



Rabobank

Randstad 2040

De internationale concurrentiepositie en de leefbaarheid van de Randstad staan onder druk als gevolg van klimaatverandering, globalisering, vergrijzing en internationale migratie. De rijksoverheid ziet, daartoe mede aangezet door de Eerste Kamer¹, in deze ontwikkelingen aanleiding tot het formuleren van een 'integrale langetermijnvisie'² op de Randstad en heeft daartoe de 'Startnotitie Randstad 2040' doen verschijnen. Uit deze visie moet blijken 'of de voorziene ontwikkelingen aanleiding zijn voor intensivering of aanpassing van het bestaande beleid'. In het navolgende wordt allereerst ingegaan op de inhoud van de Startnotitie Randstad 2040. Vervolgens wordt deze van commentaar voorzien.

Probleemanalyse

(Grootstedelijke) regio's spelen een belangrijke rol in de concurrentie tussen landen. De nationale demografische en economische groei concentreert zich namelijk in toenemende mate in die regio's³ waar de omstandigheden voor groei het meest gunstig zijn. Als gevolg van dit proces van concentratie wordt de economische prestatie van een land steeds meer synoniem met de prestatie van zijn topregio's. Verzwakking van de internationale concurrentiepositie van een topregio houdt daardoor verzwakking van de positie van het land als geheel in. Dat is vooral het geval als het aandeel van de topregio in een land groot is, zoals in ons land het geval is. Regionaal en nationaal groeicijfer verschillen dan maar weinig (figuur 2).

De Randstad in Europa

Op het regionale toneel in ons land is de

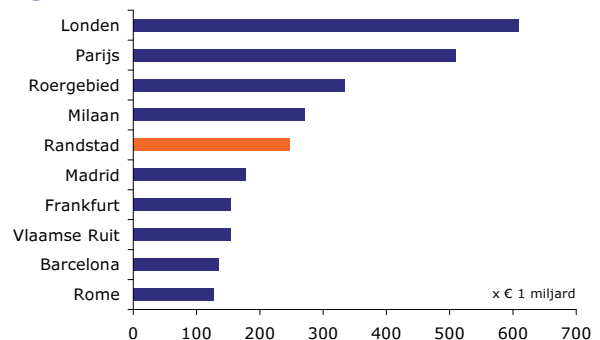
¹ Tweede Motie Lemstra bij behandeling Nota Ruimte, vergaderjaar 2005-2006, 29.435, nr. D, Eerste Kamer.

² Deze visie bouwt voort op het Urgentie Programma Randstad (UPR), waarin de regering op korte termijn een aantal ruimtelijke knelpunten wil oplossen. Deze betreffen veelal (weg)infrastructuur.

³ OECD, Regions Statistical Yearbook, 2006

hoofdrol weggelegd voor de Randstad, het in vier provincies gelegen ringvormige geheel steden in het westen en midden van ons land. Hier is op 14% van het nationale oppervlak 38% van de Nederlandse bevolking, 40% van de werkgelegenheid en 45% van het BBP geconcentreerd. Met deze omvang behoort de Randstad tot de koplopers onder de Europese regio's (figuur 1)⁴.

Figuur 1: BRP 2005



Bron: TNO

Sombere verwachtingen

Deze sterke positie is echter niet onbedreigd. Een aantal ontwikkelingen op ecologisch, economisch en sociaal-demografisch terrein speelt de Randstad parten.

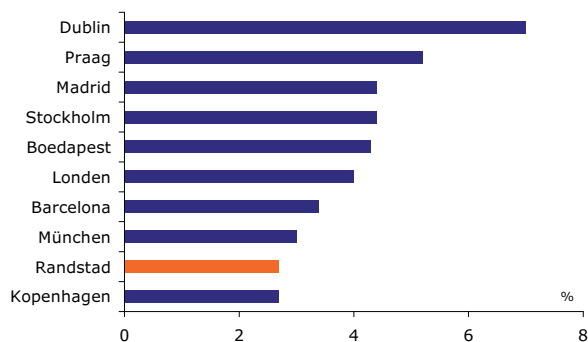
Op *ecologisch terrein* vormt de klimaatverandering de meest in het oog springende ontwikkeling. De stijging van de zeespiegel, de grotere kans op storm en droogte en de sterkere fluctuatie in de waterafvoer door de grote rivieren leiden in West-Nederland tot een toename van het risico van overstroming en de overlast door kwel, verzilting en watertekorten. Deze gaan ten koste van de mogelijkheden van de Randstad als woon- en werkplaats. Daarnaast doen de afnemende luchtkwaliteit (fijnstof) en de 'verrommeling' van natuur en landschap afbreuk aan de leefbaarheid in de

