

De relatie rijk-regio is toe aan vernieuwing

De ontwerpende verkenning naar de 3e generatie sleutelprojecten van One Architecture en OMA bleek opgave zich bij uitstek te lenen om de onduidelijke positie van het rijk, het product van twee decennia decentralisering en liberalisering, weer plek te geven. Beter is te differentiëren naar type projecten en voor de regionale gebiedsontwikkelingen de relatie rijk-regio volgens het marktprincipe (Quid Pro Quo) scherp te zetten. Doelmatigheid ten aanzien van hogere orde doelen, duurzaamheid en innoverend vermogen worden zo verder versterkt door het gebruik van integrale 'verhalen'.

Matthijs Bouw, directeur One Architecture

'Sleutelprojectengedrag', zo noemden we het. Uit de door de regio ingezonden voorstellen en in de verschillende workshops was 'sleutelprojectengedrag' te herleiden. Projecten waren zodanig geformuleerd dat rijksdoelen er met de haren werden bijgesleept. Zo bleek vrijwel ieder project bij te dragen aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad en vormde ieder 'groen' project al snel een metropolaan park. Er werd daarbij ook gesteld dat er geen behoefte was aan inhoudelijke bemoeienis, alleen aan financiële steun, of aan rijkshulp bij het wegnemen van obstakels, bijvoorbeeld met betrekking tot milieuregelgeving.

Een analyse van sleutelprojecten uit het verleden maakt dit 'sleutelprojectengedrag' niet verwonderlijk. Hoewel op punten effectief, is het instrument sleutelprojecten nooit op consistente wijze ingezet. De 1^e generatie sleutelprojecten, bijvoorbeeld, kwam vooral tot stand door toeval en de rijksbemoeienis bij elk project was sterk verschillend (van louter naamgeving tot het vinden van een huurder voor het eerste gebouw.) De 2^e generatie, weliswaar thematisch ingestoken (HST-stations), werd uitgebreid met enigszins verwante projecten onder druk van de Tweede Kamer. Bij alle eerdere sleutelprojecten (alsook bij de 23 Nota Ruimte projecten) waren de rijksdoelen snel uit beeld; de regio had immers de regie.

Maastricht
Céramique



Sleutelprojecten, zo wordt duidelijk, hebben geleden onder hetzelfde euvel als de rest van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland: onduidelijke demarcaties tussen rijk en regio, publiek en privaat. Geen wonder dat Wouter Bos bij sleutelprojecten denkt aan 'bestuurlijke complexiteit, inhoudelijke en financiële wanorde'.

In de Structuurvisie Randstad 2040 wordt gepoogd iets aan die onduidelijke demarcaties te doen. Bij de samenvatting van de inhoudelijke doelen, in een diagram met vier kwadranten, worden deze doelen gekoppeld aan een sturings- en uitvoeringsmodel. Voor de bovenste kwadranten ('leven in een veilige, klimaatbestendige en



groenblauwe delta', 'wat internationaal sterk is, sterker maken') is het rijk (of de overheid) aan zet. Voor de onderste kwadranten ('kwaliteit maken door sterkere wisselwerking tussen groen, blauw en rood', 'krachtige duurzame steden en regionale bereikbaarheid') de regio, de maatschappij en de markt. Vanzelfsprekend is elke rij gekoppeld aan een schaalniveau.

Hoe verhelderend deze indeling is, werd duidelijk toen, ten behoeve van onze ontwerpde verkenning naar Sleutelprojecten voor na 2020, VROM de regio vroeg om projecten voor te stellen. We plaatsten deze in het hierboven beschreven diagram. In essentie, zo werd duidelijk, stelde de regio regionale opgaven met regionale doelen en regionale sturing voor.

