

Memo

Samenvatting inhoudelijke en ontwerpende verkenning naar sleutelprojecten in het kader van de Structuurvisie Randstad 2040.

Aan: Bart Vink en Elien Wieringa (Min. VROM)

Door: Matthijs Bouw (One Architecture)



One Architecture

INLEIDING EN OPGAVE

In de Structuurvisie Randstad 2040 staat een ‘onderzoek naar sleutelprojecten’ aangekondigd. “Op basis van een evaluerend onderzoek naar de huidige sleutelprojecten start het kabinet mogelijk met een verkenning naar integrale en substantiële ‘Randstad Sleutelprojecten’ voor de periode na 2020. Het kabinet denkt daarbij aan een gering aantal substantiële projecten. Ze zijn van grote nationale betekenis, hebben een internationale uitstraling in ruimtelijkfysieke én functionele zin en zijn integraal van karakter. De projecten sluiten aan op de opgaven, leidende principes en keuzes in deze visie. Voorbeelden zijn de organisatie van de Olympische spelen, integrale veiligheidsprojecten en grootschalige stedelijke ingrepen van internationale allure.”

(bron: *Samenvatting Structuurvisie Randstad 2040*)

Op basis van deze vraagstelling is door het team van One Architecture en O.M.A. aangevangen met een (ontwerpde) verkenning vanuit het inhoudelijke perspectief. Deze verkenning heeft parallel plaatsgevonden met de in de structuurvisie genoemde evaluatie.

In de Structuurvisie zijn de inhoudelijke doelen kernachtig samengevat in een diagram [figuur 1]. In dit diagram zijn de inhoudelijk doelen, verdeeld in 4 kwadranten, gekoppeld aan een sturingsmodel. Deze onlosmakelijke koppeling leidde er toe dat de essentie van het onderzoek niet het formuleren van een lijst is, maar een analyse en een meer precieze koppeling tussen inhoudelijke doelen en sturingsvraagstukken bij verschillende typen projecten. Op basis van ons advies daarover kan de ‘lijst’ in de komende periode samengesteld worden.

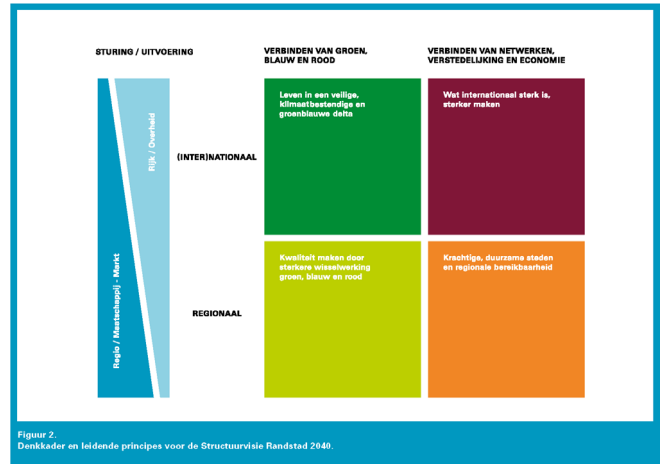
INPUT

Historie

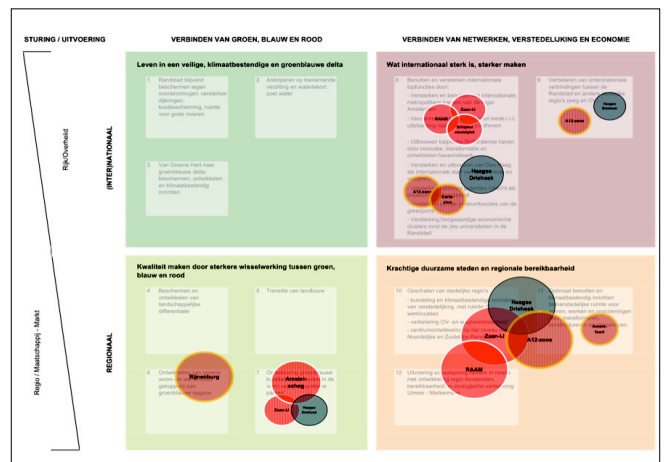
Een historische analyse van de 1^e en 2^e generatie sleutelprojecten laat een divers beeld zien. De 1^e generatie is tot stand gekomen op basis van een selectie uit diverse bestaande lijstjes. De 2^e generatie had een duidelijke thematische ordening; HST stations. Opmerkelijk is daarbij wel dat Breda en Arnhem later zijn toegevoegd, onder druk van de Kamer. De rijksdoelen zijn vaak niet expliciet gearticuleerd, en hebben ook in de evaluaties nauwelijks een rol gespeeld. De rijksinzet was wisselend, van ‘troubleshooting’, het geven van status en het overtuigen van andere ministeries om te financieren, tot directe financiële steun en een grote procesrol. In het algemeen kan gesteld worden dat de rol van het Rijk m.b.t. doelen in inzet niet eenduidig is, dat er vooraf geen toetsingskader van doelen en effecten is vastgesteld (en dat evaluatie dus heeft plaatsgevonden op basis van criteria achteraf), en dat de regionale problematiek en sturing vaak dominant was (een proces dat nog sterker zichtbaar was bij de 23 Nota Ruimte projecten, waar na een initiële aanduiding door Rijk en de allocatie van gelden, het Rijk nauwelijks een rol heeft gespeeld). Dit heeft inmiddels wel geleid tot een grote capaciteit bij de Regio om integrale gebiedsontwikkelingen te concipiëren en te realiseren, maar heeft ook geleid tot mislukkingen. Mogelijk heeft het ontbreken van inhoudelijke rijksdoelen bij veel projecten geleid tot een niet optimale relatie tussen Rijk en Regio in deze projecten.