⁴ CBS plaatste de Randstad onlangs op 'vier', maar hanteert een striktere begrenzing van het Roergebied. Dat is in dat geval kleiner dan de Randstad.

Randstad en daarmee aan de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats.

Op *economisch terrein* blaast de Randstad weliswaar zijn partij mee in de mondialisering en de 'verdienstelijking', maar blijft de groei van werkgelegenheid en toegevoegde waarde achter bij die in andere Europese steden (figuur 2). Volgens de OESO zijn vooral de ontoereikende weg- en railinfrastructuur, het gebrek aan wetenschappelijke uitblinkers, de inflexibele arbeids- en woningmarkt en de bestuurlijke versnippering in de Randstad hieraan debet. Deze zwakke kanten tasten de concurrentiepositie en de welvaart van de Randstad en ons land als geheel aan.

Figuur 2: Gemiddelde jaarlijkse groei BRP in % 1996-2005



Bron: TNO

Op *sociaal-demografisch terrein* wordt dankzij de voortgaande immigratie en huishoudenverdunding ook voor de toekomst een groei van het aantal inwoners en huishoudens in de Randstad voorzien. Daardoor zal de vraag naar woningen blijven groeien en het draagvlak voor voorzieningen blijven bestaan. De verschillen in ontwikkeling tussen steden onderling en tussen de steden en voorsteden zullen naar verwachting echter aanzienlijk zijn. De centrale steden en de Zuidvleugel zullen in het algemeen minder groeien dan de voorsteden en de Noordvleugel. Bovendien dreigt segregatie van de bevolking naar etniciteit en inkomen de maatschappelijke samenhang in de Randstad te ondermijnen.

Beleidsagenda

Op basis van deze probleemanalyse draagt de Startnotitie zeven onderwerpen aan waarop de rijksoverheid haar beleid zou moeten richten.

Klimaatbestendigheid van de laaggelegen delta

Het rijk kiest voor een voortgaande verstedelijking van West-Nederland. Terugtrekken naar Hoog-Nederland acht zij niet noodzakelijk. Daartoe is het overstromingsgevaar te weinig urgent. Daarnaast lijkt terugtrekking om organisatorische en financiële redenen onmogelijk.

Ruimtelijke investeringsstrategie

Het rijk maakt geen keuze tussen versterking van de sterke punten van de Randstad, zoals de zakelijke en financiële dienstverlening in en rond Amsterdam en de mainports, en verbetering van de zwakke punten m.b.t. infrastructuur, onderwijs, arbeidsmarkt en woningmarkt. Beide invalshoeken lijken haar noodzakelijk ter versterking van de concurrentiepositie van de Randstad.

Groenblauwe structuur

De kleinschalige afwisseling tussen stad en platteland is een zogeheten 'unique selling point' van de Randstad en daarmee van groot belang voor de economische concurrentiepositie. Natuur en landschap staan echter onder sterke verstedelijkingsdruk en daarom overweegt het rijk zelf het initiatief te nemen bij de bescherming daarvan.

Verstedelijkingsstrategie

Teneinde verdere 'verrommeling' van het Groene Hart te voorkomen, kiest het rijk ervoor het beleid van verdichting van het stedelijk gebied en bundeling van uitleggebieden op de stedelijke ring voort te zetten.

Bereikbaarheid

De versterking van het openbaar vervoer in de stadsregio's en het opheffen van knelpunten op de nationale en internationale doorgangsroutes strijden om aandacht. Het rijk maakt hierin dan ook geen keuze.

