

FORUM STEDELIJKE REGIO'S

Bijeenkomst Stadsregio Amsterdam en
Noordvleugel, maart 2008

Datum: 20 en 21 maart 2008
Locatie: Lloyd Hotel (Amsterdam) en Almere
Gastheren: Stadsregio Amsterdam en Noordvleugel
Thema: Regionale planningsopgave: de metropolitane ambities van Amsterdam en Almere in de context van de Randstad.

Regio's: dynamiek in lagen

Tijdens de eerste Forumbijeenkomst stond de regionale planningsopgave centraal, met als kader de Noordvleugel en de metropolitane ambities van de dubbelstad Amsterdam - Almere. Een van de conclusies was dat stadsregio's een ander soort dynamiek kennen dan processen van de huidige ruimtelijke ordening, en niet alleen qua schaal. Het is belangrijk om deze dynamiek aan de orde te stellen op het bestuurlijke niveau – vooral wanneer we zien dat ook grote ontwikkelaars inmiddels deze schaal hanteren. Daarnaast zijn er in de eerdere Community of Practice een aantal thema's aan de orde gekomen die aandacht blijven vragen. Een eerste is het thema 'stad-land'. Interessant is de opmerking dat Almere als het ware gevangen is in de omringende landschappen zonder dat de stad zich met al die groene diversiteit verbindt. Hoewel ecologische regelgeving soms tot merkwaardige situaties leidt, zijn de ecologische structuren toch een onderwerp dat op ons schaalniveau bijzondere aandacht verdient. Ten tweede is er de mobiliteit. Het regelen van de mobiliteit op het schaalniveau van de Metropool Regio Amsterdam heeft enorme urgentie, bijvoorbeeld met een regionale vervoersautoriteit die concessies verleent en lijnen aan elkaar verknoopt. Maar als deze metropoolregio voor zo'n opgave de beste schaal is, dan moet van daaruit ook geschakeld worden naar Utrecht, semi-private partijen als Schiphol en het buitenland. Concurrentiekracht is een derde thema dat ons blijft bezighouden. Concurrentie is tegenwoordig wereldwijd, en het behouden of vergroten van concurrentiekracht in een regio blijkt ook een kwestie van het versterken van de relaties tussen regio's onderling. Hoe kan bijvoorbeeld de interactie tussen de Noordvleugel en Brabant selectief worden uitgewerkt? Wat concurrentiekracht betreft, zouden regionale bestuurders zich moeten inzetten om even goed geëquipeerd te zijn als de (semi)private sector. Deze opereert vaak behendiger in de interactie tussen formele en informele bevoegdheden. Soms is formele behandeling nodig, maar bij een groot aantal kwesties is ook de informele dynamiek van wezenlijk belang. In veranderingstrajecten op grotere schaal, die nu ook steeds meer in het uitvoeringsproces terecht komen, zijn het bovendien steeds andere bestuurders die de partijen op verschillende momenten verbinden. In een volgend Forum gaan we daaraan uitgebreid aandacht besteden. Daarmee komen we tenslotte bij het thema van licht bestuur. We moeten ons over 'leiderschap' blijven buigen, de complexiteit van de opgaven realiseren en de inherente wisselingen van bestuurders op tijd faciliteren.

Quotes

'Regionaal bestuur: de bal verandert steeds en ook de spelers, maar het is een leuk spel.'

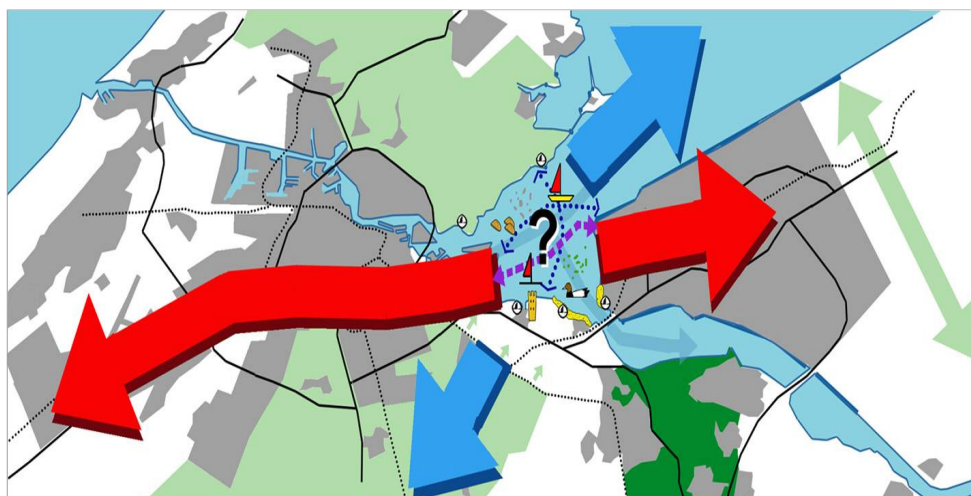
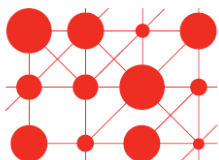
'Regionalisering is noodzaak, alleen al vanuit de arbeids- en woningmarkt bekeken.'

