosterwold is duurzaam en zelfvoorzienend (5.); Oosterwold is financieel stabiel (6.).

⁵ Een concreet voorbeeld: een spelregel voor bouwen in de invloedssfeer van de OV-corridor levert voor een betere model split ten aanzien van openbaar vervoer op en daarmee een energiebesparing en een CO2 reductie.

Datum

11 september 2013

Kenmerk

RBM130911-1

Het CRA adviseert Rijk en regio om de doelstellingen en ambities consequent door te vertalen in een duidelijke agenda met **kwalitatieve én kwantitatieve** spelregels voor **alle** aspecten van de duurzaamheidsopgave – **zowel op de schaal van de kavels, als op het niveau van heel Oosterwold** - en adviseert om dit in de volgende fase samen met initiatiefnemers verder uit te werken. Het CRA adviseert om de gebiedsregisseur hierin een duidelijke rol te geven door deze periodiek over de duurzaamheidsprestaties te laten rapporteren en op basis daarvan met voorstellen te komen tot meer of minder sturing om de gewenste doelstelling te halen. Gezien de voortrekkersrol van Oosterwold, zal de manier waarop wordt omgegaan met de spanning tussen de hoofddoelstelling, de duurzame ambities en het organische proces als voorbeeld dienen voor toekomstige projecten. Het CRA biedt aan mee te denken en te adviseren over de uitwerking van de plannen.

2.3 Arbeidsplaatsen

Het CRA wees in haar advies van december 2012 op de cruciale relatie tussen groei van de woningbouw en uitbreiding van de werkgelegenheid. RRAAM kon ten tijde van de Consultatienotitie geen extra arbeidsplaatsen in Pampus en Oosterwold garanderen. De O-RSV kent op dit vlak een beperkt ander verhaal. De ambitie van 100.000 arbeidsplaatsen blijft overeind, en 'het Rijk ondersteunt de economische doelen van Almere met het beschikbare instrumentarium (zoals deregulering en topsectorenbeleid).' Dit is uitgewerkt in een economische visie en programma, maar dit vergt volgens het CRA structurele verdere uitwerking. De realisatieparagrafen bevatten geen informatie over de wijze waarop de geambieerde werkgelegenheid gaat worden gerealiseerd.

Het CRA spreekt hierover zijn zorgen uit. De versterking van de concurrentiepositie van de Noordvleugel vereist een evenwichtige metropolitane ontwikkeling waarbij niet alleen het aantal woningen en voorzieningenniveau stijgen, maar ook de werkgelegenheid groeit. Een onevenwichtige groei leidt niet tot een vergroting van de agglomeratiekracht. Een Almere met onvoldoende arbeidsplaatsen blijft afhankelijk van Amsterdam, wat leidt tot toenemende grote forensenstromen, de daarmee gepaard gaande belasting van het mobiliteitsnetwerk en tot verlies van arbeidsproductiviteit. Een Rijksstructuurvisie zonder strategie of scenario over werkgelegenheid is kwetsbaar. Het is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken ministeries om hier iets aan

Datum

11 september 2013

Kenmerk

RBM130911-1

te doen. Gelukkig groeit de *body of knowledge* over de ruimtelijke en economische instrumenten die overheden kunnen inzetten om de weerbaarheid en de groei van de economie te stimuleren.⁶ Het CRA adviseert om deze kennis in te zetten en een gesprek tussen Rijk, regio, bedrijfsleven en een aantal gerenommeerde ruimtelijk economen te starten om zo het fundament te leggen voor een gezamenlijke werkgelegenheidsstrategie.

1.4 Markermeer-IJmeer

Het CRA adviseerde om de inzet voor natuur en recreatie te integreren in de ambitie van stadsuitbreiding en infrastructuur. In dat licht stelden we voor om de voorgenomen maatregelen niet zo zeer te behandelen in termen van fasering maar te differentiëren in termen van hoofd- en bijzaak en van oorzaak en gevolg. Het CRA is blij dat aan dit advies gevolg is gegeven. De uitbreiding van de stad gaat gepaard met een nieuw groenblauw raamwerk (700 ha.) en de doorontwikkeling van het bestaande groenblauwe raamwerk (600 ha.). Daarnaast is een duidelijk verhaal ontwikkeld over de volgorde waarin maatregelen worden getroffen. De eerste stappen - het project Luwtmaatregelen Hoornse Hop en de eerste fase van het project Marker Wadden - worden spoedig gestart en latere vervolgstappen vinden plaats op basis van monitoring en onderzoek.

⁶ Denk aan 'PBL i.s.m. CBS, De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid, 2012.' en 'PBL, The European landscape of knowledge, 2012', maar ook aan: 'Frank van Oort, De weerbare regio, 2013'

Datum

11 september 2013

Kenmerk

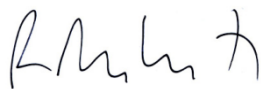
RBM130911-1

Met vriendelijke groet,

Het College van Rijksadviseurs,



Frits van Dongen
Rijksbouwmeester



Rients Dijkstra
Rijksadviseur voor Infrastructuur en Stad



Eric Luiten
Rijksadviseur voor Landschap en Water

Datum

11 september 2013

Kenmerk

RBM130911-1

Appendix: Samenvatting CRA-advies Consultatienotitie

Het CRA advies onderschreef in haar advies de doelstelling de noordelijke Randstad te ontwikkelen tot een internationaal concurrerende topregio en ondersteunde ook de inzet op drie ambities – moderne woon- en werklocaties, goede bereikbaarheid en mogelijkheden voor recreatie en natuur.

Het CRA zag echter een discrepantie tussen de grote ambities, de gekozen organische groeistrategie, de noodzakelijke diversiteit in voorzieningen, de duurzaamheidsdoelstellingen en de ruimtelijke varianten die werden voorgesteld. Het College adviseerde de ontwikkelingen te faseren en eerst de binnenstedelijke locaties te benutten die niet afhankelijk zijn van grote investeringen in nieuwe infrastructuur. Voor Oosterwold adviseerde het CRA een uitwerking van de plannen met een fundamentele rol voor duurzame mobiliteit.

Daarnaast wees het College op de cruciale relatie tussen de groei van de woningbouw en de uitbreiding van de werkgelegenheid. RRAAM kon ten tijde van de Consultatienotitie geen extra arbeidsplaatsen in Pampus en Oosterwold garanderen.

Ten slotte adviseerde het CRA de inzet voor natuur en recreatie te integreren in de ambitie van stadsuitbreiding en infrastructuur en om de voorgenomen maatregelen te differentiëren in hoofd- en bijzaak en oorzaak en gevolg. Een gedoseerde inzet van maatregelen in combinatie met een goede monitoring van de effecten bieden volgens het CRA de beste garanties biedt voor de totstandkoming van het gewenste streefbeeld.