Groslijst

Ten behoeve van dit project is een groslijst opgesteld. Deze groslijst komt voort uit een vraag naar de Regio, bestaand beleid en een doorsnee van voorstellen vanuit adviesraden, professie en wetenschap. De groslijst bevat meer dan 250 projecten, die elk benoemd zijn op hun doelen en kenmerken. We hebben een software [figuur 2: interface] ontwikkeld waarmee deze groslijst geïnventariseerd en gesorteerd kan worden. Naast het grote aantal projecten, zijn een aantal aspecten opvallend aan de lijst: veel van de projecten zijn sterk geformuleerd vanuit het nu, vanuit de regionale opgaven [figuur 3], en niet vanuit het overkoepelende kader van Randstad 2040. Veel van de projectformuleringen vertonen ‘sleutelprojectgedrag’: ze lijken toegeschreven naar de hogere orde doelen (zoals ‘internationale concurrentie’), maar zijn in hun essentie regionale projecten, met regionale sturing.



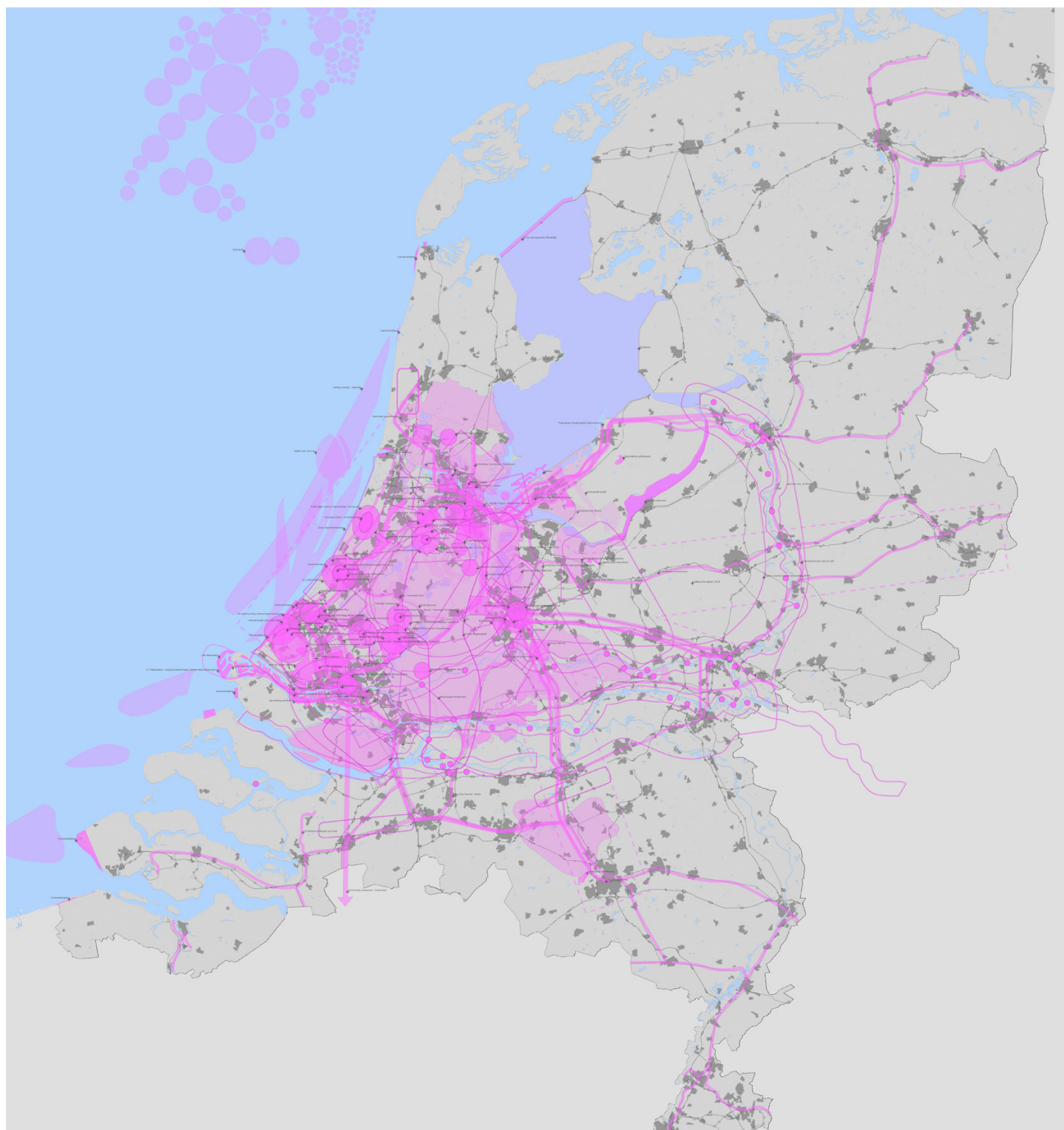
figuur boven:
software interface + sortering
figuur onder:
de eerste inzending van de regio toont
vooral verstedelijkingsprojecten met een
regionaal perspectief



