

Vergaderjaar 1998–1999

25 017

Versterking ruimtelijk-economische structuur

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 november 1998

Op 4 juni jl. heeft de voorzitter van de VROM-raad het advies «Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur» aan de Ministers van VROM, EZ, V&W en LNV aangeboden. Aanleiding tot dit advies was het adviesverzoek van de Minister van VROM bij brief van 5 maart 1998 aan de VROM-raad.

Hierbij bied ik U, mede namens mijn ambtgenoten van EZ, V&W en LNV, de kabinetsreactie aan. In deze reactie ga ik uit van het Regeerakkoord van het nieuwe kabinet, dat overigens ten tijde van het VROM-raad advies nog niet gereed was. Alvorens tot de reactie over te gaan wordt kort op de adviesaanvraag en de hoofdlijnen van het advies ingegaan.

Adviesaanvraag

De Minister van VROM heeft per brief van 5 maart 1998 de VROM-raad gevraagd advies uit te brengen over de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Uitgangspunt voor de aanvraag en de advisering vormen de Missiebriefen van het vorige kabinet aan de Kamer (TK 25 017 nr. 1 en 2).

De Minister heeft de VROM-raad verzocht in het advies onder meer aandacht te schenken aan:

- de relatie tussen de door het vorige kabinet voorgestelde investeringen en een duurzame economische ontwikkeling,
- de samenhang en effectiviteit van de investeringspakketten onderling en in relatie tot het flankerend beleid,
- de mogelijkheden van publiek-private samenwerking,
- aandachtspunten voor het verbeteren van samenhang en integraliteit in beleid en uitvoering in de toekomst.

De VROM-raad heeft er voor gekozen in het advies geen puntsgewijze beantwoording van de vragen van de Minister te geven, aangezien het

advies zich daar niet voor leent. In deze reactie is de structuur van het advies van de VROM-raad gevolgd.

Hoofdpijnen van het advies

In het algemeen heeft de VROM-raad waardering voor de integraliteit van de beschouwingen van het vorige kabinet over de versterking van de ruimtelijk-economische structuur.

De VROM-raad vindt dat de plannen voor investeringen in de versterking van de ruimtelijk-economische structuur de omvorming naar een duurzame economie beter moeten ondersteunen. De distributie blijft belangrijk, maar daarnaast moet onze economie zich nog sterker richten op kennis en hoogwaardige dienstverlening. Kennis- en dienstverlenende bedrijven, die zich voornamelijk vestigen in stedelijke gebieden, maken het ook beter mogelijk de sociale problemen van de grote steden aan te pakken.

Voor een goede bereikbaarheid in Nederland legt de VROM-raad – meer dan het vorige kabinet – de nadruk op een beleidspakket bestaande uit: capaciteitsbenutting en technologische vernieuwing van het verkeerssysteem en een grotere verschuiving van autogebruik naar milieuvriendelijker vervoerswijzen. Voor dat laatste is een breder plan voor het openbaar vervoer (met light rail) en de fiets nodig. Alleen wanneer zo'n beleidspakket echt onvoldoende is, is volgens de VROM-raad het zeer selectief verruimen van het hoofdwegennet aanvaardbaar. Verruimingen mogen alleen, zolang echt «slimme» snelwegen met voertuiggeleiding nog niet mogelijk zijn. Elektronische systemen zijn een stap op weg naar zulke slimme wegen. Invoering van rekeningrijden is gewenst.

Mainports als Rotterdam en Schiphol moeten moderne brainports worden. Alleen dan kan Nederland ook in de toekomst zijn bestaande voordeel voor internationale distributie handhaven. Ook hier is het optimaal benutten van de capaciteit de eerste prioriteit. Bij het aantrekken van vervoersstromen binnen Europa moet goed rekening worden gehouden met de milieukosten. Bij investeringen moet meer dan tot nu toe het geval is, gebruik gemaakt worden van het zogenoemde profijtbe-ginsel. Dit geldt zeker voor de mainports die gewoon als bedrijven hun eigen investeringen en hun eigen verbindingen moeten financieren.

