

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van BZK
drs. F.G. Licher
Directeur Kennis en Verkenningen
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

College van Rijksadviseurs

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
www.collegevanrijksadviseurs.nl

Contactpersoon

ir. Rick ten Doeschate

M 06 42 65 93 55
rick.tendoeschate@rijksoverheid.nl

Kenmerk

RBM/CRa20150413

Kopie aan

drs. A.F. de Vries
Directie K&V

Datum 13 april 2015
Betreft Advies Agenda Stad

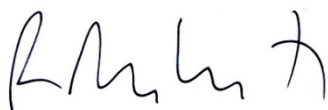
De Agenda Stad door de ogen van het College van Rijksadviseurs

Geachte heer Licher,

Met dit advies wil het College van Rijksadviseurs (CRa) een bijdrage leveren aan de Agenda Stad. De inhoudelijke ingrediënten voor een agenda voor de stad zijn na decennia van intensief debat in grote lijnen duidelijk. De uitvoering van concrete plannen voor de stad is echter verre van vanzelfsprekend, zelfs wanneer er overeenstemming is over wat inhoudelijk waardevolle ingrepen zijn. Stedelijke projecten zijn per definitie complex en uitvoering vergt speciale technieken. Onze bijdrage gaat daarom vooral in op de vraag hoe de Agenda tot een succes kan worden gemaakt. Ander belangrijke punten zijn de verdeling van de verantwoordelijkheden bij nationale en stedelijke opgaven en de balans tussen concurrentiekracht en leefbaarheid.

Deze bijdrage is een tussenstap in het proces van de Agenda Stad en vormt een aanvulling op mijn deelname aan de Agenda Stad Denktank. Het CRa ziet uit naar het vervolgtraject en wil graag helpen bij de doorontwikkeling van de Agenda en de *City Deals*.

Met vriendelijke groet,
Namens het College van Rijksadviseurs,



Rients Dijkstra - Rijksadviseur voor Infrastructuur en Stad

1. Nationaal vs. Decentraal:

Hoe Rijk en stedelijke regio's elkaar nodig hebben om de concurrentiekracht en leefbaarheid te vergroten

Datum

13 april 2015

Kenmerk

RBM/CRa20150413

Het wemelt van de theorieën, ideeën en voorstellen over de manier waarop de stad zich moet ontwikkelen om in de pas te blijven lopen met mondiale en lokale - maatschappelijke - ontwikkelingen. Veel van deze ideeën komen voort uit bestaande kennis en voortschrijdend inzicht, andere zijn betrekkelijk nieuw. Veel nieuwe terminologie bestaat uit containerbegrippen waarin initiatieven met een gelijkgestemd doel worden verzameld: *Smart City, Green City, Healthy City, Big Data of Open Data City, Bottom Up City*. Daarnaast is er een groot en groeiend repertoire van meer concrete, praktisch inzetbare instrumenten ter verbetering van de stad: stadslandbouw, slim parkeren, waterpleinen, *carsharing*, collectief groenbeheer.

Wat optimistisch stemt is dat zoveel organisaties en mensen kansen zien voor groei, voor innovatie en voor grotere leefbaarheid van steden. Wat zorgen baart is de discrepantie tussen de theorieën, ideeën en instrumenten en het succes ervan. De OESO schreef in april 2014: *'In the long term, improving national competitiveness will largely depend on a strong performance of the polycentric city structure, which characterizes the Netherlands.'*¹ Als we de waarschuwing van - onder andere - de OESO serieus nemen, zullen we ons moeten afvragen of de grote aandacht voor de stad niet teveel de gedaante aanneemt van een hype.

De toegenomen aandacht voor de stad loopt gelijk op met een afnemende ambitie van de overheid om over de stad te willen beslissen. Als gevolg van de decentralisatie wordt de agenda voor stedelijke ontwikkeling minder dan voorheen door Den Haag en meer door de steden en stedelijke regio's bepaald. Dit roept de vraag op of de prestatie van een land op een internationaal podium - hoe concurrerend het is en hoe leefbaar - vanzelfsprekend zijn hoogste niveau bereikt in de optelsom van de acties van de individuele steden.

Agendapunten:

- Goed onderzoek en debat over de vraag welke ruimtelijke ordening op decentraal niveau vanzelfsprekend tot het beste resultaat leidt en welke onderdelen nationale visie en nationaal instrumentarium verlangen.
- Een zoektocht naar het antwoord op de vraag welke middelen de overheid in stelling brengt als de 'decentraal uitbestede nationale doelen' niet of niet in het gewenste tempo tot stand komen.
- Een discussie over de rol voor het Rijk om kennis over regionale stedelijke ontwikkeling te verzamelen, ordenen en in te zetten in de begeleiding van de discussie tussen Rijk en stedelijke regio.