Workshops en externe adviezen

In een serie workshops met de Regio en vertegenwoordigers van andere ministeries werd de conditionering in relatie tot sleutelprojecten vanuit het verleden bevestigd. Met betrekking tot regionale gebiedsontwikkelingen werd gesteld dat het Rijk daar vooral een faciliterende rol zou moeten spelen, en dat de inhoud vanuit de Regio geformuleerd diende te worden. Wel werden er mogelijkheden gezien voor het Rijk als 'troubleshooter' en als facilitator. Ook kan het Rijk 'pilotprojecten' ondersteunen.

De externe adviezen wezen op een mogelijke verbreding van het middel sleutelproject, door een sterkere thematische (Kees Christiaanse) of programmatische (POSAD) insteek. Ook werd opgemerkt dat veel door de Regio voorgedragen projecten een kwaliteitsslag en verbreding zouden moeten krijgen om zich werkelijk 'sleutelproject' te kunnen noemen (bureau Nieuwe Gracht) [figuur 4]. Het Rijk dient, volgens de adviseurs, vooral die extra dimensie te entameren.



EERTSTE CONCLUSIES TEN AANZIEN VAN HET GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT

De opgave voor 3^e generatie sleutelprojecten is wezenlijk anders dan die van eerdere generaties. Door het uitgangspunt dat de volgende generatie sterk vanuit de toekomst (na 2020) geformuleerd wordt, en niet het resultaat is van lopende processen, is er de mogelijkheid de relatie van projecten met rijksdoelen en benodigde rijksinzet transparanter te formuleren. De volgende generatie projecten vindt zo ver in de toekomst plaats dat het heden niet in de weg zit om hogere orde doelen en de meest effectieve rol van het Rijk nog zuiver vorm te geven.

Dat is ook noodzakelijk; de relatie Rijk-Regio is door het verleden grotendeels ontdaan van inhoud en wordt vooral bepaald door financiële termen. Inhoud dient weer gekoppeld te worden aan middelen.

Vanuit het Rijk zijn, geput uit de ervaringen van de vorige generaties projecten, de groslijst, de workshops en de externe adviezen, een aantal heldere criteria te formuleren voor haar rol in projecten:

- zichtbaarheid
- urgentie
- subsidiariteit
- innovatie en duurzaamheid

Daarbij is het van groot belang de rol van het Rijk ten opzichte van de Regio (lagere overheden, markt) nauwkeurig te articuleren. Een 'verkenning naar sleutelprojecten' is een middel om de relatie tussen het Rijk en de Regio opnieuw vorm te geven:

- Door differentiatie aan te brengen in rollen en doelen
- Vanuit een inhoudelijke agenda
- Met een degelijke check op effectiviteit, doelmatigheid en slagvaardigheid