Voor mogelijke sleutelprojecten op landelijke schaal hebben we deze 'inzendingen' daarom aangevuld met projecten uit diverse andere bronnen: bestaand beleid, voorstellen vanuit adviesraden, professie en wetenschap. Deze groslijst (van meer dan 250 projecten) levert een kaleidoscopisch beeld op van een overgepland, duizend maal getekend Nederland. Verschillende schaalniveaus, geografische overlappingsen, onduidelijke projecteigenaren, uiteenlopende tijdshorizons. Zelfs wanneer niet eens direct de bedoeling is om hieruit een top-10 te destilleren, bleef de vraag of het nog mogelijk is om bomen te zien door dit projectenbos. Je zou de groslijst als een illustratie kunnen zien van twee decennia marktwerking, privatisering en decentralisering van de nationale ruimtelijke ordening; de verbanden zijn zoek, de richting eruit.

De constatering dat een groot deel van de veranderingen die in Nederland plaatsvindt inderdaad niet onder de strikte regie van één allesomvattend eenduidig plan gebeurt en er altijd sprake is van verschillende belangen en sectoren, van uiteenlopende schalen en

gebiedsafbakening (kortom, van verschillende krachtenvelden), maakte het voor onze verkenning tot een opgave grip te krijgen op deze complexiteit, zonder deze direct te reduceren tot een bedrieglijke eenvoud. Een complexe werkelijkheid maakt instrumenten noodzakelijk die met die complexiteit om kunnen gaan.

DIFFERENTIËREN

Deze grip op, of een begrip van, deze complexiteit is niet meer mogelijk met traditionele technieken zoals lijstjes met criteria en het positief of negatief scoren daarvan. We gebruikten daarom een nieuwe techniek. We labelden de projecten op de groslijst aan de hand van ca. 25 kenmerken in deze verschillende categorieën. Om krachtenvelden te identificeren en clusterings, overlappen én blinde vlekken op te sporen ontwikkelden we vervolgens een software waarmee we op basis van deze kenmerken konden filteren, sorteren en classificeren. Concreet worden deze zichtbaar gemaakt in de vorm van gegenereerde kaartbeelden of 'wordclouds' waarbij positie en grootte indicatoren zijn van scores op verschillende criteria. De 'beslisboom' werd 'krachtenwolk'.

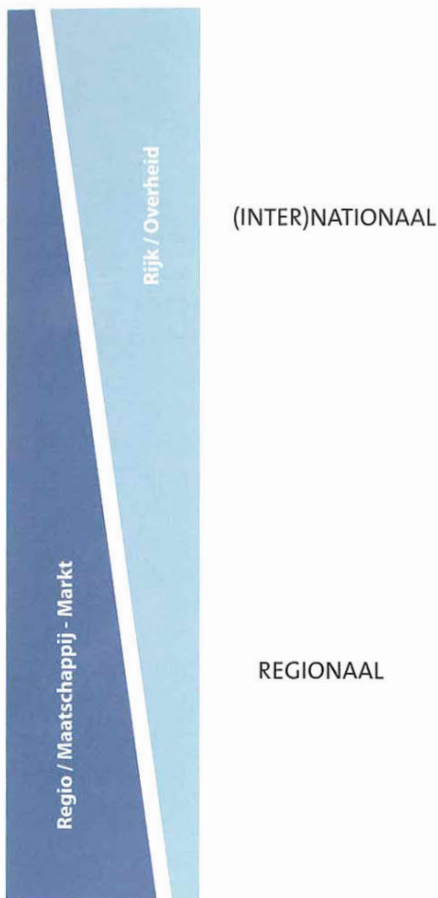
Eens te meer werd met deze techniek duidelijk dat voor veel van de projecten op de groslijst gold dat de relatie met de Randstaddoelen maar een klein aspect van het project betrof. Deze relatie zou versterkt kunnen worden, maar verheffing tot 'sleutelproject', met de daarbij behorende rijksinzet en de daarbij behorende afrekening op deze doelen achteraf, zou zo'n project (immers vaak veelal regionale opgaven, met regionale actoren, en met een beperkte tijdshorizon) onnodig uit balans brengen. Geen wonder dat er weliswaar 'sleutelprojectgedrag' te bemerken was, maar dat dit gepaard ging met een zekere terughoudendheid voor wat betreft rijksinmenging.