Ruimtelijk-economische typering en structuur

De Randstad heeft een sterke positie in zowel internationale vervoersstromen (mainports) als kennisintensieve sectoren (financiële en zakelijke dienstverlening). Het rijk wil ruimte bieden aan grootschalige werklocaties en het kennisniveau verhogen.

De toekomst van Schiphol

Het rijk kiest voor handhaving van de hub-functie van Schiphol op de huidige plaats. Verplaatsing zou afbreuk doen aan de economische verweving met Amsterdam en leiden tot spreiding van overlast.

Meer focus gewenst

Met Randstad 2040, het initiatief om te komen tot een langetermijnvisie op de Randstad, doet het rijk recht aan de mogelijk forse gevolgen van de ontwikkelingen die afkomen op ons land in het algemeen en op de Randstad in het bijzonder. Op een vijftal aspecten verdient 'Randstad 2040' echter aanscherping.

Het dogma van de Randstad

De Randstad bestaat niet. Er is geen sprake van een eenduidige afbakening. Indelingen variëren van de vier 'grote steden' tot het geheel van de provincies Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland. Daarnaast liggen deze steden weliswaar op geringe onderlinge afstand van elkaar, maar zijn ze maar weinig op elkaar betrokken. De Randstad bestaat uit een aantal min of meer gelijkwaardige, op zichzelf staande stadsgewesten, waarvan Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag de grootste zijn. Overigens is de positie van Amsterdam in dit geheel beduidend sterker dan die van haar concurrenten⁵. Daardoor is niet alleen de Randstad als geheel, maar ook Amsterdam op zich, een voorname speler in het Europese stedelijk palet. Vraagstukken zijn bovendien niet 'typisch Randstedelijk' en oplossingen voor problemen in West-Nederland moeten vaak op nationaal

niveau worden gevonden. Tot slot is het 'Groene Hart' voor een belangrijk deel al volgebouwd, geen functionele eenheid en speelt het nauwelijks een rol voor de omringende steden. In het palet van Nederlandse stedelijke gebieden vertoont het westen van het land niet zozeer een eigen karakter door specifieke eigenschappen, als wel een (veel) grotere dichtheid van inwoners, activiteiten en vraagstukken dan gemiddeld in ons land. Daarom zijn niet zozeer visie en beleid ten aanzien van de Randstad nodig, maar visie en beleid met betrekking tot de gesignaleerde vraagstukken op het juiste geografische schaalniveau. Dat is nu eens landelijk, dan weer regionaal of lokaal. De startnotitie gaat echter uit van 'de Randstad' als duidelijk te onderscheiden ringvormige structuur van onderling samenhangende steden rond een open, groene ruimte, waarop één visie noodzakelijk is.

De ruimtelijke beperking

De vraagstukken die zich in de Randstad voordoen, zijn slechts ten dele ruimtelijk van aard. Vele niet-ruimtelijke vraagstukken, zoals de kwaliteit van het onderwijs, de mogelijkheden voor onderzoek en ontwikkeling, de integratie van nieuwkomers, de tweedeling op de woningmarkt en de organisatie van het openbaar vervoer zijn van grote invloed op de concurrentiepositie en de leefbaarheid van de Randstad en mogen daarom bij de vorming van een visie op de Randstad niet ontbreken. In de startnotitie wordt weliswaar verwezen naar belendende beleidsinitiatieven van de 'ruimtelijke' departementen (VROM, EZ, VenW), maar de agrarische sector en relevante niet-ruimtelijke beleidsvelden, zoals veiligheid, woningmarkt, welzijn, onderwijs en fiscaliteit, worden bij de ontwikkeling van de toekomstvisie op de Randstad niet expliciet betrokken.

De noodzaak van maatschappelijke, economische en ruimtelijke ordening

De gesignaleerde vraagstukken gaan de mogelijkheden van individuele marktpartijen en maatschappelijke organisaties ver te boven.