In eerste instantie is een onderscheid te maken tussen de projecteigenaren, vaak afhankelijk van de doelen (zie het schema van de structuurvisie):

Soort project	Projecteigenaar	Projectdoelen
Nationaal project	Rijk	(Inter-) nationaal
Regionaal project	Lagere overheden/markt	Regionaal

In beide soorten projecten kan het Rijk een rol hebben. Deze zal echter per projectsoort verschillen (waarbij dient te worden aangetekend dat projecten lang niet altijd eenduidig geformuleerd zijn, en soms bestaan uit meerdere (sub-) projecten). Daartoe is een duidelijk onderscheid in soorten interventies nodig:

- projecten (gebiedsontwikkelingen, lijnprojecten)
- programma's
- pilots
- processen ('troubleshooting')

Dit leidt tot het volgende schema:

Soort project	Projecteigenaar	Projectdoelen	Projectinterventies Rijk
Nationaal project	Rijk	(Inter-) nationaal	projecten
Regionaal project	Lagere overheden/markt	Regionaal	programma's, pilots, processen

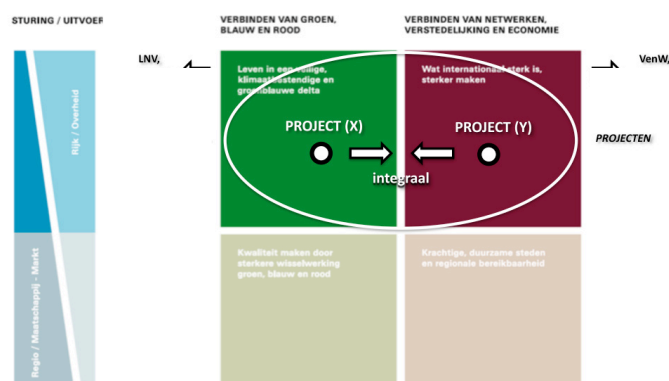
Buiten dit schema echter vallen die projecten die, hoewel zowel in termen van projecteigenaar als in termen van doelen duidelijk regionaal, zodanig substantieel zijn dat het niet lukken van die projecten leidt tot het niet bereiken van de hogere orde doelen van de Structuurvisie Randstad 2040. Dit zijn misschien wel de werkelijke sleutelprojecten; degene die tussen wal en schip lijken te vallen, en onzichtbaar zijn gebleven.

Wij adviseren vanuit de inhoud projecten te definiëren en daarbij een onderscheid te maken in drie soorten (nationale projecten, sleutelprojecten en regionale projecten), en voor elk van de soorten andere (beleids-) instrumenten te benutten.

Nationale projecten

Bij deze projecten zijn de projectdoelen duidelijk (inter-) nationaal en is de projecteigenaar het Rijk. Onder haar regie zullen regionale partijen, de markt en de maatschappij opereren. Door de duidelijke rol van het Rijk kunnen projecten zo geformuleerd en gestuurd worden dat zowel de 'groen/blauwe' als de 'rode' doelen in een project vertegenwoordigd zijn. Projectvoorbeelden zijn de Olympische Spelen, Schiphol 2.0 en de Groene Ruggegraat. Nationale projecten zijn vaak integrale gebiedsontwikkelingen met een zeer brede opgave (mogelijk nog versterkt door de 'verhalen' -zie hieronder).

NATIONALE PROJECTEN



Regionale projecten

De regionale projecten vallen weliswaar binnen de doelstellingen van Randstad 2040, maar zijn toch vooral geformuleerd vanuit regionale vraagstukken en worden regionaal gestuurd. Het Rijk kan samen met de regio aan deze projecten een 'sleuteldimensie' toevoegen, die de projecten duurzamer en innovatiever maken op het gebied van gezondheid, veiligheid, samenleving en electriciteit (zie 'VERHALEN'); zo krijgen ook de hogere orde doelen en het lange termijn denken van de Structuurvisie Randstad 2040 een plek in de regionale projecten. Deze 'sleuteldimensie' komt dynamisch tot stand, in een wisselwerking tussen Rijk en Regio, met maatwerk, waarbij een duidelijk 'quid pro quo' geldt; de Regio voegt een extra dimensie toe aan een bestaand project in ruil voor extra inspanningen van het Rijk. De rol van het Rijk in deze regionale projecten zal vooral gestalte krijgen in 'pilots' (vernieuwen), programma's (verbinden), of processen (versnellen).

