

> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van I en M
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Atelier Rijksbouwmeester
College van Rijksadviseurs

Oranjevuitensingel 90
2511 VE Den Haag
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
Interne postcode 420

Datum 19 december 2012
Betreft CRA Advies consultatienotitie RRAAM

Kenmerk
201200939

Kopie aan
drs A.J. du Saar

Geachte heer, mevrouw,

In uw brief van 20 september 2012 vraagt u het College van Rijksadviseurs (CRA) te reageren op, en adviseren over de Consultatienotitie RRAAM. Het dossier Almere is door de voorgaande Colleges van Rijksadviseurs intensief gevolgd. De kennis die hiermee is opgedaan heeft mede als input gediend voor ons commentaar. Het CRA heeft kennis genomen van de verschillende achtergrondrapporten, maar concentreert zich in dit advies op de informatie uit de consultatienotitie.

Samenvatting

Het CRA onderschrijft de doelstelling de noordelijke Randstad te ontwikkelen tot een internationaal concurrerende topregio en ondersteunt ook de daarmee gepaard gaande inzet op drie ambities – moderne woon- en werklocaties, goede bereikbaarheid en mogelijkheden voor recreatie en natuur.

Het CRA ziet echter een discrepantie tussen de grote ambities, de gekozen organische groeistrategie, de noodzakelijke diversiteit in voorzieningen, de duurzaamheidsdoelstellingen en de ruimtelijke varianten die worden voorgesteld.

Met het oog op de onzekerheden over het tempo waarin de ontwikkelingen zich voltrekken, adviseert het CRA de ontwikkelingen te faseren en eerst de binnenstedelijke locaties te benutten die niet afhankelijk zijn van grote investeringen in nieuwe infrastructuur. Het ruimtelijk plan moet zodanig flexibel zijn dat geschetste alternatieven elkaar niet gaan uitsluiten, bijvoorbeeld het Hollandse Brug alternatief in relatie tot de voorgenomen

IJmeerverbinding. De infrastructurele voorzieningen uit het 0-alternatief – SAA, PHS op de OV-SAAL corridor en het pakket Stedelijke Bereikbaarheid Almere (SBA) – zijn daarbij wel voorwaardelijk.

Datum
19 december 2012

Kenmerk
201200939

Het CRA acht de relatie tussen de groei van de woningbouw en de uitbreiding van de werkgelegenheid cruciaal. Het feit dat de huidige RRAAM plannen geen extra arbeidsplaatsen in Pampus en Oosterwold kunnen garanderen levert extra argumenten op voor een concentratie op het binnenstedelijk gebied.

Het CRA adviseert ten slotte de inzet voor natuur en recreatie te integreren in de ambitie van stadsuitbreiding en infrastructuur. Het moet duidelijk zijn dat de kwantitatieve en de kwalitatieve opgaven elkaar dimensioneren en legitimeren.

1. Ambitie

*'Rijk en regio willen dat de noordelijke Randstad zich verder ontwikkelt tot een internationaal concurrerende Europese topregio. Dat vereist inzet op drie ambities: moderne woon- en werklocaties, goede bereikbaarheid en mogelijkheden voor recreatie en natuur.'*¹

Het CRA spreekt zijn waardering uit over de ambitieuze aanpak van het Rijk-Regio programma Almere-Amsterdam-Markermeer (RRAAM) en de rol die het ruimtelijk ontwerp bij het onderzoek naar de verschillende alternatieven heeft gekregen. De opgave is dan ook uitzonderlijk. Nergens anders in Nederland wordt gewerkt aan stedelijke groei met een vergelijkbare omvang en nergens anders komen zoveel grote ruimtelijke Rijksprogramma's samen. De kwalitatieve groei van Almere verdient zorgvuldigheid.