¹ OECD (2014). *OECD Territorial Reviews: Netherlands 2014*.

2. Samenwerking Nationale en decentrale overheden, bedrijfsleven, kennisinstellingen en burgers

Datum
13 april 2015
Kenmerk
RBM/CRa20150413

De toegenomen aandacht voor de stad valt in Nederland samen met een uitvoering gebaseerd op nieuwe vormen van samenwerking tussen overheid en maatschappij. Deze samenwerking is niet vanzelfsprekend. Bij projecten waarin wordt geëxperimenteerd met de 'samenwerking nieuwe stijl', wordt duidelijk hoe oude gewoontes en onderhandelingsculturen de broodnodige openhartige werkwijze in de weg staan.

Het CRa ervaart de complexiteit van de samenwerking tussen bestuurders, bedrijven en burgers aan den lijve. De leden nemen deel aan MIRT-projecten in verschillende fasen van planvorming of uitvoering en zijn nauw betrokken bij de eerste projecten onder de vlag van Meer Bereiken.² We zien dat er een grote kloof bestaat tussen de intentie tot samenwerking en de realiteit ervan. Uit de CRa praktijk en die van collega's zijn lessen getrokken over wat de ingrediënten zijn voor succesvolle samenwerking. Deze lessen worden in onze ogen te beperkt toegepast in nieuwe samenwerkingsprocessen. Twee voorbeelden:

- Het Rijk wil effectieve investeringen in het OV netwerk, de steden staan ontwikkeling op monomodale locaties toe. De twee investeringsstromen versterken elkaar niet.³
- Het Rijk wil dat bestaande stadsdelen en bestaande investeringen in mobiliteit beter worden benut als prioritaire locaties voor stedelijke vernieuwing en uitbreiding. Regio's en gemeenten volgen de handreiking 'Ladder Duurzame Verstedelijking' nauwelijks.⁴

Agendapunt:

Met het oog op de effectiviteit van nieuwe samenwerkingen verdient het aanbeveling om lering te trekken uit ervaringen die zijn opgedaan bij succesvolle programma's (o.a. Ruimte voor de Rivier) en projecten (talloze voorbeelden uit de praktijk van de Nederlandse stedenbouw). Er is intensieve kennisoverdracht gewenst zodat de *lessons learned* van succesvolle managers van complexe ruimtelijk projecten ten volle worden benut en overgedragen:

- De verhouding tussen stad en overheid moet onder de loep genomen worden. Er is duidelijkheid nodig over wat van nationaal belang is en wat regionaal. Het zou goed zijn om van beide kanten de agenda op te stellen: wat wil het Rijk bereiken op stedelijk niveau, waar verlangen steden en regio's steun van het Rijk.
- Stedelijke regio's zouden zich moeten aanbieden voor MIRT-achtig gebiedsonderzoek. Het onderzoek begint met de Rijk-regio agenda en met

² Ministerie van I&M (2014). *Meer Bereiken, door een brede gezamenlijke aanpak van bereikbaarheidsopgaven*

³ PBL (2014). *Kiezen en delen*

⁴ Ministerie van I&M (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. PBL (2014). *Monitor Infrastructuur en Ruimte*

– bijvoorbeeld - een Probleematelier en een Keuzeatelier⁵. Het atelier moet niet belast worden met de overblijfselen van eerdere onderhandelingen: een *clean slate* is essentieel.

- Innovatie treedt vaak op wanneer twee vakgebieden elkaar raken en ieder zich zonder vooroordelen, openstelt voor kennis en inzichten uit het andere domein. Dit gebeurt te weinig tussen de vakgebieden van bestuurlijk- en procesmanagement en het ruimtelijk denken en ontwerpen. De lessen uit het ruimtelijk domein zijn:

- o Toegankelijk maken van de inhoud is onontkoombaar. Er is geen samenwerking mogelijk als de kaarten voor de borst worden gehouden.
- o Visualisatie van de inhoud om begrip en overzicht te vergroten.
- o Een openhartige en onbevooroordeelde analyse
- o Duidelijke afspraken over te onderzoeken varianten en opties
- o Een flexibele open opstelling, geen vooringenomen standpunten
- o Duidelijkheid over de doelen, rollen en onderhandelingsmarge.
- o Grote zorg besteden aan samenstelling van de groep van kwartiermakers, en deze ruimte laten voor innovatie: eerst inhoudelijk de beste oplossingen, pas daarna bestuurlijke *hang-ups*.