REGIONALE PROJECTEN



Sleutelprojecten

Sleutelprojecten is de naam voor die projecten die zich tussen Rijk en Regio bevinden. Deze projecten zijn daarom vaak ambigue en hybride van karakter, van projecteigendom, en van verantwoordelijkheden, waarbij in het algemeen gezegd kan worden dat het niet slagen van deze veelal in oorsprong regionale en substantiële projecten zal leiden tot het niet halen van de doelen van Randstad 2040. Een mogelijk voorbeeld is de Schaa sprong Almere: hoewel op regionaal niveau niet direct verbonden aan nationale doelen, betekent het niet slagen van dit project dat de doelen van Randstad 2040 niet gehaald zullen worden. Ook andere grote verstedelijkingsopgaven kunnen hiertoe behoren. Op welke wijze deze sleutelprojecten gestuurd worden, en op welke wijze het Rijk een bijdrage levert, zal per project verschillen.

SLEUTELPROJECTEN



Tussen de verschillende soorten projecten zitten duidelijke verbanden: het inzetten op de Olympische Spelen wordt regionaal versterkt in de 'sleuteldimensie' gezond leven, en de Groene Ruggegraat wordt gecomplementeerd met maatregelen ten behoeve van de veiligheid op regionaal niveau.

De figuren veronderstellen een soort stationaire/momentane toestand, maar de rol van het Rijk zal gedurende het project kunnen wijzigen. Gedurende de ontwikkeling van een (sleutel)project kan dat project van het Rijk (eigendom) worden overgedragen aan de Regio en vice versa. De aanleiding voor die overdracht kan veelledig zijn.

Tenslotte

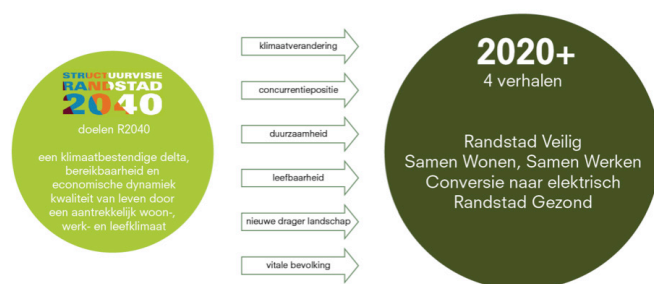
Na de inhoudelijke formulering van de projecten dient een 'stresstest' ontwikkeld te worden, waarin de inhoudelijke effectiviteit, de financiële doelmatigheid en de bestuurlijke slagvaardigheid getoetst worden. Op basis van deze 'stresstest' kan de mate en wijze van benodigde rijksbemoeienis zichtbaar worden. Op basis van deze analyse kan ook de 'monitoring' gedurende de ontwikkeling, en de evaluatie achteraf, plaatsvinden.

De door One Architecture en O.M.A. ontwikkelde software tool om projecten te inventariseren en te sorteren kan verder ontwikkeld worden, zodat er op basis daarvan ook analyses te maken zijn en verbanden tussen projecten te leggen zijn. Het verdient aanbeveling deze software verder te ontwikkelen tot prototype.

VERHALEN

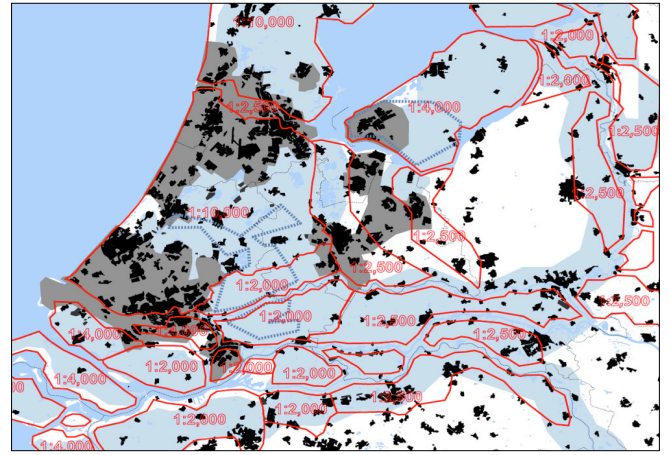
Ten behoeve van de 'sleuteldimensie' zijn een viertal verhalen ontleend aan de Structuurvisie Randstad 2040. Deze verhalen vertalen de doelen van de Structuurvisie naar de langere termijn, op zodanige wijze dat ze aansprekend zijn voor de burger, dat ze intersectoraal zijn, en dat ze leiden tot innovatie. Ze geven een extra dimensie [figuur 9].

