

Vergaderjaar 1996–1997

25 017

## Versterking ruimtelijk-economische structuur

Nr. 1

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHEER, VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 17 september 1996

#### **1. Inleiding**

Het huidige kabinet heeft van meet af aan de versterking van de economische infrastructuur van ons land hoog op de agenda geplaatst. Veel tijd en energie is gestoken in het naderbij brengen van de realisatie van een aantal voor onze economie waardevolle grote projecten, zoals de Betuwelijn, de uitbreiding van Schiphol en de Hoge Snelheidslijn van Amsterdam naar Brussel.

Gedurende de eerste helft van dit jaar heeft het kabinet daarbovenop een diepgaande, brede analyse laten verrichten naar de eisen die in de eerste helft van de volgende eeuw gesteld zullen worden aan onze ruimtelijke inrichting wil Nederland èn optimaal gebruik blijven maken van haar economisch potentieel èn invulling kunnen geven aan het streven naar duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en een verantwoord ecologiebeheer. Concurrerende toekomstbeelden plaatsen ons land voor nieuwe dilemma's en uitdagingen. Bestaande beleidsvisies voor de langere termijn zijn getoetst; aan elkaar – op onderlinge consistentie, en aan trends die zichtbaar zijn in de samenleving. Die toets heeft een aantal knellende dilemma's in beeld gebracht, die vragen om keuzes. Kracht moet worden ontleend aan een integrale benadering.

#### **2. Uitdagingen**

Over 20 jaar telt Nederland 18 miljoen inwoners, 2 miljoen meer dan nu. Voor die inwoners zal er voldoende werkgelegenheid moeten zijn en ze zullen moeten kunnen wonen, zich verplaatsen en recreëren in een schone en veilige omgeving. Dat klinkt eenvoudig, maar het is een grote ambitie voor ons land, waar de arbeidsdeelname relatief laag is, de ruimte beperkt en het milieu zwaar belast. Het realiseren van die ambitie vergt investeren in de ruimtelijke, economische, sociale en kennisinfrastructuur.

S-RO  
S-AFE  
S-VV

6K2738  
ISSN 0921 - 7371  
Sdu Uitgevers  
's-Gravenhage 1996

Dat vraagt om een geïntegreerde langere termijnvisie en een actieve opstelling van de overheid die de problemen vroegtijdig onder ogen durft te zien en vervolgens handelt. Op zien komen spelen, kan niet. Dan wordt Nederland op den duur voor voldongen feiten geplaatst, die later ernstig betreurd zullen worden.

Wat zijn de dilemma's – of beter uitdagingen – waarvoor ons land zich gesteld ziet en in welke richtingen moeten we zoeken naar oplossingen:

– een van de grootste uitdagingen voor de toekomst is het bieden van voldoende werkgelegenheid aan de groeiende beroepsbevolking. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en met een ruimtelijke concentratie in de steden, vormt het gebrek aan werkgelegenheid een ernstige bedreiging, ook voor de sociale samenhang in ons land. Een stevige economische groei van 3%, vol te houden over een reeks van jaren, vormt daarvoor een eerste vereiste. De uitdaging daarbij is om een duurzame economische ontwikkeling tot stand te brengen waarin economische groei, versterking van de concurrentiekracht en toename van de werkgelegenheid, hand in hand gaan met een beter beheer van de ruimte, natuur, biodiversiteit en een absolute daling van de milieubelastende emissies. Een dergelijke daling van broeikasgassen, in het bijzonder CO<sub>2</sub>, is complex, maar is in de tijd realiseerbaar in de context van een internationale aanpak. Een belangrijke basis voor de welvaart van ons land ligt – in Europees perspectief gezien – in de gunstige verkeersgeografische ligging en de daarmee verbonden activiteiten in de sfeer van transport en distributie, industrie en dienstverlening. Het optimaal benutten van de potenties die hier voor ons land liggen vergen wel investeringen in de bereikbaarheid en in de kwaliteit van onze mainports. Dit vergt ook een accommodatie van de ruimtelijk-economische dynamiek tussen de mainports en het achterland, om onze rol in Europa te blijven vervullen en onze economische positie te behouden. Toch is dit op den duur geen voldoende basis in het licht van de genoemde ambities. Ook tegen de achtergrond van de forse milieudruk en mobiliteitsbelasting die deze activiteiten met zich meebrengen. Er zal daarom gestreefd moeten worden naar een verdere verbreding van de economische basis van ons land. Deze verbreding moet o.a. gezocht worden in kennisintensieve activiteiten in industrie en logistiek, maar met name ook in de daaraan gerelateerde dienstensectoren;

– de sterke toename van de mobiliteit vormt een steeds groter knelpunt voor de bereikbaarheid in ons land. Vooral de verslechterde bereikbaarheid in het Westen van ons land, en meer specifiek van de beide mainports naar en van het achterland, wordt meer en meer een serieuze bedreiging voor vitale economische functies van ons land.