Nederland heeft vele oude steden met een aangenaam verblijfsklimaat. Dit biedt kansen voor economische vernieuwing van het stedelijk gebied. Het gaat dan om kennisintensieve activiteiten, zakelijke en persoonlijke dienstverlening en vrijetijdsbesteding (toerisme, sport, cultuur en winkelen). Het kabinet moet meer doen voor de steden, vooral in de sfeer van arbeidsmarktbeleid, onderwijs en sociale infrastructuur. Ruimtelijke investeringen in de stad in bijvoorbeeld monumenten en een goede bereikbaarheid zijn daarbij aanvullend.

Voor kennis en (beroeps)onderwijs is volgens de VROM-raad een ambitieuzer investeringsprogramma nodig dan het kabinet aangeeft. Het moet nog meer gaan om kennis gericht op oplossingen op de lange termijn. Onderzoek naar vernieuwende technieken, bijvoorbeeld ondergrondse transportsystemen, is van belang, maar deze technieken moeten in de periode tot 2010 ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Publiek-private-samenwerking, dus samenwerking tussen overheid en marktpartijen, biedt grote voordelen. In zijn advies doet de VROM-raad vernieuwende voorstellen voor die samenwerking zoals het invoeren van een concessiestelsel bij nieuwe infrastructuur, het invoeren van een

participatiemaatschappij stedelijke vernieuwing en het invoeren van een beleggingsfonds voor bedrijfsruimte voor het midden- en kleinbedrijf.

Tenslotte adviseert de VROM-raad het Groene Poldermodel ook toe te passen op het vraagstuk van de ruimtelijke investeringen. Dit kan bijdragen aan een snellere besluitvorming over projecten. De samenhang tussen ruimtelijke investeringen is eveneens belangrijk. Een centrale regie is hierbij onontbeerlijk.

Duurzame economische ontwikkeling

De VROM-raad onderschrijft in het algemeen de kabinetsvisie over de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. De kernpunten van het RESV-beleid moeten gevormd worden zowel door continuïteit in de distributie-specialisatie als door bevordering van kenniseconomie en verdienstelijking, welke zich vooral in het stedelijk gebied afspelen. De VROM-raad stelt de transformatie naar een duurzame economische ontwikkeling rond kennis, hoogwaardige dienstverlening, kwaliteit en cultuur daarin centraal. Dit transformatieproces behoeft meer aandacht in het beleid gericht op RESV.

Dat de kernpunten van het RESV-beleid zowel door de continuïteit van de distributie-specialisatie als door de transformatie naar een duurzame economische ontwikkeling rond kennis, hoogwaardige dienstverlening, kwaliteit en cultuur moet worden gevormd, is een ondersteuning van het kabinetsbeleid. Dit is onder meer vastgelegd in de nota Milieu en Economie en in het nieuwe Regeerakkoord ook onderschreven. De kritiek van de VROM-raad dat het accent op aparte investeringen in «milieu» en «natuur» in de voorstellen van het vorige kabinet een terugval betekenen ten aanzien van de uitgangspunten uit deze nota Milieu en Economie, is naar mijn mening niet juist. Men moet ruimtelijk-economische investeringen namelijk in eerste instantie als een geheel beschouwen. Als gekeken wordt naar het Regeerakkoord, biedt dit juist een goede mogelijkheid om bij te dragen aan een transformatie naar een duurzame economie, wat geheel in lijn is met de nota Milieu en Economie. Het is dan ook van belang dat het totale pakket van investeringen, inclusief flankerend beleid, in samenhang in uitvoering genomen wordt. In dit kader zijn in het Regeerakkoord beleidsintensiveringen opgenomen voor ondermeer milieu-technologie, duurzame energie-impuls, sanering waterbodems, natte natuur en EHS en kennisontwikkeling. Hierbij staat een impuls in de omgevingskwaliteit centraal, aangezien deze bijdraagt aan het vestigingsklimaat voor de hoogwaardige en kennisintensieve bedrijvigheid en kan bijdragen aan een proces van duurzame economische ontwikkeling.