2. Organische groei, diversiteit en voorzieningen

Het programma RRAAM is gedetailleerd verbeeld en doorgerekend. Omdat niemand exact kan voorspellen hoe de economie zich de komende dertig jaar zal ontwikkelen, is rekening gehouden met grote bandbreedtes; bijvoorbeeld een woningbehoefte in Almere van 37.000 woningen in 2040 bij het Regional Community welvaartsscenario (RC) tot 111.000 bij het Global Economy scenario (GE).

Om het hoofd te bieden aan de onzekerheid over het tempo waarin de ontwikkelingen zich voltrekken, wordt er binnen RRAAM gekozen voor een strategie van organische groei waarbij de vraag naar woningen leidend is. Rijk en regio hebben de ambitie om Almere te ontwikkelen tot een volwaardige stad in de Metropoolregio Amsterdam en daarom stelt de consultatienotitie dat deze organische strategie *'gepaard [moet] gaan met een grote diversiteit in culturele, economische en sociale voorzieningen'*.² Het CRA onderschrijft deze noodzaak, zeker in relatie tot de voor RRAAM gehanteerde duurzaamheidsprincipes. Het CRA ziet echter een discrepantie tussen de grote ambities en de daadwerkelijke maatregelen.

¹ RRAAM, Consultatienotitie RRAAM, 2012, p.7

² RRAAM, Consultatienotitie RRAAM, 2012, p.19

Het CRA mist een concrete onderbouwing over de wijze waarop de organische groeistrategie gecombineerd kan worden met de ambitie van een gezonde, duurzame en evenwichtige groei.

Datum
19 december 2012

Kenmerk
201200939

Wanneer de woningvraag leidend is, betekent dit dan dat voorzieningen pas worden gerealiseerd als er een minimum aan draagvlak bestaat? Wat betekent dit voor de eerste bewoners? Wanneer worden welke voorzieningen gebouwd en welke ontwikkelingen zijn van elkaar afhankelijk? Welke investeringen zijn no-regret en welke niet? Wat wordt publiek ontwikkeld en waar wordt gewacht op het initiatief van marktpartijen? Het CRA adviseert de fasering van de plannen verder uit te werken en hierbij ook rekening te houden met een langzaam groeiscenario.

3. Ruimtelijke alternatieven; woningbouw en infrastructuur

De ruimtelijke alternatieven zijn gericht op de ambitie om de internationale kracht van de Noordelijke Randstad te versterken. De 19.000 woningen in Poort, Nobelhorst en de bestaande stad zijn al 'in uitvoering' en daarmee onderdeel van het 0-alternatief. De nieuwe kernen Oosterwold en Pampus zijn bedoeld voor woningtypes die Almere nu grotendeels ontbeert. Zo wordt geprobeerd de eenzijdigheid in bevolkingssamenstelling, werkgelegenheid en woningaanbod tegen te gaan. Het CRA mist hiervoor echter de onderbouwing. De concurrentiepositie van de Noordelijke Randstad verbetert alleen als Pampus en Oosterwold internationaal onderscheidende woonmilieus vormen. Het CRA ziet onvoldoende aangetoond en uitgewerkt hoe de hiervoor benodigde diversiteit aan culturele, sociale, economische voorzieningen gerealiseerd gaat worden.

Almere Oosterwold gaat plaats bieden aan vrijstaande woningen in lage dichtheid binnen een groene omgeving. Het ontwikkelingsmodel gaat uit van vrije, 'organische', stapsgewijze groei. De dichtheid van de huidige plannen (gemiddeld ca 5 woningen per ha) is te laag om goed openbaar vervoer mogelijk te maken. Op die manier wordt de keuzevrijheid van bewoners beperkt en duurzame mobiliteit tegengewerkt. Het CRA adviseert een uitwerking van de plannen voor Oosterwold waarin duurzame mobiliteit een fundamentele positie inneemt. Dat betekent onder andere een ruimtereservering voor HOV op de meest kansrijke corridor, ruimtelijke regulering die het HOV ondersteunt met passende functies en dichtheden, zeer hoogwaardige langzaam verkeer netwerken, actieve ondersteuning van initiatieven voor duurzame mobiliteit.

