

Bron: gebiedsontwikkeling.nu, 26 oktober 2017
Auteur: Kees Hagendijk, zelfstandig journalist

Verstedelijking en mobiliteit als integrale opgave

De startnota van de Nationale Omgevingsvisie formuleert vier strategische opgaven. Een daarvan richt zich op een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving. De SKG Deelnemersraad denkt mee over mogelijke oplossingen en beleidskeuzes.

In februari 2017 is de startnota van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) uitgekomen. Deze formuleert vier strategische opgaven:

1. naar een duurzame en concurrerende economie;
2. naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving;
3. naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving;
4. naar een waardevolle leefomgeving.

De ministeries van I&M en BZK werken aan een verdiepingsrapport over opgave 3, kortweg het vraagstuk van verstedelijking en mobiliteit. Dit rapport draagt oplossingsrichtingen en beleidsopties aan. Op uitnodiging van de ministeries besprak de SKG Deelnemersraad en Kring van Adviseurs het onderwerp op 13 oktober jl.

Adaptief of schaa sprongen

Ferdi Licher, directeur Bouwen en Energie, ministerie BZK, stelde ter inleiding dat er inzake de woningbouwopgave vrij veel consensus lijkt te bestaan om de waardevolle groene gebieden te behouden en dus in hoofdzaak te kiezen voor verdichting. Maar moet dat 100% zijn, of moet er ook beleidsruimte voor uitlegggebieden zijn? Voor sommigen is bouwen in het Groene Hart bijvoorbeeld niet geheel uitgesloten.

Op vlak van mobiliteit lijkt het een kwestie van kiezen tussen adaptief, volgend beleid in het oplossen van de knelpunten die uit verdichting voortkomen, of schaa sprongen wagen, bijvoorbeeld 'Rondje Randstad' (Randstadrail). Ofwel: moet mobiliteit wonen en werken volgen, of die vooruitlopend sturen en faciliteren? Buiten twijfel staat dat wonen, werken en mobiliteit bij voorkeur als integrale opgave worden benaderd, maar in praktijk blijkt dat allerminst simpel.

Ruimtelijk geconcretiseerd lijken er vier hoofdkeuzes te zijn voor verstedelijking en mobiliteit.

1. Concentratie in de grote steden.
2. Een netwerkstructuur van de grote steden en hun satellieten.
3. De grote en kleinere steden.
4. Heel Nederland.

Sturen en programmeren kent wel zijn beperkingen; de werkelijkheid is beperkt maakbaar. In die zin is het de vraag in hoeverre verdere verstedelijking om te buigen zou zijn. Voor krimpgebieden dienen op zijn minst wel kernverbindingen en kernvoorzieningen in stand te blijven.

Toekomstbestendigheid relateert onder meer aan de inclusieve stad. Blijven er voldoende betaalbare woningen in binnensteden? Ook voor mobiliteit wordt betaalbaarheid een issue. Misschien wordt de auto een luxeproduct en openbaar vervoer buiten de steden, en vooral in krimpgebieden, duur.

Namens de directie Openbaar Vervoer en Spoor, ministerie I&M, stelde Paul van Zijl dat consensus op een dieper niveau snel lastig wordt vanwege de complexe ruimtelijke en

financieringsafwegingen die moeten worden gemaakt. Zo liggen er in de grote steden omvangrijke, lastig in te passen infrastructurele opgaven die vaak alleen tegen hoge kosten kunnen worden gerealiseerd. Maar het gaat niet alleen om grote infrastructurele projecten. Zo ligt er bijvoorbeeld ook belangrijke opgave om de bereikbaarheid buiten de drukke gebieden, waaronder krimpregio's, te faciliteren. In hoeverre blijft aanbodgerichte mobiliteit daar houdbaar en aansluiten bij de wensen van de reiziger? Hoe kunnen op den duur alternatieve, innovatieve vervoersconcepten worden ingepast?

Uit de gelederen van de SKG Deelnemersraad en Kring van Adviseurs werden kritische noten gekraakt en ideeën naar voren gebracht. De hoofdpunten waren: i. het Rijk moet met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) sneller duidelijkheid scheppen en doelstellingen formuleren; ii. wonen/werken en mobiliteit moeten als integrale opgave worden opgepakt; iii. dit vereist gelijk opgaande of gezamenlijke financiering; iv. de governance van en tussen overheden moet duidelijk worden geregeld alsook de samenwerking met marktpartijen.