Bereikbaarheid

Ten behoeve van het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem en de ontkoppeling moet naar de mening van de VROM-raad het kabinet nog meer inzetten op capaciteitsbenutting en flankerend beleid. Ook bij infrastructurele beslissingen inzake distributie (bijv. Maasvlakte II en uitbreiding Schiphol) dient de optimale capaciteitsbenutting het eerste uitgangspunt te zijn.

Ten behoeve van deze betere capaciteitsbenutting zullen de aanbevelingen uit het NMP-3 met betrekking tot de variabilisatie van de autokosten in de komende kabinetsperiode worden uitgevoerd: het systeem van rekeningrijden wordt in de Randstad geïntroduceerd en het instrument van benzineaccijnsverhoging, onder gelijktijdige verlaging van de houderschapsbelasting wordt ingezet, afhankelijk van beleids-

ontwikkelingen in onze buurlanden. Voor investeringen in en exploitatie van het rekeningrijden is in het Regeerakkoord f 1,5 miljard gereserveerd. Daarnaast kan de snelheidsbeperking van 100 km per uur in de Randstad gezien worden als een capaciteitsverhogende maatregel. Naast optimale capaciteitsbenutting is echter ook een selectieve capaciteitsuitbreiding nodig. Hiervoor zijn in het Regeerakkoord ook investeringsbedragen voor wegen, spoorwegen en vaarwegen gereserveerd. Voor een verantwoorde inpassing van deze capaciteitsuitbreidingen is in het Regeerakkoord voorzien in een inpassingsbudget van maximaal f 2 miljard tot 2010. Het gaat daarbij om maatregelen met het oog op milieu, geluidsoverlast en meer in het algemeen de kwaliteit van de omgeving, die uitgaan boven de vereisten voortvloeiend uit wettelijke normen.

Met betrekking tot het openbaar vervoer acht de VROM-raad een bredere inspanning nodig dan alleen investeringen in het stadsgewestelijke openbaar vervoer.

Het kabinet is deze mening ook toegedaan: voor rail personen vervoer en rail goederenvervoer is in het Regeerakkoord resp. f 2 miljard en f 500 miljoen uitgetrokken. Daarnaast wordt een extra accent gelegd op investeringen in stadsgewestelijk openbaar vervoer. Voor deze investeringen in lokaal en regionaal openbaar vervoer (incl. light rail) is door het nieuwe kabinet tot 2010 f 4 mrd beschikbaar gesteld. In de periode tot 2002 wordt daar bovenop nog f 400 miljoen «naar voren getrokken», verdeeld over wegen, openbaar vervoer en vaarwegen.

Voor de financiering van bereikbaarheidsinvesteringen (inclusief de grote projecten als Maasvlakte II en uitbreiding Schiphol) moet volgens de VROM-raad veel meer het profijtbeginsel worden toegepast.

Het kabinet ondersteunt het pleidooi voor uitbreiding van het profijtbeginsel. Het toepassen van het profijtbeginsel is echter niet noodzakelijk, kerwijs een bron van financiering, aangezien een aantal vervoerwijzen nu al de totale kosten (inclusief de externe kosten) die zij veroorzaken, betalen. Wel kan toepassing van het profijtbeginsel leiden tot een betere capaciteitsbenutting.

Steden

De Raad vindt dat voor stedelijke vitaliteit ook investeringen in bereikbaarheid en kennis onmisbaar zijn en dat ruimtelijke investeringen samenhangen met en aanvullend zijn op arbeidsmarktbeleid, onderwijs en sociale infrastructuur. Een zwaardere inspanning op adequate kennis-infrastructuur en in de sfeer van arbeidsmarktbeleid, onderwijs en sociale infrastructuur is voor het herstel van de stedelijke vitaliteit noodzakelijk.