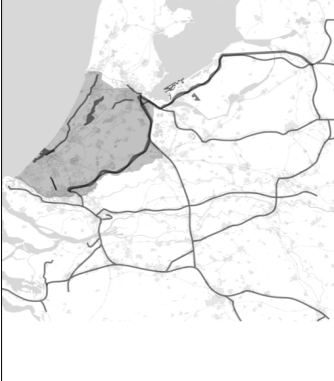
De vier verhalen zijn samen te vatten onder de noemer: 'Maak van de Randstad de beste plek om te leven'. De unieke ruimtelijke kwaliteit van de Randstad, met name de wisselwerking tussen het landschap en de verstedelijking, wordt erdoor versterkt. De 'Randstad als beste plek om te leven' vergroot op het meest fundamentele niveau de internationale concurrentiepositie van de Randstad als vestigingsplaats voor kenniswerkers, hun families, en voor hoogwaardige bedrijven.



RANDSTAD VEILIG

Er is een aantal bedreigingen van de veiligheid van de Randstad. Langzame processen als klimaatverandering, maar ook de mogelijkheid van plotselinge pandemieën, rampen, aanslagen, en, op de lokale schaal, sociale onveiligheid, kunnen grote gevolgen hebben. Veiligheid, in brede zin, wordt steeds vaker gezien als belangrijk vestigingscriterium, bijvoorbeeld voor internationale organisaties, maar ook op het niveau van de buurt. Daarbij zijn, naast het risico van verlies aan eigendommen, bij voorbeeld een ramp of een overstroming, ook de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld infrastructuur en de gevoelswaarde van groot belang. Veiligheid kan nooit 100% gegarandeerd worden. Het lijkt daarom onontkoombaar te werken met verschillende veiligheidsniveaus, bijvoorbeeld met betrekking tot overstromingsgevaar. Door met betrekking tot overstromingsgevaar te compartimenteren en investeringen te richten op veilige gebieden wordt toekomstig waardeverlies beperkt, en kunnen verzekeringen betaalbaar blijven. Ook op de kleinere schaal kunnen verschillende veiligheidsniveaus een rol spelen: een Amerikaanse grootbank heeft immers andere eisen dan het lokale metaalbewerkingsbedrijf. De ruimtelijke repercussies van zo'n strategie om verschillende veiligheidsniveaus te maken kunnen groot zijn. Het geeft een extra argument voor het streven naar verdichting in het bestaande stedelijke gebied. Het kan leiden tot een andere omgang met de problematiek van gevaarlijke stoffen, waardoor verstedelijkingslocaties vrijkomen. Daarnaast zal de veiligheidproblematiek leiden tot een tweede ruimtelijke strategie: het ontwerpen van redundante systemen, zodat bij uitval van bijvoorbeeld infrastructuur het land niet stilstaat, of een gebied onbereikbaar wordt. Het maken van verschillende veiligheidsniveaus en het ontwerpen van redundante systemen behoeft lokale implementatie, bijvoorbeeld in de vorm van waterbufferingsgebieden. Maar ook het zodanig ontwerpen van de steden dat segregatie en geconcentreerde armoede niet bijdragen tot een onveiligheidsgevoel hoort bij deze opgave.



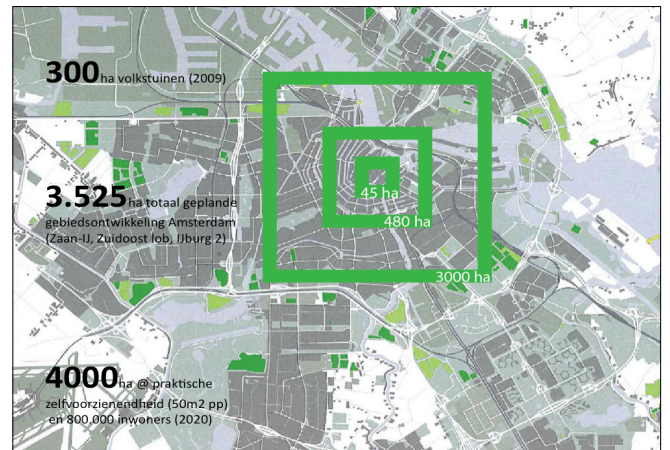


PROJECTEN

- Met differentiatie in veiligheidsniveaus wordt gericht investeren mogelijk: Compartimentering Centraal Holland (Dijkkring 14)
- Door het opzetten van redundante (verkeers)systemen wordt volledige onbereikbaarheid bij een incident voorkomen: A4, Kustboulevard
- Waterbuffers beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering: Westflank Haarlemmermeer
- Tegengaan van segregatie en geconcentreerde armoede: Verdichtingsopgave en Nieuwe woonwijken
- Door de veiligheidszone in de steden te verkleinen ontstaat nieuwe binnenstedelijke ruimte: Goederenvervoer anders organiseren
- Nieuw vestigingsklimaat als concurrentie positie: Veiligheidszones: Internationale Zone Den Haag