Voortgaande economische groei zal deze problemen eerder doen toenemen dan verminderen, maar tegelijkertijd zal een verdere verslechtering van de bereikbaarheid ook een hinderpaal gaan vormen voor de realisatie van deze doelstelling.

Op korte en middellange termijn is een aanvalsplan voor de bereikbaarheid noodzakelijk. Alles op alles moet worden gezet om te voorkomen dat ons land vastloopt in een verkeersinfarct. Dit aanvalsplan voor de bereikbaarheid zal moeten rusten op twee samenhangende pijlers: het realiseren van een toekomstbestendige moderne infrastructuur – onder andere in het openbaar vervoer – en het beïnvloeden en beheersen van de mobiliteit, bijvoorbeeld via prijsbeleid. Ook onorthodoxe oplossingen in de sfeer van procedures en regelgeving zullen ter oplossing van urgente knelpunten moeten worden nagegaan, één en ander uiteraard met inachtneming van het noodzakelijke draagvlak, rechtszekerheid en ruimtelijke kwaliteit.

We moeten beseffen dat het hier onder meer zal gaan om maatregelen die financiële offers vergen. Ook zullen maatregelen, die door de burger anderszins als pijnlijk worden ervaren, niet kunnen worden gemist;

– de groei van de bevolking, de noodzakelijke groei van de economie en daarmee de mobiliteitsgroei leiden tot een verdere toename van de ruimtedruk in ons land. Gegeven de bestaande oppervlakte van Nederland betekent dat een intensiever gebruik.

Naast een optimaal gebruik van de bestaande ruimte in de meer verstedelijkte delen van het land, moeten ook de mogelijkheden – waar financieel verantwoord – voor een intensiever gebruik van nog onderbenutte ruimte en het winnen van nieuwe ruimte (in water, onder de grond en met overkluizing) worden nagegaan. Dit vergt investeringen in de kwaliteit van die ruimte, in natuurontwikkeling en in groenprojecten. Dit vergt ook een goed doordacht beleid ten aanzien van de inrichting van ons gehele land. Een inrichtingsbeleid dat niet los kan worden gezien van de dynamiek die waarneembaar is in ruimtelijk-economische processen, zoals de gestage groei van economie en werkgelegenheid aan de randen van de grote stadsgewesten en langs de vervoersassen door de zuidelijke en oostelijke provincies. Met het oog ook op een terugdringing van de niet noodzakelijke mobiliteit, onder meer veroorzaakt door toenemende afstanden in het woon/werk-verkeer, kunnen de consequenties van deze dynamiek voor het wonen en voor de infrastructurele investeringen niet worden veronachtzaamd. Het gaat daarbij om het zorgvuldig geleiden van de groei-impulsen die binnen en buiten de Randstad bestaan en ontstaan. Eén van de meest indringende keuzevraagstukken daarbij betreft de ruimtelijke inrichting van het Westen van ons land: de voortdurende spanning tussen het accommoderen van verstedelijking en het benutten van economische potenties enerzijds en het bewaken van open groene ruimtes anderzijds;

– de sociale en economische ontwikkeling van grote steden vormt een laatste, maar zeer complex dilemma. We hebben hier niet alleen met een Randstedelijk probleem te maken. In de meeste grote steden wordt als het ware een dreigende tweedeling tussen hen die participeren in de maatschappij bijvoorbeeld via betaald werk – en groepen die aan de kant staan, op een compacte ruimtelijke schaal zichtbaar. De problemen van de grote steden vergen een brede aanpak. Ruimtelijk-economische maatregelen maken deel uit van een aanpak om de economische basis van de steden te versterken, om zo via het creëren van meer werkgelegenheid het proces van sociale onthechting een halt toe te roepen. Daarnaast is scholing op de diverse niveaus een cruciale factor in het toerusten van grote groepen van de stedelijke bevolking op werk. Bovendien moet de stedelijke kwaliteit versterkt worden via (re)vitalisering van de grote steden en herstructurering van het bestaand stedelijk gebied.