Het kabinet onderkent het belang van extra inspanningen ten behoeve van de stedelijke vitaliteit. Het is terecht dat de VROM-raad extra aandacht vraagt voor kennisinfrastructuur in het algemeen en in relatie tot de steden in het bijzonder en de samenhang van ruimtelijke investeringen in de steden met flankerend beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en sociale infrastructuur. Investeren in beroepsbevolking (van laag- tot hooggeschoold) en kennisinfrastructuur is een voorwaarde voor de aanpak van de stedelijke problemen en de fricties in de arbeidsmarkt. Naar aanleiding van de door de VROM-raad voorgestelde intensivering van arbeidsmarktbeleid kan gemeld worden dat het kabinet door een samenhangend pakket van maatregelen de deelname aan arbeid, met name door langdurig werklozen, bevordert. Hoofdzak is de in Europees

verband aangegeven verplichting iedere werkloze binnen maximaal 12 maanden na aanvang van de werkloosheid een aanbod te doen gericht op scholing, werkervaring of werk: de sluitende aanpak. In het onderste segment biedt het kabinet daarnaast de mogelijkheid op Instroom- en Doorstroombanen.

Bij de verdere ontwikkeling van het stadsgerichte rijksbeleid zullen alle door de VROM-raad genoemde aspecten zeker worden betrokken.

Het totale investeringspakket voor de steden vindt de VROM-raad in kwantitatieve zin tekort schieten, zeker als men zich realiseert dat niet alleen de grote maar ook de middelgrote steden in ons land met vergelijkbare problemen kampen.

In het Regeerakkoord is vastgelegd dat in het kader van de RESV voor versterking van de vitaliteit van steden f 4,8 miljard beschikbaar wordt gesteld tot 2010. Deze f 4,8 miljard betreft een intensivering en is dus «extra» ten opzichte van bestaand beleid. Daarnaast zal in de komende jaren ook extra geïnvesteerd gaan worden in zaken die met name voor de steden van belang zijn en daar ook meer dan evenredig neerslaan. Het betreft onder andere de extra middelen voor onderwijs, veiligheid, zorg, de bestrijding van werkloosheid, maar ook voor sport en cultuur en voor infrastructuur. Voor investeringen in onder meer sociale infrastructuur en leefbaarheid wordt een nieuw fonds Leefbaarheid Grote Steden ingesteld. Tevens is in het Regeerakkoord een forse reële groei van het Gemeente- en Provinciefonds vastgelegd. Het kabinet zal met VNG en IPO nagaan of deze groei (mede) ingezet kan worden voor sociale infrastructuurversterking.

Het accent bij het investeringspakket voor de steden zou volgens de VROM-raad sterk gericht zijn op de vier grote steden (G4). Het kabinet wil de middelen dáár inzetten, waar de omvang van de problemen het grootst is en waar derhalve ook het grootste maatschappelijke rendement verwacht kan worden. De problematiek is bij de G4 onmiskenbaar groot, de rijksbijdrage zal daar ook op afgestemd worden. Tegelijkertijd kennen ook de middelgrote steden veel problemen, zodat een substantieel deel van de rijksbijdrage ook daar op gericht zal worden.

De Raad stelt dat een strategie op het bovenstedelijke niveau (stadsregio) noodzakelijk is om het vestigingsprofiel van stedelijke gebieden te versterken.

Het kabinet is met de VROM-raad van mening dat versterking van het vestigingsprofiel van de steden nodig is om voldoende te kunnen profiteren van de mogelijkheden voor economische revitalisering van het stedelijk gebied en de goede uitgangspunten die Nederland daarvoor heeft. Belangrijke ingrediënten daarvoor zijn goed bereikbare bedrijfslocaties, goed bereikbare culturele voorzieningen, de cultuurhistorische identiteit van stads- en plattelandsgezichten en de nabijheid van natuur- en recreatiegebieden, parklandschappen en agrarische gebieden. Het kabinet onderschrijft dat daartoe een strategie op bovenstedelijk niveau (stadsregio) nodig is. Dit zal de nodige aandacht krijgen bij het formuleren van de toekomstige beleid (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Wonen in de 21e eeuw, SVV-3, Nota Ruimtelijk-Economische Beleid). Ook in het huidige beleid is er al aandacht voor de regionale schaal, onder andere in de VINEX en het in te stellen Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