RANDSTAD GEZOND

Een ongezonde levensstijl heeft grote gevolgen voor de vitaliteit van de bevolking en werkt door op sociaal en economisch vlak. Voedsel en beweging zijn wezenlijke voorwaarden voor een gezonde bevolking. De transitie van landbouw en het toegankelijke landschap zijn hiervoor twee belangrijke aanknopingspunten uit de Structuurvisie Randstad 2040. Regionale voedselproductie en recreatie vormen de nieuwe economische én maatschappelijke legitimatie van de open ruimte in en tussen onze steden. Een nieuwe relatie met het landschap vergt een omslag in het denken én in het doen. Het lijkt daarom onontkoombaar om te voorzien in een landschappelijke en stedelijk transitie, bijvoorbeeld middels een pilot project als Westflank Haarlemmermeer te initiëren. De ruimtelijke repercussies om een sterkere koppeling tussen landschap te maken kunnen groot zijn. Dit zal leiden tot een sterkere verbinding tussen wonen en groen en andersoortige uitwisseling tussen productie en stad. Recreatie (beweging) zal zich op twee niveau moeten afspelen. Enerzijds zal de ruimtelijke strategie een sterkere verbinding moeten vormen tussen wonen en groen waarbij woonkwaliteit en toegankelijkheid van het landschap centraal staan. Anderzijds kan dit leiden tot een andere invulling binnenstedelijke verdichting en het patroon van dagelijkse activiteiten.



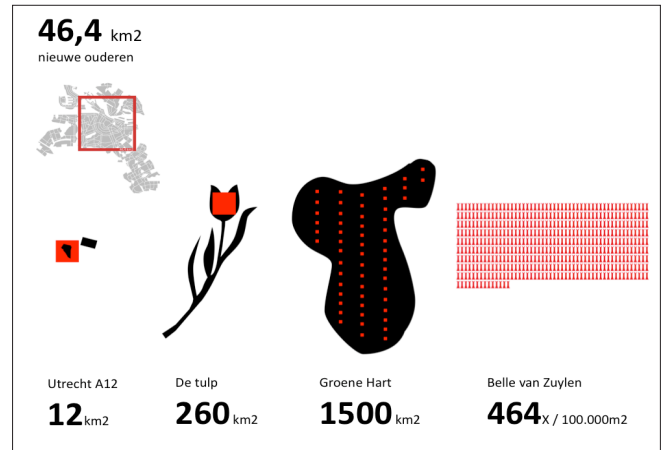


PROJECTEN

- Op welke manier kunnen we opnieuw een band smeden tussen voedsel en de stad: Stimulering van de stadslandbouw (bijv. Schaalsprong Almere), Metropolitan parken
- Door de dubbele agenda van voedselproductie en recreatie kan de transitie van landbouw een duidelijke focus krijgen. Dit vergt naast beleid echter ook gerichte investeringen: Groene Ruggengraat
- Gebiedsontwikkelingen: op welke manier kan het landschap niet alleen buiten deze gebieden worden beschermd maar juist in en om deze gebieden worden ontwikkeld: Westflank Haarlemmermeer, Zaan-IJ, A12 zone, Haagse Driehoek
- Olympische Spelen in 2028

SAMEN LEVEN, SAMEN WONEN

De samenleving is vloeibaar en aan veranderingen onderhevig. De economie wordt steeds globaler, de bevolking diverser, bijvoorbeeld door migratie. Er zijn grote demografische wijzigingen. Deze ontwikkelingen hebben grote invloed op het stedelijke leven en op de wijze waarop we moeten plannen. Enerzijds door het streven naar mogelijkheden om deze ontwikkelingen te vertalen in kwalitatief goede leef- en werkomgevingen, en naar samenhang tussen verschillende omgevingen, anderzijds door zodanig te plannen dat permanente verandering en maatschappelijke en economische dynamiek keer op keer geacommodeerd kan worden. Omdat in de Structuurvisie Randstad 2040 ingezet wordt op verdichting, onder meer om de landschappelijke kwaliteit van de Randstad te bewaren, moet de mogelijkheid tot verandering ingebouwd in de transformatieopgave. Dit dient gecombineerd te worden met de noodzaak tot het versterken van identiteit, van de Randstad, maar ook op een kleinere schaal, in termen van identificatie, kwaliteit en functionaliteit van de woon- en werkomgeving. Integraal onderdeel van de opgave tot 'samen' is de noodzaak om de bestemmingen te concentreren op een raamwerk van (rail-) infrastructuur, en de knooppunten daarin toegankelijk te houden voor verschillende vormen van regionaal vervoer (fiets, auto, bus, lightrail). Dit vereist toenemend inspanningen bij gebiedsontwikkelingen en verdichtingsprojecten.