Was het euvel van de eerdere generaties sleutelprojecten vaak een onduidelijke demarcatie van rollen en doelen, voor de 3^e generatie, die immers nog ver in de toekomst ligt (na 2020), zouden rollen en doelen (indachtig het diagram met de kwadranten, en het daarbij behorende sturingsmodel) helderder moeten zijn. Volgens ons is dat het beste te bereiken door differentiatie aan te brengen in type projecten.

CALIBREREN

Voor de regionale projecten geldt dat de term VROM-sleutelproject eigenlijk een 'misnoemer' is. Hooguit kan het rijk bevorderen dat de hogere doelen uit de Structuurvisie Randstad 2040 een plek krijgen binnen de projecten. VROM kan nooit, en moet dat ook niet willen, het project overnemen. Door een focus op innovatie en duurzaamheid kan wel een lange termijnperspectief worden geïncorporeerd in de projecten. Door de regio uit te dagen om haar projecten bij te laten dragen aan de hogere orde doelen ontstaat een aantrekkelijke hefboomwerking. De 'extra', zo redeneerden we, zou toegevoegd kunnen worden op basis van marktprincipes: het rijk zou de regio (de maatschappij, de markt) uit kunnen dagen om, in ruil voor de bij

STURING / UITVOERING



VERBINDEN VAN GROEN, BLAUW EN ROOD

LEVEN IN EEN VEILIGE, KLIMAATBESTENDIGE EN GROENBLAUWE DELTA

- 1 Randstad blijvend beschermen tegen overstromingen: versterken dijkringen, kustbescherming, ruimte voor de rivieren
- 2 Anticiperen op toenemende verzilting en zoet watertekort
- 3 Van Groene hart naar Groenblauwe Delta: beschermen, ontwikkelen en klimaatbestendig inrichten

KWALITEIT MAKEN DOOR STERKERE WISSELWERKING TUSSEN GROEN, BLAUW EN ROOD

- 4 Beschermen en ontwikkelen van landschappelijke differentiatie
- 5 Transitie van landbouw
- 6 Ontwikkeling van groenblauwe kwaliteitsgebieden, gekoppeld aan groenblauwe opgave
- 7 Ontwikkeling van groenblauwe kwaliteitsgebieden in de vorm van meegestuurde markten

Rijnenburg, Stadshavens, Zaan - IJ, Haagse Driehoek

VERBINDEN VAN NETWERKEN, VERSTEDELIJKING EN ECONOMIE

WAT INTERNATIONAAL STERK IS, STERKER MAKEN

- 8 Samenwerken aan een innovatieve regio: een randstad met een kwaliteitsaanpak - Versterken de mediatie tussen de Randstad en de A12 Zone
- 9 Verbeteren van (inter)nationale verbanden: Randstad en A12 Zone

RAAM, Zaan - IJ, Schiphol Sleutelplek, Technologisch Innovatief Complex Delft, Haagse Driehoek, Stedenbaan, A12 Zone, Cartesius

KRACHTIGE DUURZAME STEDEN EN REGIONALE BEREIKBAARHEID

- 10 Opschalen van stedelijke regio's: bundeling klimaatbestendige oplossingen van stedelijke innovatie voor de transitie van de Randstad naar de A12 Zone
- 11 Optimaal benutten en maatschappelijk verantwoord ontwikkelen van de ruimte voor stedelijke innovatie: herstructureren en intensiveren
- 12 Uitvoering schaalprong Almere in relatie met ontwikkeling regio Amsterdam, bereikbaarheid en ecologische verbetering Umeer - Markermeer