'Europa schrijft eenden hun pleisterplaats voor en dwingt driehoeksmosselen met matten tot een levendige populatie in water dat allang geen zee meer is.'

'Amsterdam heeft de regio nodig, en dat geldt ook andersom.'

'Zie bij verandering en dynamiek van de projecten de oude bestuurders maar eens van tafel te krijgen...'

'Bedrijventerreinen: verrommeling als een noodzakelijk kwaad.'



Afbeelding 1.
Dubbelstad
Amsterdam-Almere

Gerrit van der Plas: Van Stadsregio naar Metropool Regio Amsterdam

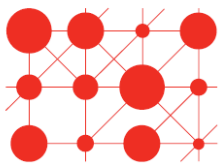
Bij de Stadsregio Amsterdam zijn Almere, Haarlem en het Gooi niet aangesloten. Maar samen met Amsterdam en haar directe omgeving vormen deze gebieden de Metropool Regio Amsterdam - voorheen de Noordvleugel. Met grote uitbreidingen van Amsterdam richting het noordoosten en een zich ontwikkelende Zuidas ontstaan aanzienlijke problemen in de aansluiting van het lokaal openbaar vervoer op het regionaal (bus) en landelijk (trein)vervoer. Naast het verlenen van concessies voor OV verricht de Stadsregio planstudies naar de bereikbaarheid van de Noordvleugel en behoort ook het monitoren van 150.000 nieuwe woningen in de komende twintig jaar tot haar taken.

Al sinds de jaren zestig formaliseert zich de regionale schaal - denk aan de stadsgewestgedachte. En tegelijk wordt deze schaal steeds informeler. Met voortdurend verschillende partners wordt in de Amsterdamse regio samengewerkt door *management by conference*. Deze manier van werken is klein begonnen en gecontroleerd gegroeid. Het lijkt goed te werken: de regionale conferenties blijken momenten om naar toe te werken. Op de conferentie zelf wordt niet zozeer onderhandeld, maar eerder de al voorbereide zaken afgesproken.

In de Metropool Regio Amsterdam functioneert de bestuurlijke samenwerking goed. De omslag naar uitvoering vormt nu de uitdaging - en daar zijn weer andere mensen voor nodig. Een belangrijke les is dan ook per opgave te zoeken naar een eigen soort oplossing, met eigen spelers en schaalniveau. Dit gaat vanzelfsprekend niet vanzelf: voortdurend switchen vergt oefening. Omdat stedelijke regio's onderling steeds meer van elkaar gaan verschillen - alleen al wat betreft groei of krimp van de bevolking - lijken generieke regels voor de regionale schaal zinloos. Het is en blijft steeds zoeken naar de juiste samenstellingen op een veranderlijke schaal en met veranderlijke opgaven.

Debat: Metropolitane Ambities

In Nederland overlappen volgens Pieter Tordoir de diverse *daily urban systems*, waarmee het schaalniveau van de Randstad met vier van die verweven systemen nog steeds een rol speelt. Naast operaties op directe urgenties is hiervoor ook een lange termijn visie belangrijk, stelt Bart Vink, net als aandacht voor de relatie Amsterdam-Utrecht. De Noordvleugel heeft overigens het wiel voor succesvolle regionale samenwerking niet alleen uitgevonden. Zo'n succes is erg afhankelijk van de urgentie van de problemen en de wisselwerking tussen bestuurders in een regio, zegt Joost Schrijnen. Tien jaar geleden werd er bijvoorbeeld in de Zuidvleugel heel goed samengewerkt.



Met de verandering van de eerdere (onvertaaltbare) Noordvleugel terminologie, staan de ambities van de Metropool Regio Amsterdam bovendien in een internationaal perspectief. Een metropoolstatus wordt niet gekozen of besloten; eerder is dit een kwestie van internationale ranking. In het geval van Amsterdam gaat het om een relatief kleine metropool die over een goede luchthaven beschikt en bedrijvigheid met toerisme, landschap, cultuur en internethub combineert. Volgens buitenlandse deskundigen is hier dan ook niet de grootte, maar de diversiteit haar kwaliteit. Maurits Schaafsma relateert dat het vervoer in de regio relatief waardeloos is - met regionale bussen, een halve metro en stoptreinen niet bepaald van metropolitaan niveau. Voor grootschalige upgradering liggen de plannen inmiddels klaar die in 2030 moeten zijn uitgevoerd.

Om een dergelijke schaa sprong te verwezenlijken moeten verschillende uitvoeringsproblemen op regionaal niveau bij de kop gepakt worden. Een belangrijke vraag is hoe het landschap aan kwaliteit te laten winnen. Binnen de nationale tradities van een opdeling van het land als groen laken (LNV) met rode stippen (VROM) en zwarte en blauwe lijnen (V&W), wordt op regionale schaal nu gewerkt aan meer samenhang. Soms compliceren Europese regels tot bijna Kafkaniaanse situaties, zegt San Verschuuren: zo mogen sommige eenden niet in de Oostzee blijven en *moeten* uitheemse driehoeksmosselen in brak water gedijen.

Of het nu om landschap, vervoer of verstedelijking gaat - we moeten ons bewust zijn dat een beleids- en bestuursomgeving verandert naarmate een project van plan naar uitvoering vordert. En dat vergt andere samenstellingen in samenwerking én vaak ook andere bestuurders.

Stefan Schuwer: De Noordvleugel als bouwterrein

Als een grote woningcorporatie met 78.000 woningen begeeft Ymere zich al geruime tijd op de regionale schaal. Het werkgebied van de corporatie strekt zich van Almere, Amsterdam, Haarlem tot aan de Haarlemmermeer uit en ook Het Gooi, delen van Noord-Holland en Lelystad behoren tot het werkterrein dat de Noordvleugelgrenzen overschrijdt.

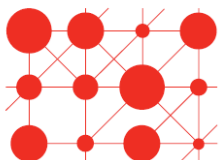
Het is belangrijk om zich te realiseren hoe verschillend de woningmarkten en prijzen in deze uitgestrekte regio zijn. In Almere liggen de prijzen relatief een stuk lager dan in de Haarlemmermeer, Amstelveen en Amsterdam.

Maar Amsterdam heeft de regio nodig, en dat geldt ook andersom. Tegelijk moet men een 'regio' ook niet te beperkt zien: zo overschrijden een groeiend aandeel van de woon-werkrelaties de grenzen van de Metropool Regio Amsterdam. Regionaliseren is noodzaak - ook voor een bedrijf als Ymere, om tal van redenen. Differentiatie naar locatie, bezit en segment vormen onderdeel van risicospreiding. En de markt zelf vraagt regionalisering: mensen zoeken werk en woningen steeds meer op de regionale schaal.

Wellicht anders dan veel bestuurders, heeft Ymere aanzienlijke ervaring opgedaan in de praktische uitvoering van veranderingen op de schaal van een regionale woningmarkt. Met kennis van vele afzonderlijke wijken, investeringsmogelijkheden en lange termijnbelang kan een regionale visie in duurzame samenwerking met overheden, maatschappelijke en commerciële partners ook tot regionale werkelijkheid worden. De regio is het speelveld, waarbinnen onderscheid naar tal van verschillende deelmarkten bestaat.



Afbeelding 2. Uitzicht op het IJ



Parallelsessie: Regionale planning van bedrijventerreinen en kantoorlocaties

Voor een economisch gezonde regionale ontwikkeling zijn goede kantoren- en bedrijventerreinen en een goede bereikbaarheid (ook per auto!) essentieel. Er moet worden ingespeeld op de behoeften van gebruikers en vooral is het belangrijk om plannen ook tot complete gebieden te voltooien. De echte opgave was het overschot aan geplande capaciteit. Dit moest worden teruggebracht.

Voor kantorenlocaties is in Haaglanden in 2003 een afsprakenkader gemaakt dat inhoud, proces, regie en wijze van arbitrage betrof. Hoewel de totstandkoming van een dergelijk kader niet eenvoudig was, houdt men zich aan de inhoud ervan. Daarna is er een strategie voor bedrijventerreinen uitgezet, wat in 2008 in een concreet afsprakenkader resulteerde.

In de Noordvleugel heeft Plabeka sinds twee jaar getracht de balans tussen vraag en aanbod ingrijpend te verbeteren, waarbij er per deelregio weer grote verschillen zijn. In totaal overtrof het kantorenaanbod ruim twee keer de vraag. Plabeka verwachtte dat het voorstel om 3,5 miljoen m² te schrappen tot grote problemen zou leiden. Maar de markt sloot zich hierbij aan en leegstand wordt nu ondermeer met broedplaatsen bestreden.

Voor bedrijventerreinen is de vraag naar locaties groter dan het aanbod. Voor beide regio's geldt dat kantoorontwikkeling gewild is en er grote weerstand bestaat tegen de ontwikkeling van bedrijventerreinen in de gemeenten. De discussie over verrommeling draagt nog eens aan die weerstand bij. Nu wordt vooral op herstructurering van de bedrijventerreinen gericht. Hoewel de planning van locaties voor bedrijvigheid een versnipperde wereld van *moving targets* blijft en de becijfering daardoor lastig, lijken ingrijpende maatregelen wel degelijk te werken. De belangrijkste les van deze parallelsessie is dat door 'regionale fact finding' inzicht in de opgave verkregen wordt. Om tot uitvoering te komen moeten zowel de vragende als de ontwikkelende private partijen betrokken worden.

Parallelsessie: Planning van winkels als regionale opgave

Mensen wonen, werken en winkelen in de regio als *daily urban system*. Dat betekent dat ook de detailhandelplanning een regionale opgave is. Tegelijk is het Nederlandse winkelaanbod in beweging: winkelstraten uniformeren zich over heel Nederland en tevens zijn perifere malls in opkomst.

Amsterdam is regionaal bezig met detailhandelplanning. Een lokale en regionale commissie winkelplanning beslist over locaties groter dan 1.500 m² en een regionale commissie detailhandelplanning adviseert de Regioraad. De commissies kunnen echter geen eisen stellen aan de kwaliteit van de winkels, of aan de diversiteit van het winkelaanbod. En daar zit nu juist de opgave.

In de Amsterdamse regio zijn qua winkelplanning vooral de locaties voor grootschalige detailhandelsvestiging (GDV), zoals bij Amsterdam ArenA, belangrijk. Het winkelaanbod op dergelijke locaties hangt vaak samen met leisure en sport. Voor een grootschalige detailhandelsvestigingslocatie in De Bijlmer onderzoekt de commissie winkelplanning of winkels die zich willen vestigen ook bijdragen aan leisure elementen. Bindende adviezen borgen zo de kwaliteit van het gebied. Een andere opgave is het ontwikkelen van winkellocaties met internationale allure - bijvoorbeeld op de Zuidas. Hiervoor is een kwaliteitsteam ingesteld dat adviseert of winkels 'top' genoeg zijn om zich op de Zuidas te mogen vestigen, zodat standaard formules kunnen worden voorkomen.

In Stadsregio Arnhem Nijmegen gaat het anders: de regio functioneert als arbiter van projecten. Een expertteam gaf gevraagd en ongevraagd advies over winkelplanning en er vond intensief overleg met de Kamers van Koophandel plaats. Uiteindelijk is er in Arnhem Nijmegen gekozen voor een uitbreiding van het winkelaanbod op bestaande locaties en zijn geen grootschalige detailhandelsvestigingslocaties gerealiseerd.



FORUM STEDELIJKE REGIO'S

Bijeenkomst Stadsregio Amsterdam en
Noordvleugel, maart 2008

Van Community naar Forum

Het Forum Stedelijke Regio's is een voorzetting van de Community of Practice voor Regionale Strategieën. Deze community is bijzonder informeel van start gegaan met de gedachte dat stedelijke netwerken van elkaar konden leren. Professionals, niet noodzakelijk vertegenwoordigers van instituties, zouden elkaar niet als concurrenten moeten mijden. Zij hebben er juist belang bij van elkaar te leren in een steeds sterker wordend netwerk. Eind vorig jaar resulteerde dit netwerk in het boek *De Grenzeloze Regio*, wat de onderlinge 'lessen' bundelt.

Nu staan we voor een nieuwe fase, met een nieuwe naam en nieuwe - ook randstedelijke - regio's die aansluiten. Voor het steeds verdere *learning by practice* zijn niet alleen de bijeenkomsten van belang die de komende tijd op de agenda van het Forum staan, maar ook de persoonlijke onderlinge contacten. In het vernieuwde Forum komt de nadruk te liggen op professionals en de aansluiting met andere belangrijke spelers in de ruimtelijke ordening zoals het bedrijfsleven en woningcorporaties. Het Forum Stedelijke Regio's wil als 'lichte' organisatie van beweeglijke netwerken daarnaast steeds in gesprek blijven met de meer formele instituties als het rijk en de provincies, en gezamenlijk de thematiek van de stedelijke regio verdiepen.