I. Versnellen en doelen stellen

De startnota van NOVI laat bijna alles nog open, maar de urgentie van met name het vraagstuk van verstedelijking en mobiliteit is groot. Het Rijk moet richting geven. Wat wil het nog wel en niet doen in de krimpgebieden?

Volgens Friso de Zeeuw, hoogleraar Gebiedsontwikkeling (TU Delft), zal de genoemde consensus gestalte krijgen in wat met een oude term gebundelde deconcentratie heet. Het beleid zal in het midden uitkomen, zoals meestal in Nederland.

Het is overigens geen goed idee om bij de woningbouwopgave voor de mate van verdichting en uitleg een strikte normering op te leggen (80-20% of 60-40%). Beter is het met incentives te werken en kansen onder de aandacht te brengen, zei Hilde Blank (AM).

Pierre van Rossum, DSO Amsterdam, vond dat de vraag of Amsterdam straks nog een inclusieve stad is, geen vraag zou moeten zijn. De gemeente kan hier aan werken met haar grondbeleid maar het Rijk moet er ook op sturen.

Van de krimpgebieden moet geen groot drama worden gemaakt. De kernvoorzieningen moeten in stand worden gehouden.

Verstedelijking en krimp worden in hoge mate door de ruimtelijke economie gestuurd. Werk trekt wonen aan, sterker dan mobiliteit. De stuurbaarheid van wonen en werken is beperkt.

II. Integrale ontwikkeling woonlocaties en mobiliteit

Dat de ontwikkeling van woonlocaties samen moet gaan met uitbreiding of verbetering van de mobiliteitsvoorzieningen staat buiten kijf. Het probleem zit in het niet gelijk lopen van de bekostiging en/of financiering. Goede intenties lopen daarop nog vaak spaak. De provincie Noord-Holland bijvoorbeeld worstelt met dit probleem bij de ontwikkeling van knooppunten. In Rotterdam blijven woonlocaties liggen omdat er geen zicht is op de bouw van nieuwe metro- en treinstations. Blank vulde aan dat het uitblijven van afspraken over trein- of busfrequenties op kleine stations marktpartijen wegjaagt.

Sebastiaan de Wilde, NS Stations, zei dat geldgebrek enerzijds noopt tot scherpe keuzes. De Amsterdamse Noord-Zuidlijn bijvoorbeeld is ten koste gegaan van de fijnmazigheid van het openbaar vervoer. Investeren in kleine stations moet op de agenda van het Rijk staan. Anderzijds is er het probleem van niet-parallelle geldstromen. Het oprekken van de MIRT-termijn zou hierin verbetering kunnen brengen.

De Zeeuw merkte op dat de grote investeringsbeslissingen binnen het MIRT in de Tweede Kamer via regionale lobby's worden uitgemaakt. Een regionale verdeling is op zich niet verkeerd maar laat er voor regionale plannen ook afstemming komen met marktpartijen. Dat kan in de vorm van een MIRT-overleg met de minister. Een aantal jaar geleden is een poging daartoe niet gelukt. Een MIRT-overleg stelt ook eisen aan de marktpartijen: ze moeten de benodigde denkkracht voor een hoger niveau van ruimtelijke ontwikkeling kunnen bieden.

Boris van der Gijp, Syntrus Achmea Real Estate & Finance, stelde voor dat het Rijk een aantal stedelijke regio's dwingt met integrale ontwerpogaven te komen en dacht hierbij in de eerste plaats aan de Noordvleugel van de Randstad.

III. Bekostiging en financiering

Frank ten Have, Deloitte, pleitte voor de oprichting van een rijksontwikkelingsfonds voor infrastructuur en gebiedsontwikkeling. De suggestie leidde tot een breder ondersteund pleidooi voor een nieuwe ronde Sleutelprojecten. Hans de Jonge, Brink Groep, tekende aan dat de gerealiseerde Nieuwe Sleutelprojecten (o.a. Rotterdam CS, Breda CS, Utrecht CS) gefinancierd zijn met aardgasbaten. De Zeeuw stelde daartegenover dat verminderde rijksmiddelen het instrument van de Sleutelprojecten niet aantasten; het bedrijfsleven zou in het gat kunnen springen.

De meerwaarde aan stedelijke ontwikkeling die Sleutelproject Breda Centraal bijvoorbeeld heeft opgeleverd, kan als referentie worden genomen. Eindhoven Centraal zou eenzelfde aanpak heel goed kunnen gebruiken.