⁵ RPB, Vele steden maken nog geen Randstad, 2007

Vraagstukken zoals de waterdreiging, de arbeidsparticipatie, de integratie van nieuwkomers en de benutting van de schaarse ruimte vergen regie en initiatieven op nationaal niveau. Economische ontwikkeling en leefbaarheid vergen een maatschappelijke orde, die niet alleen duidelijk is, maar ook wordt gehandhaafd. Onduidelijkheid impliceert risico's en perkt daardoor investeringen in.

In de startnotitie komt echter alleen een mogelijk ruimtelijk rijksinitiatief ter versterking van de groen-blauwe ruimte in de Randstad aan de orde. Voor bijvoorbeeld ruimte voor de opvang van water, agrarische ontwikkeling, infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen ziet het rijk blijkbaar geen noodzaak voor eigen initiatieven en wordt de huidige, decentrale beleidslijn voortgezet.

Omissies in de analyse

Het verloop van de klimaatverandering en de gevolgen daarvan voor de laag gelegen Randstad zijn met veel onzekerheid omgeven en onderwerp van wetenschappelijke en maatschappelijke discussie. Daarnaast zijn ook de bestuurlijke drukte en versnippering in de Randstad en de gevolgen daarvan voor de bestuurlijke daadkracht, al decennia lang onderwerp van beleid. In de probleemanalyse gaat het rijk er van uit dat voortdurende bewoning van West-Nederland haalbaar en betaalbaar is. Het rijk tekent hier met honderden miljoenen euro's, kritische waterbouwers met tientallen miljarden. Het gebrek aan bestuurlijke daadkracht door de bestuurlijke versnippering in de Randstad blijft eveneens onbenoemd.

Omissies in de beleidsagenda

De economie is nauwelijks 'maakbaar'. In ons economisch bestel kan de overheid niet afdwingen dat economische activiteiten plaatsvinden, laat staan waar dat gebeurt. Nederland dankt zijn welvaart aan de ligging (knooppunt in het dichtbevolkte en welvarende Noordwest-Europa) en aan het maatschappelijk klimaat (handelsgeest, openheid, onderwijs en toleran-

tie). De overheid kan wel het vestigingsklimaat verbeteren door (ruimtelijke) beperkingen voor ontwikkeling weg te nemen en door te investeren in infrastructuur en onderwijs.

In de beleidsagenda in de startnotitie worden 'kennisland' en 'distributieland' echter gepositioneerd als tegenpolen waartussen gekozen zou kunnen worden. Economische clusters worden bovendien op het (te) lage geografisch schaalniveau van regio's nagestreefd.

Verder wordt de economische potentie van de Noordvleugel weliswaar (h)erkend, maar de ruimtelijke mogelijkheden voor ontwikkeling blijven er beperkt en investeringen door het rijk worden niet geconcentreerd in deze 'Piek in de Delta'. Evenmin wordt aan de groeiende bevolking een volledig palet aan woonmilieus in de Randstad geboden of wordt daarvoor een relatie met de omringende landsdelen gelegd. Tot slot worden verbetering van de bereikbaarheid op regionaal, nationaal en internationaal niveau als zelfstandige prioriteiten beschouwd en niet als onderling samenhangend vraagstuk waarin het rijk kan ingrijpen.

Conclusie

Ecologische, economische en sociaal-demografische ontwikkelingen zijn van grote invloed op de toekomstige leefbaarheid, de concurrentiepositie en de sociale samenhang van ons land. Verandering van het klimaat, vergrijzing, immigratie en integratie, economische dynamiek en onderwijs verdienen dan ook ten volle de aandacht van onze beleidsmakers. De regionale variatie die zich in de intensiteit van deze vraagstukken voordoet, rechtvaardigt echter niet dat een regionale insteek bij de aanpak daarvan wordt gekozen. Dat is des te minder het geval aangezien het gros van de uitdagingen geen ruimtelijk karakter heeft, aangezien de afbakening van de Randstad discutabel is en aangezien geen sprake is van een daadkrachtig Randstad-bestuur.

april 2008

Frits Oevering (030 - 2164439)

F.J.Oevering@rn.rabobank.nl

www.rabobankgroep.nl/kennisbank