Datum

13 april 2015

Kenmerk

RBM/CRa20150413

⁵ Zoals binnen Atelier ZZ door Architectuur Lokaal

3. Een Agenda Stad tegen de achtergrond van Concurrentiekracht en Leefbaarheid

Voor het versterken en onderhouden van de concurrentiekracht is veel aandacht - concurrentiekracht lijkt dé drijfveer achter het nationale ruimtelijk beleid en veel van het stedelijk beleid. Zo wordt er intensief gedebatteerd over het juiste - ruimtelijk - beleid om innovatievermogen te stimuleren, zonder de bureaucratie te vergroten. Door een te eenzijdige aandacht voor het schragen van de concurrentiekracht kan leefbaarheid onder druk komen te staan. Dit is op de lange termijn bezien onproductief. Leefbaarheid is, naast economische veerkracht, een belangrijk ingrediënt voor een duurzame, flexibele en innovatieve stad. Het mes snijdt aan twee kanten: aandacht voor *quality of life* is ook aandacht voor een aantal belangrijke vestigingsfactoren en draagt daarmee indirect bij aan de houdbaarheid van een economisch systeem. Leefbaarheid is - op de langere termijn - een fundamenteel onderdeel van concurrentiekracht.

Datum

13 april 2015

Kenmerk

RBM/CRa20150413

Agendapunt:

- Het CRa pleit voor een Agenda Stad waarin Leefbaarheid nadrukkelijk gebalanceerd wordt met Concurrentiekracht. Het principe van de balans moet gemeengoed worden in alle integrale beleidsdocumenten over de stad en nationale ruimtelijke ordening.
- Bood de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte voldoende sturing aan het debat over wat nationale doelen zijn / wat de Rijksagenda is? Moeten 'Concurrentiekracht en Leefbaarheid' in de Omgevingsvisie helderder worden uitgewerkt om die sturing te kunnen geven?

4. City Deals

De Agenda Stad heeft uitgesproken dat de *City Deals* een belangrijk middel zullen vormen om de samenwerking overheid-maatschappij vorm te geven. Hierboven is al aangegeven dat deze samenwerking niet vanzelfsprekend is. Het onderwerp: de versterking van het stedelijk concurrentievermogen én de stedelijke leefkwaliteit staat garant voor een reeks van grote, inhoudelijk complexe opgaven die ook nog gelijk opgaan met de verlangde procesvernieuwing. Dit tot een goed einde brengen is een buitengewoon grote opgave.

Datum
13 april 2015
Kenmerk
RBM/CRa20150413

Agendapunt: Er zou overwogen moeten worden om in de eerste City Deals te experimenteren met opgaven waarin de complexiteit geordend wordt binnen de hoofdthema's van Agenda Stad: groei, innovatie en leefbaarheid. Dit kan gebeuren door 'pakketten' samen te stellen waarmee de opgaven van de City Deal een thematische focus krijgt. Bijvoorbeeld:

Pakket: de groei van de stad⁶

- Ruimte vinden binnen de stad door haar waar wenselijk intensief te gebruiken.
- Ruimte vinden binnen de stad, volgens het credo 'beter benutten van het bestaande'. (Zoektocht naar te transformeren gebouwen en gebieden: onderbenut, leegstand.
- Ruimte vinden binnen de stad, door 'vrijmaken van milieu-belaste gebieden'. O.a. door transformatie van ringwegen om steden.⁷
- Groei op afstand (in de wei) toestaan als alternatieven ontbreken. Kosten van de aanleg op afstand onderdeel maken van de business case van de markt: geen subsidie voor nieuwe aanleg.

Pakket: een fundament voor innovatie

- Bijdragen aan de ontwikkeling van goede interactie milieus.
- Bijdrage aan de bereikbaarheid van (potentiele) interactiemilieus
- Verfijning van de mobiliteitsketen (sneller, aangener, meer keus)
- Hieruit af te leiden: compacte ontwikkeling, vooral op (multimodaal) bereikbare centra (pleidooi voor *Transit Oriented Development*).
- Hieruit af te leiden: belang van snelle, aangename verbindingen en keuzemogelijkheid, voor stedelijke, regionale en interregionale tot internationale relaties.

Pakket: leefbaarheid

- Groene en Gezonde stad (gezond geluid en gezonde lucht, gezonde mobiliteit, gezonde activiteit - o.a. stadslandbouw)
- Waterbestendige en Klimaatbestendige stad (toename permeabel oppervlak: reductie verharding, natuurlijke buffering: toename aantal bomen / groen, groene daken)

⁶ Zie Vereniging Deltametropool in opdracht van CRa (2014). *Duurzame verstedelijking & Agglomeratiekracht*

⁷ Zie West8 en Michel Heesen in opdracht van CRa (2013). *Naar een gezonde relatie tussen stad en snelweg*