Ten Have noemde het jammer dat in Nederland Tax Income Financing (hogere ozb-opbrengst als bekostiging van een gebiedsontwikkeling) nog niet mogelijk is. De Wilde wees op mooie voorbeelden in de VS waarbij overdrachtsbelasting binnen een gebied aangewend kon worden voor mobiliteitsinvesteringen. De Zeeuw toonde zich sceptisch over deze en andere vormen van value capturing. Ze komen toch neer op een extra lokale belasting en daar blijkt keer op keer te weinig draagvlak voor.

IV. Governance en marktpartijen

Zorg werd geuit of de Nationale Omgevingsvisie wel door gaat werken op regionaal en lokaal niveau. Jan Reinier van Angeren, partner Stibbe, wees erop dat het instrument van de omgevingsvisie (nationaal, regionaal of lokaal) in ieder geval geen juridische doorwerking heeft. Overheden kunnen ermee in strijd handelen zonder juridische consequenties. Een keiharde AMvB zou op zijn plaats zijn.

Sowieso is het urgent om de rolverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten als het gaat om de grote woningbouwopgave en de bijbehorende mobiliteitsopgave vast te leggen, stelde Rob Haans, de Alliantie.

Stef Fleischeuer, Gemeente Tilburg, bepleitte om het REOS-traject (Ruimtelijke Economische Ontwikkelstrategie Noordelijke Randstad, Zuidelijke Randstad en Brainport Eindhoven) op te nemen in het NOVI-traject.

Desiree Uitzetter, BPD, zei dat de private sector niet geduldig afwacht waar het Rijk mee komt. Tien marktpartijen hebben de handen ineengeslagen om een 'alternatieve NOVI' op te stellen. Hierbij zijn de G4, G32 en enkele provincies aangeschoven. Het wordt een NOVI van de schouders eronder want er bestaat een groot tekort aan plancapaciteit. Deze uitdaging aan de officiële Nationale Omgevingsvisie wordt een compleet verhaal, dat andere vraagstukken koppelt, en dichtbij regionale en lokale situaties blijft.

Conclusies

De Zeeuw betitelde het pad van sleutelprojecten met een gereduceerde businesscase als wellicht kansrijk. Vereenvoudiging van gebiedsontwikkeling is nodig en de NOVI mag de zaken niet weer te complex maken. Het megaplan Zuidas ging pas goed lopen na vereenvoudiging van de businesscase. Het oprekken van de MIRT-termijn is een goed idee; dat zal het minder complex maken om infrastructuur mee te nemen in binnenstedelijke ontwikkeling met doorlooptijden van meer dan tien jaar.

Op basis van de bijeenkomst concludeerde Van Zijl namens IenM dat er behoefte bestaat aan een richtinggevende rol van het Rijk. Daarin zou ruimte moeten bestaan voor regionale differentiatie en maatwerk. Een ander belangrijk aandachtspunt in de discussie is de wijze van bekostiging en financiering van toekomstige opgaves op het vlak van woningbouw en mobiliteit.

Namens BZK signaleerde Licher een roep om urgentie en versnelling van de NOVI. Het Rijk moet doelen formuleren en daar een programmastructuur onder schuiven. Verder dient de inclusieve stad uitgangspunt te zijn, niet als dilemma te gelden. De roep om integrale financiering is duidelijk verstaan.

Latere toelichting

Een paar dagen na het rondetafelgesprek gaf Friso de Zeeuw desgevraagd een toelichting op het punt van de vereenvoudiging van 'megaplan Zuidas'. In het oorspronkelijke plan waren de infrastructuur - de ondertunneling en verbreding van de A10 - en de gebiedsontwikkeling als een geheel opgenomen. Deze financiële en contractuele vervlechting bleek te complex en klapte snel bij het begin van de crisis. Gebiedsontwikkeling (Zuidas) en infrastructuur (Zuidasdok) zijn daarna contractueel en financieel ontvlochten. Volgens De Zeeuw leiden complexe, integrale plannen niet per se tot versnelling. Koppelen – in de zin van afstemmen – van gebiedsontwikkeling en infrastructuur (mobiliteit) is zeker nodig. Dat kan via het MIRT, via afstemming door overheden in bindende plannen en door financiële basisafspraken met marktpartijen. In algemene zin waarschuwt de praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling voor de grote visie als een vlucht naar voren.