Deze dilemma's en knelpunten hangen natuurlijk onderling samen. Dat betekent ook dat bij het aanpakken ervan de samenhang voorop moet staan. Anders gezegd: de problemen moeten integraal worden benaderd. Het is duidelijk dat voor een effectieve aanpak forse investeringen noodzakelijk zullen zijn. Kwaliteit kost geld, het investeringsniveau zal dan ook aanmerkelijk moeten worden verhoogd. Herprioritering binnen het totaal van de collectieve sector is daarbij onvermijdelijk om een structurele verhoging van de investeringsquote te bereiken, zonder het verantwoord te achten totaalkader voor de collectieve uitgaven in gevaar te brengen.

Zeker zo belangrijk als de financiering is de constatering dat implementatie van mogelijke oplossingsrichtingen alleen kans van slagen heeft als er voldoende bestuurlijke daadkracht kan worden gemobiliseerd op alle niveaus van het openbaar bestuur.

### 3. Aanpak

Zoals gezegd, het daadkrachtig beantwoorden van de beschreven uitdagingen vergt een actieve overheid die investeert in de ruimtelijke, economische, sociale en kennisinfrastructuur. Daarbij geldt als motto: verantwoord beleid = tijdig begonnen beleid. Juist daar waar het gaat om de ruimtelijke inrichting van ons land, vergt beleid een lange periode van voorbereiding en uitvoering, terwijl eenmaal genomen besluiten verstrekkende gevolgen hebben. Juist daarom is het ook zo belangrijk de problemen en de oplossingen in samenhang te beschouwen. Met andere woorden, integraliteit is het sleutelwoord.

Een aantal te maken beleidskeuzes voor de langere termijn (2010–2030), met name op het vlak van de ruimtelijke inrichting van ons land, kan slechts op basis van grondige studies, nadere verkenningen en brede maatschappelijke discussies worden gemaakt. De discussies hierover zijn juist gestart, en beslissingen over de hieruit mogelijk voortvloeiende projecten met hun verstrekkende gevolgen voor de toekomstige ruimtelijke structuur van ons land, zullen dan ook niet meer door dit kabinet kunnen worden genomen.

Dat betekent niet dat het kabinet op dit punt werkeloos kan toezien, maar plaatst het kabinet wel voor een dilemma: een aantal keuzes kunnen pas over enige jaren worden gemaakt, terwijl op een aantal fronten op korte termijn extra maatregelen nodig zijn om in de periode tot 2010 een aantal knelpunten, die geen uitstel kunnen gedogen, aan te pakken.

Deze maatregelen hebben uiteraard hun doorwerking in de periode na 2010.

Enerzijds is het zaak mogelijke versnelling, intensivering en aanvulling van bestaand beleid onder ogen te zien passend binnen de vigerende beleidskaders van ondermeer VINEX (incl. de actualisering voor de periode 2005–2010), SVV II en NMP2, zonder dat deze (aanvullende) maatregelen belemmeringen oproepen voor meer fundamentele keuzes op langere termijn.

Anderzijds dient de voorbereiding van deze op langere termijn te maken fundamentele keuzes tijdig ter hand te worden genomen. Het kabinet rekent het tot zijn bestuurlijke verantwoording de daarvoor noodzakelijke analyses en oplossingsmodaliteiten beschikbaar te hebben ten tijde van de volgende kabinetsformatie.

Waar mogelijk zal het kabinet nog zijn beleidsvoorkeuren uitspreken, zonder evenwel tot principebesluiten te komen. Dat kan niet meer tot de taak van dit kabinet gerekend worden.

Vanuit het bovengeschetste kader benadert het kabinet de grote kwalitatieve uitdagingen waar ons land over de eeuwgrens heen voor staat. Het heeft al besloten te komen tot een aantal hoogwaardige ruimtelijke investeringen. In aansluiting daarop vragen een aantal urgente knelpunten de komende jaren nadere maatregelen. Daarbij staat het kabinet voor brede afwegingen; integrale benadering van de ruimtelijk-economische vraagstukken is het extra accent dat het kabinet voor ogen staat. Dat kan nopen tot herprioritering en fasering. Ook vanwege de noodzaak van verantwoorde financiële inpassing. Duidelijk is dat de keuze voor integraliteit inhoudt dat projecten duurder kunnen uitvallen dan eerder verondersteld. Een eerste verkenning van de financiële implicaties wijst uit dat zonder nadere prioriteitenstelling met financiële knelpunten gerekend moet worden. De komende maanden worden benut voor nadere analyse, mede in CEC en ICES-verband.