Stedenbaan, Haagse Driehoek, Stadshavens, Amstervoort, Zaan - IJ, A12 Zone, RAAM

een 'sleuteldimensie' horende steun, een project zodanig te 'engineeren' dat deze dimensie wordt toegevoegd. Er zou zelfs concurrentie kunnen ontstaan tussen de regionale projecten; het project dat het meest aan de hogere orde doelen van de Randstadvisie bijdraagt, of dat het meest toekomstgericht is, krijgt van het rijk steun in de vorm van status, aandacht, een 'pilot', programma's of zelfs geld. Quid pro quo. Eindelijk, zo is de hypothese, kan marktwerking een rol gaan spelen in de relatie tussen 'centraal' en 'decentraal', zowel in termen van doelmatigheid als in termen van innoverend vermogen.

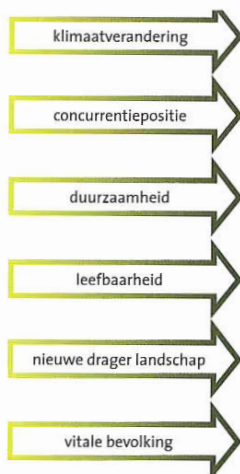
Op die wijze zijn de regionale projecten wezenlijk anders dan de nationale projecten. Nationale projecten hebben immers een concrete focus en een doelstelling die direct voortvloeit uit de Structuurvisie Randstad 2040; bij nationale projecten wordt er voor gekozen om het nationale belang zwaarder te laten wegen dan het regionale belang.

INTEGREREN

Na de projecten organisatorisch 'gecalibreerd' te hebben, adviseren wij om inhoudelijk op een nieuwe manier op zoek te gaan naar verbanden, verbredingen en verbeteringen. Hiertoe is een viertal 'verhalen' ontwikkeld die de doelen van de Structuurvisie vertalen naar de langere termijn, op zodanige wijze dat ze aansprekend zijn voor de burger, dat ze intersectoraal zijn en dat ze leiden tot innovatie.

Randstad Veilig, Randstad Gezond, Samen Leven – Samen Wonen en Conversie naar Elektriciteit. 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, in het bijzonder 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. Het gebruik van 'verhalen' past in deze tijd en werkt vooral goed in omgevingen waar 'macht' niet geconcentreerd is en overtuigingskracht belangrijk is. Elementair hierbij is dat deze thema's door burgers en andere overheden onmiddellijk als urgent en waardevol worden herkend. Het gebruik van 'verhalen' vergroot zo ook het democratisch mandaat.

Deze verhalen kunnen in de verschillende typen projecten een rol spelen. Ze kunnen dienen als motor en aanjager van innovatieve en duurzame oplossingen, zodat regionale projecten in hun gezamenlijkheid gaan bijdragen aan de hogere doelen van de Structuurvisie Randstad 2040. Binnen nationale projecten spelen de verhalen vooral ook een integrerende rol naar andere departementen. De doelen beperken zich niet strikt tot de ruimtelijke ordening maar zijn ingebed in een maatschappelijk kader. Identificatie met interdepartementale



len wordt hierdoor vergemakkelijkt. Ook bij nationale projecten gen de 'verhalen' zo voor een dynamische relatie tussen VROM en ar omgeving. Ons advies is dan ook om juist die dynamiek (tussen en regio, tussen VROM en andere departementen, tussen over- d en burger) verder uit te werken in het MIRT-vervolg van onze die. Door VROM de rol te laten spelen van 'marktmeester', als hoeder de dynamische en transparante relatie tussen partijen, wordt de :lmatigheid en de integraliteit bevordert.