De plannen voor Pampus gaan uit van 20.000 tot 25.000 woningen op forse afstand van het centrum in een gemiddeld hoge dichtheid van 45 woningen per hectare. Een ontwikkeling zonder precedent in Nederland waarvan het functioneren niet is aangetoond. De verbetering van de bereikbaarheid van Almere Pampus door middel van nieuwe infrastructuur lijkt een voorwaarde voor het slagen van dit model maar vergt een enorme investering. Het CRA adviseert ook daarom de RRAAM ontwikkelingen te faseren en eerst de binnenstedelijke locaties te benutten die niet afhankelijk zijn van grote investeringen in nieuwe infrastructuur.

Het International Review Report van de London School of Economics maakt duidelijk dat er meer dan 19.000 woningen in bestaand stedelijk gebied gebouwd kunnen worden. Groei binnen de bestaande stad op de A6-Flevolijn corridor is duurzamer, kent minder faseringsrisico's en benut ten volle de investeringen in de Hanzelijn, OV-SAAL en SAA. Een dergelijke benadering sluit goed aan bij het organische groeiprincipe van Almere, het versterkt de polycentrische structuur van de stad en gaat goed samen met de noodzakelijke transformatie van de wijken uit de jaren 70 en 80.

Datum
19 december 2012

Kenmerk
201200939

Almere Weerwater, een gebied van 400 hectare, is een van de locaties waar binnenstedelijke ontwikkeling mogelijk is. De komst van de Floriade, de investering in OV-SAAL en de verlaging van de A6 vormen uitgelezen kansen. Het Floriadegebied biedt na afloop van het evenement tot 45 hectare ruimte voor stedelijke ontwikkeling. In Almere Weerwater kunnen zeker 4.000 woningen in verschillende dichtheden gerealiseerd worden³. Weerwater kan uitgroeien tot een pionierend stadsdeel dat een nieuwe relatie tussen stad, infrastructuur en landschap in de praktijk brengt.

Als er na de benutting van de binnenstedelijke kansen en de aanleg van IJburg 2 nog steeds marktdruk voor hoogstedelijke woningen bestaat, kan overwogen worden in Pampus te bouwen. Dat is ook het moment waarop er een beslissing genomen kan worden over de nieuwe infrastructuur. De IJmeerverbinding vergt een investering van minimaal 2,3 miljard (bedrag incl mitigerende maatregelen) en een bouwtijd van minimaal 7 jaar. Aanleg voorafgaand aan de bouw van een substantieel deel van de 20.000 tot 25.000 woningen impliceert een langdurende suboptimale exploitatie en een afbreukrisico. Wachten tot de woningen gebouwd zijn, betekent dat bewoners jarenlang zonder goede verbinding zitten en druist in tegen duurzaamheidsdoelstellingen.

Het Hollandse brug alternatief vergt een lagere investering, kent lagere exploitatiekosten en heeft als enige een positieve MKBA.⁴ De HOV+ sluit aan op de centrale OV-SAAL verbinding waardoor de PHS-investering in deze structuur nog beter wordt benut en de bestaande stad wordt versterkt. Het CRA adviseert om de Pampusontwikkelingen in hoge dichtheid pas dan te starten als er zekerheid is over voldoende en robuuste vraag naar dit type woonmilieu. Het verdient aanbeveling om routes voor HOV naar Stations Poort en Centrum én een reservering voor de IJmeerlijn in de plannen op te nemen. Dit maakt het mogelijk om de uitbouw van Pampus gefaseerd uit te voeren zonder dat de IJmeerlijn uit beeld verdwijnt. (Met als opties: alleen HOV; HOV gevolgd door IJmeerlijn; direct IJmeerlijn.)

Wanneer de ontwikkelingsdruk doorzet, de OV-SAAL investeringen volledig zijn benut en er nog meer woningen in Pampus gebouwd worden, kan de IJmeerlijn zorgen voor een robuustere ontsluiting van Almere. Waar het Hollandse Brug Alternatief vooral de connectie tussen de regionale centra verbetert (A'dam Zuid, Schiphol) daar verbindt de IJmeerlijn Pampus met de subcentra van het Amsterdamse metropoolgebied. Dit heeft alleen

3 Ministerie van Infrastructuur en Ruimte, Rapportage Hollandse Brug, 2012

4 De tabel in de bijlage laat – gebruik makende van de cijfers uit de consultatienotitie en de MKBA – duidelijk zien dat het verschil investering groot is, de impact op de modal split relatief klein, en ook het verschil tussen het aantal ov bewegingen niet groot is.

meerwaarde als Almere Pampus wordt ontwikkeld tot een gemengd stedelijk bestemmingsgebied in hoge dichtheid met een divers voorzieningenniveau.

Datum
19 december 2012

Kenmerk
201200939

4. Arbeidsplaatsen

Een volwaardige stad vereist een volwaardige economie. Een economische balans is een voorwaarde voor een levendig stedelijk woon-, werk-, en leefmilieu. De structuurvisie Almere 2.0 identificeert een gebrek aan hoogwaardige werkgelegenheid, een tekort aan hoofdvestigingen van grote en internationale ondernemingen en een ondervertegenwoordiging van onderzoeksinstituten en onderwijs. De consultatienotitie stelt derhalve zelf dat de ontwikkeling van Almere 'moet samengaan met voorzieningen (sport, cultuur, onderwijs, groen) en werkgelegenheid'.⁵ De ambities zijn groot, maar de consultatienotitie biedt geen antwoorden.

Uit het overleg met leden van het projectteam RRAAM op 13 november jongstleden blijkt dat er geen garantie kan worden gegeven over de invulling van het grote aantal benodigde arbeidsplaatsen. De huidige RRAAM plannen bieden geen verbetering van economisch stimulerende factoren als agglomeratievorming, clustering en research and development. De overheid heeft geen goede instrumenten in handen om gericht economische ontwikkeling aan te trekken. Het CRA adviseert dit duidelijker te communiceren en de gevolgen hiervan in beeld te brengen. Wat voor invloed heeft dit op een van de hoofddoelstellingen van RRAAM; het vergroten van de competitieve kracht van de Noordvleugel? Wat zijn de alternatieven?

5. Markermeer IJmeer

De werkmaatschappij Markermeer IJmeer (WMIJ) heeft onderzoek laten verrichten naar een betaalbaar en haalbaar Toekomstbestendig Ecologisch Systeem (TBES) voor het Markermeer-IJmeer. De kwaliteit van het Markermeer-IJmeer verslechtert en maatregelen zijn vereist om te voldoen aan de ecologische en milieutechnische voorwaarden die de Natura2000-status aan het gebied stelt. De WMIJ heeft de afgelopen maanden onderzocht hoe de ambities goedkoper kunnen worden gerealiseerd (*Onderbouwing Ecologische Optimalisatie TBES*, Arcadis 2011). Hierin hebben ze een goede en belangrijke stap gezet. De zelfstandige benadering van de ecologische opgave biedt een goed inzicht in de mogelijkheden en beperkingen, maar heeft in de planvorming geleid tot een geheel separaat (ruimtelijk, inhoudelijk en budgettair) programma van eisen. Het CRA adviseert de inzet voor natuur en recreatie te integreren in de ambitie van stadsuitbreiding en infrastructuur. Het moet duidelijk zijn dat de kwantitatieve en de kwalitatieve opgaven elkaar dimensioneren en legitimeren. Tegen deze achtergrond is het CRA van mening dat eventuele compensatiemaatregelen voor de natuur en het landschap ruimtelijk, technisch en projectmatig zo sterk mogelijk geïntegreerd moeten worden met de planvorming en uitvoering van de veroorzaker van die compensatieverplichting.

De ecologische ambitie is opgebouwd uit verschillende ingrediënten die realiseerbaar worden geacht door het uitvoeren van drie maatregelen: de aanleg en ontwikkeling van een omvangrijk moerasgebied bij de Houtribdijk, de plaatsing van luwtedammen en andere voorzieningen voor de reductie van slib en als laatste een vooroever bij de Lepelaarplassen.

⁵ RRAAM, Consultatienotitie RRAAM, 2012, p.19

Duidelijk is geworden dat (1) de toename van helder water en de daaropvolgende ontwikkeling van een zogenaamde slibgradiënt in het ondiepe watersysteem de cruciale factor voor natuurherstel is, en (2) dat de eerste maatregelen gericht op het introduceren van luwte en het tegengaan van het opwerpen van slib nu al een gunstig effect sorteren op de groei van watervegetatie. Daarmee is de richting van het ecologisch duurzame herstel bepaald!

Datum
19 december 2012

Kenmerk
201200939

Het CRA adviseert in dat licht om de voorgenomen maatregelen niet zo zeer te behandelen in termen van fasering maar te differentiëren in termen van hoofd- en bijzaak en van oorzaak en gevolg. Zo is het verbeteren van de fysieke, dat wil zeggen hydrologische en substraatkwaliteit (bijvoorbeeld door de onderzochte verbreding en verdieping van de vaargeul tussen Amsterdam en Lelystad) een conditio sine qua non ten opzichte van de voorgestelde natuurtechnische maatregelen ten faveure van specifieke vegetaties en diersoorten. De verschillende uitwerkingsvarianten van de vooroever komen gekunsteld op ons over.

We denken dat een gedoseerde inzet van substraatmaatregelen in combinatie met een veelzijdige, langjarige, state-of-the-art monitoring van de gezondheid van het hele systeem de beste garanties biedt voor de totstandkoming van het gewenste streefbeeld.

Het CRA is van harte bereid om dit advies desgewenst nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Het College van Rijksadviseurs,

ir Frits van Dongen

Rijksbouwmeester

prof. ir Eric Luiten

Rijksadviseur voor
Landschap en Water

ir Rients Dijkstra

Rijksadviseur voor
Infrastructuur en Stad

Bijlage; tabel vergelijking Hollandse brug alternatief en IJmeerlijnalternatief

Datum
19 december 2012

Kenmerk
201200939

motorvoertuigen (auto+vracht) per etmaal	NUL alternatief	Hollandse Brug	IJmeerlijn
Hollandse Brug	213.000	210.000	209.000
Stichtse Brug	92.000	91.000	88.000
IJmeerlijn Brug			
totaal autobewegingen	305.000	301.000	297.000
totaal autobewegingen relatief	100%	99%	97%

OV reizigers per etmaal			
Hollandse Brug OV	108.000	113.000	72.000
IJmeerlijn Brug OV	0	0	46.000
totaal OV reizigers	108.000	113.000	118.000
totaal OV reizigers relatief	100%	105%	109%

Investeringskosten infrastructuur incl juridisch benodigde mitigerende en TBES-maatregelen		0,2	brug 2,3 tunnel 2,3
---	--	------------	--------------------------------------

MKBA 2012 (miljoen €)	-	120	brug -860 ¹ tunnel -870 ¹
Baten-Kostenratio	-	1,9	Brug 0,4 Tunnel 0,3

Auto * bezetting (1,25)	381.250	376.250	371.250
OV	108.000	113.000	118.000
totaal personen	489.250	489.250	489.250
modal split OV / totaal	22%	23%	24%

De tabel bevat een selectie van gegevens afkomstig uit de consultatienotitie en het eindrapport MKBA en toont ter overzichtelijkheid alleen het nulalternatief, het IJmeerlijn alternatief, en het Hollandse brug alternatief. De tabel laat zien dat het verschil in kosten tussen het Hollandse Brug alternatief en het IJmeerlijn alternatief aanzienlijk zijn, terwijl het verschil in het totale aantal ov reizigers niet fundamenteel is. Ook de modal split verandert er nauwelijks door. (wel ontstaat er een verdeling van het totaal aantal reizigers over de twee OV routes)