Gezien het belang van de sleutelprojecten voor zowel de ruimtelijk-economische structuurversterking als voor werkgelegenheid en ondersteuning van goed openbaar vervoer, stelt de VROM-raad voor een

participatiemaatschappij voor stedelijke vernieuwing te introduceren om de sleutelprojecten een lichte voorsprong te kunnen geven in de stedelijke onroerend goed markt.

Uit een eerste tussentijdse evaluatie van de Nieuwe Sleutelprojecten blijkt dat de potenties, in termen van de bijdrage van de sleutelprojecten aan de rijksdoelstellingen, groot zijn. Het kabinet verkent op dit moment de verschillende mogelijkheden van rijksbetrokkenheid in (een aantal van) deze sleutelprojecten. Een participatiemaatschappij voor stedelijk vernieuwing zal in dat kader als een alternatief samenwerkingsmodel meegenomen worden. Hierbij zal met name een relatie worden gelegd met de uitgangspunten van de Commissie Cohen (Markt&Overheid). Een belangrijke overweging van het rijk om eventueel risicodragend te participeren is het creëren van een bepaalde meerwaarde in deze projecten, in de vorm van een hoge(re) kwaliteit van de openbare ruimte en/of infrastructuur. Overigens wel met de intentie dat deze participatie zichzelf geheel of voor een belangrijk deel terugbetaalt.

Voorts pleit de VROM-raad ervoor bij de aanpak van de stedelijke woonkwaliteit een relatie te leggen met het beleid van de Minister van Economische Zaken voor de energiebesparing.

Hierin is al voorzien met het kabinetsbeleid zoals vastgelegd in het 2e Plan van Aanpak Duurzaam Bouwen, dat overeenkomstig het Regeerakkoord zal worden geïntensiveerd. Overigens is, mede in aansluiting hierop, recent in nauwe samenwerking tussen de Ministeries van VROM en EZ het Project Energiebesparing Gebouwde Omgeving (PEGO) van start gegaan.

Kennis

De Raad meent dat voor de kennisinfrastructuur en het (beroeps)onderwijs een ambitieuzer investeringsprogramma nodig is dan in de voorstellen van het vorige kabinet is aangegeven.

Dit wordt door het nieuwe kabinet onderschreven. In het Regeerakkoord wordt aan de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie en de versterking van de kennisinfrastructuur een extra impuls gegeven. Voor investeringen in kennis is door het kabinet tot 2010 f 3,4 miljard gereserveerd. Dit lijkt voldoende te zijn om de in de Missiebrief geïdentificeerde knelpunten op te lossen.

Dat het huidige pakket zich teveel zou beperken tot de kennis die nodig is ter versterking en uitvoering van de ruimtelijk-economische infrastructuur in tegenstelling tot fundamentele kennis gericht op oplossingen voor de lange termijn, wordt door het kabinet niet onderschreven. De kennisvoorstellen beslaan, naast de versterking van de informatie- en communicatietechnologie in het onderwijs, een zestal kennisthema's waaronder eco-technologie en meervoudig ruimtegebruik. Daarin wordt ook aandacht gegeven aan integrale lange termijn kennisontwikkeling.

PPS

De VROM-raad onderkent dat meer samenwerking tussen publieke en private partijen nodig is en dat daarvoor zeer zorgvuldig randvoorwaarden moeten worden geformuleerd.