UTELPROJECTEN

Naast de regionale en nationale projecten onderscheiden we in : onderzoek nog een derde categorie projecten. Dit zijn de projec- die zich weliswaar op regionale schaal afspelen, met regionale :stellingen en regionale sturing, maar die zo belangrijk zijn voor

de uitvoering van de Structuurvisie Randstad 2040 dat wanneer deze projecten niet lukken, de uitvoering van de visie als geheel mislukt. In deze categorie bevinden zich bijvoorbeeld projecten die enerzijds betrekking hebben op de verstedelijkingsopgave voor de Randstad en anderzijds op de opgave voor het realiseren van groenblauwe kwali- teit in en bij deze – al dan niet nieuwe – verstedelijkte gebieden. Met elkaar vormen deze opgaven de twee fundamentele voorwaar- den voor een vitale Randstad. De Structuurvisie Randstad 2040 valt of staat hiermee. Als teveel van dit soort projecten niet lukken, dan gaat het fout.

Deze projecten zijn het meest problematisch voor VROM; vanuit het subsidiariteitsbeginsel horen ze, als regionale projecten (het zijn vooral gebiedsontwikkelingen), niet op het bordje van het rijk te liggen. Toch is de verwezenlijking van de doelen van het nationaal ruimtelijk beleid hiervan dusdanig afhankelijk dat helemaal overlaten aan de regio ook geen optie is.

Men zou zich wel moeten afvragen of het niet een probleem is dat regionale gebiedsontwikkelingen blijkbaar niet tot stand kunnen komen zonder rijkssteun. Dit duidt namelijk op een weeffout in de ruimtelijke ordening, een gebrekkig functioneren van 'de markt' op de regionale schaal. Op termijn zou het beter zijn als de door ons beschreven categorie 'sleutelprojecten', de categorie tussen wal en schip, ophoudt te bestaan.

Die goede marktwerking zou misschien kunnen ontstaan als het belasting- en subsidiesysteem zodanig wordt ingericht dat ruimtelijke investeringen op regionaal niveau ook regionaal opbrengsten genereren. Op die manier worden gebiedsontwikkelingen mogelijk zonder dat het rijk de al zo complexe processen onnodig op project- niveau hoeft te verstoren.

En houden we op rijksniveau nog maar twee categorieën over: nationale projecten, en stimuleringsprogramma's voor hogere orde doelstellingen en innovatie op de regionale schaal. Dat is wel zo overzichtelijk.

RT-VERKENNING RANDSTAD SLEUTELPROJECTEN VOOR NA 2020

Het kabinet heeft vóór de zomer van 2009 besloten tot het rten van de MIRT verkenning naar Randstad sleutelprojecten. ze verkenning volgt uit de Structuurvisie Randstad 2040. verkenning moet antwoord geven op de 'essentiële opgaven rijkskeuzes uit de structuurvisie in het algemeen en meer cifiek aan deltaveiligheid, grootschalige stedelijke ingrepen het licht van krachtige, duurzame en bereikbare steden) en de gelijk daaraan gekoppelde Olympische kabinetsambities voor 8.' De verkenning speelt overigens nadrukkelijk een rol bij peogde vergroting van de focus van het rijksbeleid in het t van de heroverwegingen van het kabinet. Het besluit tot starten van de verkenning is o.a. genomen op basis van de ultaten van de evaluatie van de huidige en afgeronde sleutel- jecten door BSP en TU Delft/OTB, het ontwerpend onderzoek OMA en One Architecture en het advies van het Platform dstad 2040 onder leiding van René Smit.

VOORBEELD VAN DE VERHALEN: CONVERSIE NAAR ELEKTRICITEIT.

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 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 van 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 ontwikkelingsmogelijkheden 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

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

Dit artikel is mede tot stand gekomen door Jelte Boeijenga en Reinier de Graaf. Alle beelden zijn eigendom van the One Architecture.



SUMMARY

Matthijs Bouw points out that an exploration into the design of the 3rd generation Key Projects showed that this issue was particularly suited to redefining the position of central government, which had been watered down by two decades of decentralization and liberalization. 'It would be better to differentiate between types of project and, in the interests of regional area developments, to stimulate the relationship between central government and regional government based on the market principle of quid pro quo.'