PROJECTEN

- De Schaalsprong Almere is niet alleen een kwantitatieve maar ook een kwalitatieve sprong waarin sociale stratificatie voorop zal moeten staan. Is een mix van wonen, werken en voorzieningen genoeg of behoeft dit grotere investeringen: Schaalsprong Almere, Universiteit Almere
- Op welke manier kan bereikbaarheid van de steden de emancipatoire werking hiervan versterken: Verknoping en vervaechting van vervoerssystemen, Stedenbaan Randstad
- Hoe kan maatschappelijke verandering en dynamiek worden geacommodeerd in toekomstige grootschalige gebiedsontwikkelingen: Zaan-IJ, A12-Zone, Haagse Driehoek, Stadshavens
- De behoefte aan identificatie met de dagelijkse leefomgeving (zowel stad als land) zal een grote rol spelen bij herstructurering en verdichting: Verdichtingsopgave 2020+, Oude Rijnzone

CONVERSIE NAAR ELEKTRISCH

Een switch naar elektriciteit lijkt onontkoombaar, vanwege einde van de beschikbaarheid van fossiele brandstoffen (waaronder aardgas), het CO₂ vraagstuk en het luchtvervuilingsprobleem. De switch vraagt majeure investeringen, zowel in termen van opwekking (denk bijvoorbeeld aan Zeekracht) en distributie (capaciteit/twee richtingsverkeer net). Veel van die investeringen zijn ook uiterst lokaal, zoals bijvoorbeeld decentrale opwekking en aansluitpunten voor elektrische auto's. Op dit moment zijn er her en der veel initiatieven ten behoeve van de switch te zien, en is er veel innovatie op dit gebied. Overwogen kan worden om de switch zelf tot nationaal project te stellen en, net als bijvoorbeeld Amsterdam dat al doet, te voorzien in heldere targets (elektrisch rijden in 2020). Dit heeft effecten op het gebied van duurzaamheid, innovatiekracht en leefklimaat. Maar ook zonder die heldere targets is het evident dat de switch ruimtelijke repercussies heeft waarop in projecten geanticipeerd kan worden, en dat ruimtelijke projecten op zodanige wijze ingevuld kunnen worden dat de switch gestimuleerd wordt. Door de switch naar elektrische auto's, bijvoorbeeld, komt veel grond vrij die nu niet beschikbaar is vanwege fijnstofproblematiek en geluidsnormen. De binnenstedelijke verdichting, en projecten als de A12 zone, krijgen daardoor extreem andere proporties. Geld dat nu geïnvesteerd wordt in mitigerende maatregelen en tunnels kan anders aangewend worden. Een voorinvestering in de switch betaalt zich misschien vanzelf terug. Ook op het niveau van de inpassing van decentrale energievoorziening in woonwijken en landschappen is nog veel uit te vinden. Het aanzicht van de Rotterdamse haven zal radicaal veranderen, met nieuwe ontwikkelingmogelijkheden voor de regio. De switch zal in de regionale projecten gestimuleerd moeten worden. In de regionale projecten moet op de switch geanticipeerd worden. Er moet een kennisinstituut opgericht worden om de effecten en mogelijkheden van de switch, mogelijk via pilots, in beeld te brengen.



PROJECTEN

- Decentrale en centrale opwekking: Zeekracht, IJsselmeer, Nieuwe woonwijken zoals Rijnenburg en Vathorst
- Nieuwe weginfrastructuur krijgt een andere dimensie: niet meer per se in conflict met andere belangen: A4, A1-A6-A9, A13-16
- Grootschalige gebiedsontwikkelingen rondom infrastructuur krijgen volledig nieuwe kansen: A12-zone, Haagse Driehoek
- De Rotterdamse Haven krijgt andere functies en anticipeert op andere betekenissen: Stadshavens, Maasvlakte
- Binnenstedelijke lokaties groeien in potentie: dichter, goedkoper en sneller bouwen: Verdichtingsopgave