Het nieuwe kabinet heeft aangegeven dat zij streeft naar een gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk in Nederland. De vereiste kennis, expertise en ervaring zullen worden gebundeld in een kenniscentrum PPS conform de aanbevelingen van het rapport «Meer Waarde door Samen Werken», uitgebracht door het Ministerie van Financiën. Dit kennis-

centrum zal in nauwe samenwerking met de vakdepartementen een beleidskader PPS ontwikkelen en bij concrete projecten ondersteuning en begeleiding bieden en een PPS-advies afgeven. Daarbij zullen ook de (ruimtelijke) randvoorwaarden voor PPS in het algemeen en concrete projecten in het bijzonder dienen te worden ontwikkeld. De door de VROM-raad aangedragen nieuwe PPS-toepassingen zullen ook in dit kader meegenomen worden. Het voorstel van de VROM-raad om bij de herziening van de landinrichtingswet aandacht te schenken aan PPS en natuurbeheer gerichte verkaveling zal worden meegenomen.

Samenhang en besluitvorming

Ten behoeve van de samenhang, betreurt de VROM-raad het met name dat geen ruimtelijk beleidskader beschikbaar is voor de lange termijn, waarbinnen de investeringen kunnen worden afgewogen.

In het Regeerakkoord is daarover afgesproken dat dit ruimtelijke kader, de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, vóór het jaar 2000 zal worden uitgebracht.

Nog dit jaar zullen de hoofdlijnen en belangrijkste keuzen voor de vraagstukken van de ruimtelijke inrichting in de volgende eeuw worden vastgelegd in een Houtskoolschets. Deze schets zal dienen als een concreet richtinggevend kader voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de door dit kabinet uit te brengen andere ruimtelijke relevant beleidsnota's. De Houtskoolschets wordt, in gezamenlijk vooroverleg tussen de betrokken ministers, zo spoedig mogelijk vastgesteld door het kabinet.

Voor het verbeteren van de samenhang tussen de verschillende investeringen, stelt de VROM-raad voor het Groene Poldermodel toe te passen op ruimtelijke investeringsvraagstukken, waarbij ook andere overheden worden betrokken en overleg zoveel mogelijk gebiedsgewijs plaats vindt.

In het Regeerakkoord is afgesproken dat het kabinet zich bij het ontwikkelen van beleid voor de grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving en de ruimtelijke, economische en ecologische inrichting van ons land open zal stellen voor constructieve bijdragen van relevante groeperingen in de samenleving.

De vormen van samenwerking die worden beproefd moeten leiden tot een zo stevig mogelijk maatschappelijk draagvlak, tot een optimaal maatschappelijk resultaat en daarmee tot een effectieve besluitvorming over maatregelen die zijn gericht op een evenwichtige ontwikkeling van ons land. Het gaat hierbij om nieuwe vormen van overleg, waarbij de voorkeur uitgaat naar maatwerk en niet naar blauwdrukken. Bij maatschappelijk overleg en interactie kunnen naast, of samen met de rijksoverheid, ook provincies en gemeenten een rol spelen. De rijksoverheid wil niet alles regisseren. Provincies en gemeenten moet ruimte worden geboden om bij de invulling van beleid te differentiëren op een wijze die aansluit bij de specifieke karakteristieken van het betreffende gebied.

Volgens de VROM-raad is er behoefte aan een meer planmatige aanpak op centraal niveau. Daarnaast stelt de VROM-raad voor de RPC en de ICES samen te voegen, vanwege praktische redenen (overlap) en de verbinding van het conceptuele denken met het projectmatig denken.

Ook het kabinet acht centrale besluitvorming over ruimtelijk structurende elementen op nationale schaal nodig. Decentraal moet worden besloten hetgeen regionaal/lokaal van belang is. Met betrekking tot de ICES en RPC wordt samenvoeging van beide gremia door het kabinet vooralsnog niet opportuun geacht, gelet op de verschillende invals-

hoeken. Wel zijn nadere afspraken gemaakt voor een betere onderlinge afstemming en planning van adviezen.

Tot slot

Het bovenstaande vormt een belangrijke bouwsteen voor het door de Regering te voeren beleid. Een eerste schets daarover zal de Tweede Kamer nog voor het eind van dit jaar bereiken in de vorm van de in het Regeerakkoord aangekondigde Houtskoolschets voor de ruimtelijke inrichting van ons land.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk