




oranjewoud



CE Delft



PlanMER Structuurvisie Randstad 2040



SAMENVATTING

PlanMER voor de Structuurvisie Randstad 2040

'Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio'

projectnr. 184841

4 september 2008

Opdrachtgever

Ministerie VROM
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

datum vrijgave

4 sept. 2008

versie

definitief

goedkeuring

L.T. Runia

vrijgave

R. van Dongen

projectnr. 184841
4 september 200

PlanMER voor de Structuurvisie Randstad 2040
'Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio'
SAMENVATTING



SAMENVATTING

Inleiding

Het kabinet heeft met het uitbrengen van de startnotitie 'Randstad 2040' in 2007 de langetermijnonderwerpen op de agenda gezet voor de ontwikkeling van de Randstad naar een duurzame en concurrerende Europese topregio.

In de startnotitie¹ heeft het kabinet aangegeven vervolgbesluiten te willen nemen over zeven onderwerpen:

- Klimaatbestendigheid van de laaggelegen delta;
- Ruimtelijke investeringsstrategie;
- Groen-blauwe structuur als raamwerk voor de verstedelijking;
- Verstedelijkingsstrategie;
- Bereikbaarheid in relatie tot de ruimtelijke ordening;
- Ruimtelijk-economische typering en structuur;
- Toekomst van Schiphol.

Het kabinet heeft een aantal instanties en organisaties advies gevraagd over de in de startnotitie opgenomen denkrichtingen. Daarnaast zijn ideeën en opinies uit de maatschappelijke omgeving gevraagd en gekregen.

De startnotitie Randstad 2040 kan worden opgevat als een Notitie Reikwijdte en Detailniveau. De Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie m.e.r.) heeft daarover een advies uitgebracht. Dit advies over reikwijdte en detailniveau is mede als basis gebruikt voor het opstellen van dit planMER.

Hoofdpunten van dit planMER

In het planMER zijn vier alternatieven (de drie modellen Wereldstad, Kuststad en Buitenstad en de visie van het kabinet) beoordeeld voor de gevolgen voor milieu en duurzaamheid. De hoofdconclusies uit deze beoordeling zijn:

- de gevolgen voor milieu en duurzaamheid van model Wereldstad en van de Kabinetsvisie worden als relatief gunstig beoordeeld, doordat de ruimtelijke keuzes in deze alternatieven de beste uitgangspositie bieden voor een structuur waarin efficiënt wordt omgegaan met schaarse ruimte, de milieu- en duurzaamheidsgevolgen van wonen, werken en bereikbaarheid kunnen worden beperkt, en bestaande waarden van natuur en landschap in belangrijke mate kunnen worden behouden en versterkt;
- bij geen van de alternatieven wordt het gewenste niveau van duurzaamheid gerealiseerd. Hoewel met name het model Wereldstad en de Kabinetsvisie elementen bevatten -compacte verstedelijking door herstructurering en verdichting, in combinatie met robuuste open landschappen voor blauw en groen- die een basis kunnen vormen voor het realiseren van een gewenst duurzaamheidsniveau van de Randstad, is voor andere aspecten -zoals energiegebruik en de milieugevolgen van bereikbaarheid en mobiliteit- bij de verdere uitwerking van de visie veel inzet nodig om duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren.

1. Randstad 2040, Startnotitie 'naar een duurzame en concurrerende Europese topregio', Ministeries VROM en Verkeer en Waterstaat, vastgesteld in Ministerraad 22 juni 2007

Aanpak van dit planMER

Het opstellen van dit planMER vroeg om een bijzondere aanpak, waarin de specifieke duurzaamheidsaspecten van de Randstad en de beoordelingskaders voor milieu en duurzaamheid een plek hebben gekregen.

De specifieke problemen van de Randstad kunnen worden afgeleid uit een onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), dat in de tweede duurzaamheidsverkenning² een studie heeft uitgevoerd naar de duurzaamheid van fysiek Nederland. Deze studie is naast de Startnotitie Randstad 2040 een belangrijke bron van informatie voor de kansen en problemen van de Randstad. Het MNP signaleert zes persistente problemen en heeft 'kijk-richtingen' aangegeven die de richting van mogelijke oplossingen aangeven. De zes persistente problemen in 'Nederland Later' zijn:

- de klimaatverandering blijft voortschrijden en kan problemen als overstromingen, wateroverlast, watertekort en verzilting doen toenemen;
- de afname van biodiversiteit door een gebrek aan samenhang tussen natuurgebieden en ontoereikende milieukwaliteit binnen natuurgebieden;
- de gebrekkige bereikbaarheid van woon- en werklocaties en voorzieningen als gevolg van de ruimtelijke spreiding van functies en voorzieningen, congestie op de wegen en onvoldoende functioneren van vervoersystemen;
- de gebrekkige kwaliteit van de fysieke woonomgeving als gevolg van gebrek aan ruimte en groen, grote afstand tot voorzieningen en geluid en deposities;
- het achterblijvende internationaal vestigingsklimaat als gevolg van suboptimale (perceptie van) kwaliteit van vestigingslocaties, het functioneren en bereikbaarheid als internationaal knooppunt en de aantrekkelijkheid van de woonomgeving;
- de achteruitgang van landschapskwaliteit als gevolg van verlies van gebiedsidentiteit door verstedelijking en veranderingen in de landbouw.

Op basis van de beschikbare informatie hebben Oranjewoud en CE-Delft in opdracht van de initiatiefnemer, de minister van VROM, het planMER voor de structuurvisie opgesteld. Dit planMER heeft een tweeledig doel:

- het documenteren/in beeld brengen van de milieugevolgen van de drie gepresenteerde modellen en de Kabinetsvisie;
- ertoe bijdragen dat de milieugevolgen meewegen bij de (verdere) besluitvorming over de structuurvisie en bij de uitvoering.

Het planMER beoordeelt vier alternatieven. Drie alternatieven bestaan uit de modellen van de ateliers van de Rijksbouwmeester (te weten: Wereldstad, Kuststad en Buitenstad); het vierde alternatief is de Kabinetsvisie 'Integrale langetermijnvisie Randstad 2040'. De drie modellen bestaan uit een set ontwerpeisen die voor alle modellen gelijk is. De modellen verschillen vooral in de ruimtelijke structuur (dichtheden in stedelijk gebied, gebieden waar nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden) en de daartoe gehanteerde ontwerpfilosofie. De modellen zijn gepresenteerd in ontwerplijnen en globale kaartbeelden.

De Kabinetsvisie mondt uit in 12 ruimtelijke keuzes voor de Randstad, met een globaal kaartbeeld. Niet-ruimtelijke vraagstukken zoals het functioneren van de woningmarkt, sociale cohesie, onderwijs enz. zijn in de Kabinetsvisie wél geagendeerd, de bijbehorende keuzen worden in andere kaders gemaakt.

Voor dit planMER is om verschillende redenen een vernieuwende aanpak gehanteerd. Het hoge abstractieniveau van de structuurvisie Randstad 2040 en het daaraan gerelateerde globale kaartbeeld vragen om het toepassen van een daarbij passend beoordelingskader, dat zich moet richten op de hoofdlijnen en op de maatgevende aspecten. Daarnaast ligt

2. MNP: Nederland Later, Tweede duurzaamheidsverkenning, juni 2007, Bilthoven.

de tijdhorizon van deze langetermijnvisie veel verder weg dan de meeste plannen en structuurvisies. Verder vraagt het motto van de structuurvisie -naar een duurzame economische topregio- om expliciete aandacht voor duurzaamheid.

Daarom is gebruik gemaakt van de zogenoemde 3x3 matrix voor duurzaamheid als kapstok voor de beoordelingssystematiek. In deze matrix zijn zowel de voor planm.e.r. gebruikelijke milieuaspecten als duurzaamheidscriteria ondergebracht.

	People	Planet	Profit
Hier en nu			
Later			
Elders			

Hierbij is de Randstad in 2040 beschouwd als 'hier en nu'. Elders is buiten de Randstad, zowel binnen als buiten Nederland. Later is na 2040, zowel in de Randstad als elders. De vier alternatieven zijn beoordeeld aan de hand van een uitgebreide set beoordelingscriteria. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van het advies van de Commissie m.e.r. over de reikwijdte en detailniveau. Vervolgens zijn in de beoordeling de belangrijkste criteria voor een duurzame ontwikkeling geselecteerd. Dit is gebeurd op basis van de mate van onderscheidendheid van de effecten en de aansluiting op de genoemde persistente problemen. De beoordeling is in twee tabellen samengevat. Eén tabel heeft betrekking op de Randstad in 2040 ('hier en nu'), de andere op 'elders en later'.

In tegenstelling tot de gebruikelijke werkwijze in een planm.e.r. zijn de alternatieven niet beoordeeld ten opzichte van een referentiealternatief, maar ten opzichte van elkaar. Het betreft dus een relatieve beoordeling van de alternatieven. De onzekerheid over de autonome ontwikkelingen tot 2040 impliceren dat voor het ontwikkelen van een referentiealternatief gefundeerde aannames nodig zijn. De onzekerheden daarin zouden doorwerken in de beoordeling van de alternatieven en daarmee de uitspraken over de alternatieven kunnen vertroebelen. Er is daarom bij het opstellen van het planMER niet gewerkt met een referentiealternatief.

Naast de beoordeling van de alternatieven ten opzichte van elkaar is in het planMER tevens een beoordeling van de alternatieven in meer absolute zin gemaakt. Daarbij is gekeken in hoeverre de alternatieven voldoen aan een gewenst duurzaamheidsniveau. Om dit mogelijk te maken is aansluiting gezocht bij de persistente problemen zoals aangedragen door het MNP en als uitgangspunt gehanteerd dat, als deze problemen niet zijn opgelost, er geen sprake is van een duurzame ontwikkeling.

De beoordeling van de alternatieven betreft een onderlinge vergelijking. Hiervoor is een score 1 tot en met 4 gemaakt. Het model dat het beste scoort is hierin op plaats 1 gezet en is in de tabellen donkergroen gekleurd. Wanneer twee modellen gelijk als beste scoren krijgen ze beide een 1 en het volgende model krijgt een score drie. Het slechtst scorende model krijgt een 4 en is in de tabellen rood gekleurd.

Beoordelingstabel 'hier en nu': Randstad 2040

		Wereldstad	Kuststad	Buitenstad	Kabinets- visie R2040
Ondergrond/ water	Wateroverlast en veiligheid: waterberging	1	3	1	3
	Mate waarin functies passen bij de eigenschappen van de ondergrond	1	4	2	2
	Kans X gevolg bij calamiteit (wateroverlast en overstrooming ³)	3	4	1	2
Energie en grondstoffen	Potentie CO ₂ reductie van circa 50 % tov 1990 te realiseren	1	4	2	2
Mobiliteit	Bereikbaarheid van andere mensen en voorzieningen (winkels, scholen, sport, etc)	1	4	2	2
	Bereikbaarheid bedrijven (zakelijk personenvervoer en goederenvervoer)	1	2	3	3
	Kwaliteit en verknoping van de netwerken (OV-auto-fiets)	1	3	3	2
Natuur	Behoud kwaliteit Natura 2000/EHS	2	4	1	2
	Ruimte voor nieuwe natuur in de Randstad	1	4	1	1
Landschap- pelijke kwaliteit	Kansen op verbeteren ruimtelijke kwaliteit, herstructurering	1	2	4	2
	Kansen op verbeteren ruimtelijke kwaliteit, versnippering	1	4	1	1
	Herkenbaarheid historische landschappen	1	4	3	2
Kwaliteit leefomgeving	Geluidsoverlast	4	2	1	3
	Externe veiligheid (beheersen van de risico's voor de omgeving bij gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen)	2	1	4	3
	Sociale cohesie /betrokkenheid mensen bij hun woonomgeving	4	3	1	2
	Veilige woonomgeving	4	1	1	3

3. Kans en gevolg samengenomen in één criterium

Beoordelingstabel elders en later

		Wereldstad	Kuststad	Buitenstad	Kabinets- visie R2040
Ondergrond/ water	Wateroverlast en veiligheid in 2100	2	4	1	2
	Mate waarin water binnen de Randstad kan worden geborgen (later)	2	4	1	2
	Effect op de ondergrondlaag elders	1	4	3	1
Energie en grondstoffen	Mate waarin verdergaande CO ₂ reductie (60-80% tov 1990) gerealiseerd worden (later)	2	4	1	2
Mobiliteit	Kansen voor innovaties van vervoersysteem (later)	1	3	3	2
Natuur	Behoud kwaliteit Natura 2000/EHS (elders)	1	3	4	1
	Ruimte voor nieuwe natuur buiten de Randstad	2	2	1	2
	Potenties voor natuurontwikkeling in de Randstad na 2040	2	2	1	2
Landschap- pelijke kwaliteit	Kans op verbeteren ruimtelijke kwaliteit, versnippering (elders)	2	2	4	1
	Kans op behoud ruimtelijke kwaliteit (later)	1	3	3	1
Kwaliteit leefomgeving	Anticipatiemogelijkheden op veranderende wensen (later)	4	2	3	1

Hieronder volgt een beknopte beschouwing van de alternatieven aan de hand van de tabellen. Een uitgebreide onderbouwing van de beoordeling in de tabellen is opgenomen in de hoofdtekst. Daar is ook een meer uitgebreide beschouwing van de alternatieven opgenomen.

Beoordeling van de modellen

Het model Wereldstad geeft ten aanzien van het gebruik van de ruimte binnen de Randstad ('hier en nu') de beste uitgangspositie voor een ontwikkeling waarin ook de belangen van milieu en duurzaamheid tot hun recht komen. Het bouwen in hoge dichtheden geeft mogelijkheden voor een efficiënt energiegebruik, bundeling van vervoerstromen (kansen voor een hoog gebruik van openbaar vervoer en fiets) en (relatief veel) behoud van de bestaande open ruimte. Het behoud van een robuuste open ruimte geeft de meeste kansen en de grootste flexibiliteit voor het realiseren van een blauw-groene structuur binnen de Randstad. Deze blauw-groene structuur is nodig om voldoende waterberging te realiseren en geeft tevens de beste kans voor een hoge kwaliteit van natuur, landschap en recreatie. Grotere eenheden maken een betere sturing mogelijk en gaan het verlies van kwaliteiten door verrommeling tegen. Model Wereldstad gaat uit van intensieve relaties met 'elders': Nederland, Europa en de wereld. Het energiegebruik en de uitstoot van CO₂ dat daarmee gepaard gaat is een minder duurzaam aspect van Wereldstad. In de intensief gebruikte stedelijke gebieden kan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden bereikt als bij het ontwerp op dat niveau voldoende aandacht is voor dit aspect.

De modellen Kuststad en Buitenstad worden ten aanzien van het gebruik van de ruimte in de Randstad als minder gunstig beoordeeld, waarbij de effecten van Buitenstad zich ook 'elders' (buiten de Randstad) voordoen.

Alle milieu- en duurzaamheidsaspecten overziend is Kuststad het model dat de minste kans biedt op een duurzame ontwikkeling. De sterke stedelijk druk op de bestaande kustzone, de zeewaartse uitbreiding van de Noord- en Zuid-Holland, de afname van de gradiënten, het mengen van woon- en werklocaties en groen in kleinere eenheden, en de toename van de mobiliteit (met veel kriskrasrelaties) zijn belemmerend voor een duurzame ontwikkeling.

Buitenstad biedt ook kansen voor een duurzame ontwikkeling. Het model Buitenstad geeft namelijk de mogelijkheid om verdichting in de steden in kleinere eenheden en op kleinere schaal te organiseren. De spreiding van de verstedelijking in Buitenstad maken de ingrepen in natuur en landschap minder grootschalig maar wel frequenter en meer gespreid, waardoor het risico van verrommeling groter is. Buitenstad legt duidelijk en kleiner beslag op de laaggelegen delen van de Randstad met kwetsbare landschappen en waterhuishouding. Daartegenover staat dat de verstedelijking op de (zand)gronden van Gelderland en Noord-Brabant de daar aanwezige waarden van natuur en landschap kan aantasten. Het model Buitenstad kan gemiddeld leiden tot grotere afstanden tussen wonen en werken en tot minder intensief gebruik van openbaar vervoer en fiets.

De Kabinetsvisie voor Randstad 2040 is voor wat betreft de kansen op duurzame ontwikkeling ongeveer gelijkwaardig aan het model Wereldstad. De sterke nadruk op het concentratie, het benutten van de binnenstedelijke locaties voor wonen en werken -door herontwikkeling- en het gebruik van bestaande infrastructuur zijn een gunstig uitgangspunt voor een duurzame ontwikkeling. Het leggen van eigen accenten voor de Noordvleugel en de Zuidvleugel biedt volgens de Kabinetsvisie kansen om bij de ontwikkelingen de ruimtelijke logica te volgen. Dit biedt meer ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen die rekening houden met de gegevens van de ondergrond, het toepassen van de lagenbenadering en het meer leidend maken van de blauw-groene structuren. De blijvende aandacht in de Kabinetsvisie voor de energie-intensieve economische sectoren (zoals havengebonden industrie en logistieke dienstverlening) zijn echter ongunstig voor het realiseren van een duurzame ontwikkeling, tenzij in deze sectoren een trendbreuk in energie-intensiteit mogelijk is.

Voor veel aspecten van milieu en duurzaamheid moet de impact van ruimtelijke keuzes op het schaalniveau van Randstad niet worden overschat. De impact van bijvoorbeeld de ontwikkeling van de technologie en van de uitwerking van ruimtelijke plannen op een laag schaalniveau -tot het ontwerp van wijken, gebouwen en woningen- is waarschijnlijk veel groter. Bovendien liggen in de nadere invulling en uitwerking van de ruimtelijke keuzes - en bij de besluitvorming daarover- de sleutels voor een meer (of minder) duurzame ontwikkeling. Dit geldt onder andere voor plaats en vorm van verstedelijking (hoge of lage dichtheid), de ontwikkeling van de waterkwaliteit, de biodiversiteit (natuur), de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (geluidhinder en externe veiligheid), energiegebruik van de gebouwde omgeving en het mobiliteitspatroon. Dit leidt tot de conclusie dat duurzaamheid een harde randvoorwaarde moet zijn bij de verdere uitwerking, plan- en besluitvorming bijvoorbeeld bij keuzes over locaties van en dichtheid binnen verstedelijkingslocaties. Het hierbij toepassen van de zogenaamde lagenbenadering, waarbij de karakteristieken van de ondergrond mede richting geven aan de planvorming, kan meerwaarde hebben.

De voorlopige resultaten van het planMER zijn besproken met een panel van deskundigen. De uitkomsten van de discussie met de deskundigen is vervolgens gebruikt bij het opstellen van het definitieve planMER. Uit het deskundigenpanel kwam naar voren dat de keuze voor compacte verstedelijking -herontwikkeling, hoge dichtheden- in combinatie met veel robuuste ruimte voor blauw en groen vanuit duurzaamheid positief wordt beoordeeld. Een andere conclusie van het deskundigenpanel was dat, naast de ruimtelijke ordening op een hoger schaalniveau, ook keuzes op het concrete plan- en projectniveau van groot belang zijn om duurzaamheidsdoelstellingen te kunnen halen.

Niveau van duurzaamheid

De beoordeling van de modellen ten opzichte van elkaar zegt nog niets over de mate waarin deze het gewenste niveau van duurzaamheid in 2040 halen. Daarom is aanvullend op de relatieve beoordeling een inschatting gemaakt van de mate waarin de genoemde persistente problemen worden opgelost.

Hieruit blijkt dat voor klimaatadaptatie alle modellen geschikt zijn om voldoende hoogwaterveiligheid en waterberging te realiseren. Voor een duurzaam niveau van klimaatmitigatie en bereikbaarheid blijken de alternatieven nog een grote discrepantie met het gewenste niveau van duurzaamheid te vertonen. Dit geldt ook voor de Kabinetsvisie.

De andere vraagstukken nemen een tussenpositie in. Ook de gezamenlijke planbureaus hebben in hun ex-ante evaluatie op deze problemen gewezen. In de beoordelingstabel is een indicatie van het duurzaamheidsniveau opgenomen voor de Kabinetsvisie.

Beoordeling van de duurzaamheid Kabinetsvisie

Persistent probleem	Criterium	Afstand tot niveau van duurzaamheid
Klimaatadaptatie	Veiligheid tegen overstromen	Klein
Klimaatmitigatie	Uitstoot van broeikasgassen	Groot
Afname van de biodiversiteit	Realisatie van EHS	Middel
Gebrekkige bereikbaarheid	Mogelijkheid om andere mensen en voorzieningen te bezoeken	Groot
Gebrekkige kwaliteit van de fysieke leefomgeving	Kwaliteit van de leefomgeving en ruim en groen wonen	Middel
Achterblijvend internationaal vestigingsklimaat	Internationaal vestigingsklimaat	Niet beoordeeld
Achteruitgang van landschappelijke kwaliteit	Kwaliteit van landschap	Middel

Effecten van sturing en doelrealisatie

De beschreven effecten op milieu en duurzaamheid zijn gerelateerd aan de inhoud van de alternatieven. Dit geldt ook voor de Kabinetsvisie. De mate waarin de Kabinetsvisie zal worden gerealiseerd is dus mede bepalend voor de mate waarin milieugevolgen zullen optreden en de duurzaamheidsambities (in de vorm van de aanpak van de persistente problemen) daadwerkelijk invulling krijgen. De aard van een aantal keuzes in de structuurvisie impliceert dat de mate van sturing hierbij een belangrijke bepalende factor is. Voor een duurzame ontwikkeling zal bijvoorbeeld het zwaartepunt van de (her)ontwikkeling van woon- en werklocaties moeten liggen binnen het bestaande stedelijk gebied. Herontwikkeling kan aanleiding zijn voor complexe en kostbare operaties en processen,

waardoor het risico ontstaat dat wordt uitgeweken naar eenvoudiger te realiseren nieuwe 'weilandlocaties'. Dit mechanisme vraagt om specifieke aandacht van de (centrale) overheid. Ook de transformatie van grote delen van het landelijk gebied -van agrarisch tot integraal blauw-groen- vraagt om een actieve benadering.

Leemten in kennis en informatie

Het benoemen van de leemten in kennis is niet eenvoudig. Uiteraard is er bij het opstellen van een planMER behoefte aan meer concrete informatie voor alle aspecten. Het ontbreken daarvan bij dit planMER is inherent aan het abstractieniveau van de alternatieven en de tijdshorizon. De belangrijkste leemten hangen samen met de robuustheid van de ruimtelijke modellen voor onverwachte ontwikkelingen, zoals andere ontwikkelingen van klimaateffecten of economische ontwikkelingen (bijvoorbeeld een energieprijns op een blijvend hoog niveau). Ook het ontbreken de effecten die de alternatieven zullen hebben op de rest van Nederland is een kennislacune. Keuzes voor een bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen zullen immers ruimtelijke consequenties hebben voor de overige landsdelen.

projectnr. 184841
4 september 200

PlanMER voor de Structuurvisie Randstad 2040
'Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio'
SAMENVATTING