Het ambitieniveau ligt hoog; de formulering en uitwerking van de (extra) beleidsinspanningen zal in de komende periode nader vorm krijgen. Daarbij vormt allereerst de voorbereiding van de begroting 1998 het kader waarbinnen de inpassing van extra maatregelen nader bezien en gewogen wordt. Voorts zal het kabinet zorg dragen dat bij de volgende kabinetsformatie, op basis van een gedegen voorbereiding, besluiten kunnen worden genomen over de fundamentele beleidskeuzes voor de langere termijn.

Het is glashelder dat met die besluiten omvangrijke investeringen zullen zijn gemoeid, die van een solide budgettaire dekking zullen moeten worden voorzien. Voor de langere termijn is dan ook essentieel dat binnen het kader van de collectieve uitgaven een herallocatie tot stand wordt gebracht ten gunste van investeringen in infrastructuur in brede zin. Daarbij zullen – ook meer in den brede – scherpe budgettaire keuzen moeten worden gemaakt, zeker gezien andere belangrijke claims op budgettaire ruimte uit hoofde van lastenverlichting en vergrijzing. Schuldreductie op korte termijn is nodig om rentekosten uit te sparen en zo ook op termijn deze ambities te kunnen waarmaken. Ook de mogelijkheden voor bijdragen uit hoofde van private financiering zullen moeten worden verkend.

Binnen de begroting 1997 wordt extra ruimte vrijgemaakt voor de voorbereiding van een aantal extra te nemen maatregelen.

Op korte termijn heeft versterking van de vitaliteit van de grote steden, met name in de Randstad, prioriteit. In de eerste plaats zijn die steden gediend met een betere bereikbaarheid. Vanuit milieu- en congestie-overwegingen dient deze vooral te worden bewerkstelligd door mobiliteitsbeheersing. De uitwerking van maatregelen op dit vlak gebeurt thans bij de uitwerking van de nota «Samen werken aan bereikbaarheid». De in deze nota gekozen tweesporenbenadering – extra investeringen en een versterkt flankerend beleid (w.o. prijsbeleid) – weerspiegelt bij uitstek het streven naar integraliteit. Het beheersen van de mobiliteit en het beperken van de congestie komen uiteraard ten goede aan de bereikbaarheid van de mainports en de doorstroming op de achterlandverbindingen. Ook de vitaliteit van de grote steden is gediend met een grotere (interne) bereikbaarheid. Daarnaast is zonneklaar dat mobiliteitsbeheersing een noodzakelijke voorwaarde is voor beperking van milieubelastende emissies. Bij de implementatie van deze benadering zullen naast extra financiële middelen inventiviteit en gedragsbeïnvloeding zeker zo belangrijk zijn.

De met de voorbereiding van dit pakket gemoeide kosten worden, voorzover deze betrekking hebben op het jaar 1997, ingepast binnen de begroting voor dat jaar. Bij de voorbereiding van de begroting voor 1998 zullen nadere beslissingen worden genomen over het implementatiepad van het beoogde samenstel van maatregelen.

Om de investeringen in de Randstad doelgericht en met voortvarendheid te realiseren, is het noodzakelijk een Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) in te stellen waarin de Randstad-provincies samenwerken met de vier grote stadsgewesten. Teneinde vaart te bewerkstelligen en om zijn natuurlijke rol te kunnen spelen, zal het Rijk van deze commissie deel moeten uitmaken.

Ook de verder uit te werken acties op het terrein van milieu, kwaliteit van het stedelijk gebied, de verdere vormgeving van de Randstad – in het kader van de Randstadnota –, het waarborgen van voldoende groen, alsmede de kennisinfrastructuur zullen gefaseerd en in onderlinge

samenhang ingepast moeten worden in het financiële kader waarbinnen moet worden gewerkt.

Dit betekent dat geldkostende maatregelen die het begrotingskader van 1997 overstijgen, bij de voorbereiding van de begroting voor 1998, dus in het voorjaar van 1997, getoetst zullen worden op prioriteit met het oog op inpassing binnen die begroting.

Voor een deel van de maatregelen zal pas bij de kabinetsformatie in 1998 ruimte behoeven te worden gereserveerd omdat deze een langere aanlooptijd hebben. Naast een verkenning van private financieringsmogelijkheden, moet het zo mogelijk zijn, zonder ontwrichting van de openbare financiën, stap voor stap de collectieve uitgaven die gemoeid zijn met de noodzakelijke versterking van onze economische infrastructuur een zwaarder accent te geven op een wijze die recht doet aan de vereiste zorg voor het milieu en voor een goed leefbare omgeving voor onze bevolking nu en in de toekomst. Dat vereist èn een integrale aanpak èn een verantwoord tijdpad.

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
M. de Boer

De Minister van Verkeer en Waterstaat  
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen