

Advies van de SER Noord-Nederland

subcommissie Ruimtelijke Ordening

Groningen, mei 2010

De commissie Ruimtelijke Ordening van de SER Noord-Nederland is ingesteld om een advies op te stellen over de ruimtelijk-economische ontwikkeling van Noord-Nederland. Met de inspanningen van de commissie is een eerste stap gezet aangaande de concretisering van het strategisch advies KoersVAST, wat eerder is uitgebracht door de SER Noord-Nederland in mei 2009. Het gaat (in eerste instantie) niet om het invullen van een kaart, maar om relevante ruimtelijke opgaven te benoemen en uit te dagen tot creatieve antwoorden. Bij dit advies ligt de nadruk daarmee op het agenderen van de relevante opgaven op ruimtelijk-economisch gebied. De commissie heeft vanuit het gebiedsverhaal van Noord-Nederland ruimtelijk-fysieke kenmerken in relatie gebracht met economische opgaven. Tijdens dit proces is de leidende vraag geweest “hoe komen we tot een relevante visie op de ruimtelijk fysieke ontwikkeling van Noord-Nederland”? Dit heeft geleid tot een aantal constatering en heeft geresulteerd in een aantal advies- en actiepunten.

De commissie Ruimtelijke Ordening heeft daarnaast gereageerd op de *gebiedsagenda Noord-Nederland* van het SNN en de Rijksoverheid. De reactie op de gebiedsagenda is als apart advies opgesteld.

In KoersVAST is de economische opgave voor Noord Nederland geformuleerd als de noodzaak van een versneld voortgezette modernisering van de economische structuur. Daarmee werd bedoeld op het feit dat voor de Noordelijke werkgelegenheid industrie en landbouw relatief van minder belang zullen zijn en de dienstensector in brede zin van sterk toenemend belang. Deze moderniseringsopgave heeft consequenties voor veel beleidsterreinen. Een sterke inzet op kennisopbouw en –verspreiding is bijvoorbeeld nodig. Ook voor het ruimtegebruik zijn er aanzienlijke consequenties. Er is beduidend minder behoefte aan grootschalige industrieterreinen. Het landelijk gebied krijgt te maken met een minder dominante landbouwsector en daarmee met mogelijkheden voor economische diversificatie. De groei van de economische betekenis van de dienstensector leidt tot een sterkere belangstelling voor stedelijke gebieden. Dat leidt op zijn beurt weer tot verschuivingen in de woningmarktposities van de verschillende regio's in het Noorden: krimp in gebieden waar geen binding met de diensteneconomie is te maken of te behouden en groei in gebieden waar dat wel het geval is.

De commissie ziet dat Noord-Nederland bij deze moderniseringsopgave steeds meer is aangewezen op eigen kracht en op 'eigen' partners. Gezamenlijk zal geïnvesteerd moeten worden in nieuwe kwaliteit van de omgeving in landelijke en stedelijke gebieden. Dit tegen de achtergrond van de vele bestaande ruimtelijke kwaliteiten.

In eerste instantie gaat het om het identificeren van het gebiedsmozaïek van Noord-Nederland. Dit betekent het (h)erkennen en benoemen van gebiedskwaliteiten en deze op landsdelig niveau verbinden. Inhoudelijk heeft de commissie de primaire focus gesteld op ruimtelijke kwaliteit en omgevingskwaliteit omdat hiermee de diensteneconomie het beste kan worden gefaciliteerd. Het uitgangspunt is om ruimtelijke en economische kwaliteiten in te zetten en deze door middel van ontwikkeling een (kwaliteits)impuls te geven. Dit geldt voor de kernzones, maar ook voor het buitengebied en de relaties er tussen.

Het organisatorische proces om tot een gebiedsverhaal te komen vraagt om een pactkarakter. Niet alleen de overheid, maar ook andere partijen moeten nadrukkelijk worden betrokken. De overheid staat immers niet alleen in de vorming en uitvoering van een gebiedsvisie, en kan het ook niet alleen. Een ruimtelijk-economische visie moet steun geven aan de partijen die deze visie (bottom-up) moeten bewerkstelligen. Alleen met wisselwerking tussen partijen kan een verhaal ontstaan waarin òn ontwikkeling, òn kwaliteitsverbetering een plaats krijgt.

De commissie Ruimtelijke Ordening stelt de volgende advies- en actiepunten voor:

1. Inzetten van de noordelijke ruimte als instrument voor verdere sociaaleconomische ontwikkeling van Noord-Nederland

De ruimtelijke structuur werkt conditionerend voor sociaaleconomische ontwikkelingen. Een visie op de ruimtelijk-economische structuur moet daarom zicht geven op kansrijke ontwikkelingen en initiatieven. Het moet tevens randvoorwaarden scheppen voor verdere ontwikkeling. De commissie merkt op dat de draagkracht of het laadvermogen van de ruimte verschilt naar gebied. Voor ontwikkelingsgerichte strategieën betekent dit een stap zetten van functioneel toedelen naar kwalitatief inbedden van ontwikkelingen. Dit betekent nadrukkelijk verbindingen leggen tussen verschillende ruimtelijk-economische structuren en landschappelijke structuren. Het uitgangspunt is hierbij om ruimtelijke kwaliteiten in te zetten en deze door middel van ontwikkeling een (kwaliteits)impuls te geven.

2. Een ruimtelijke visie op Noord-Nederland is strategisch, omvattend en gedefinieerd naar wat er op het landsdeel speelt

Bestaande en nieuwe economische brandpunten van activiteit moeten integraal en samenhangend ingepast worden in het omgevings- en mobiliteitsbeleid. Naast krimp, klimaat en kenniseconomie zijn een aantal andere ruimtelijk-economisch relevante thema's te benoemen waarvoor een opgave ligt; een goed functionerend mobiliteitssysteem, afgestemd op een stedelijk netwerk omgeven door en in samenhang met een economisch vitaal platteland. Interessante planologische ontwikkelingen met toekomstwaarde zijn onder andere de opkomende leisure sector, zorgontwikkeling en innovatie, energielandschappen, 2^e woningbezit en regioregie.

3. Vormgeven van ruimtelijk-economische netwerken waarin stedelijke gebieden knooppunten worden en waarin het buitengebied nadrukkelijk wordt betrokken

Het gaat om het verbinden van ruimtelijke en economische thema's met als doel traditionele stedelijke en landelijke activiteiten te integreren tot ruimtelijke netwerken, zodat ontwikkelingen en gebiedseigenschappen complementair aan elkaar worden. Inzetbare ruimtelijk-economische thema's zijn bijvoorbeeld energie, wellness, zorg, leisure (ontspanningseconomie), woningmarkt en 2^e woningbezit, water, landschap, ICT, kenniseconomie, etc. Verbindende structuren zijn onder andere mobiliteits- en kennisnetwerken, water, voorzieningcomplexen, etc., maar ook beleidsmatige netwerken in de vorm van regioregie.

3a. Kansen om het ommeland te verbinden aan stedelijke zones

Als de relatief traditionele ruimtelijk-economische vitaliteit (kennis, diensten, industrie, logistiek) zich concentreert in de stedelijke zones, kan dit betekenen dat meer ruimte ontstaat in het plattelandsg gebied voor de zorg-, woon- en leisure-economie. De Noorderruimte kan meer complementair worden aan stedelijke ontwikkelingszones. Wanneer stedelijke ontwikkelingszones regionaal krachtig zijn, is het de verwachting dat de zones in wisselwerking kunnen zijn met de landelijke omgeving waar de

andere vormen van economie een rol spelen. De nadruk in ligt daar in toenemende mate op wonen, zorg, care, leisure en ontspanning. Dit kan versterkt en gevoed worden wanneer verbindingen tussen stedelijke zones en het omliggende land expliciet onderdeel van het regionale, ruimtelijk-economische verhaal wordt.

3b. Ontwikkelingen in de stedelijke zones vertakken naar de ommelanden

Inzetten en verbreden van regionale kernactiviteiten zodat andere ontwikkelingen er op kunnen aanhaken. Een aantal aanknopingspunten voor ruimtelijk-economische ontwikkeling zijn aanwezig en reeds benoemd zoals energie (Energy Valley), water (Blue Energy), sortertechnologie (LOFAR) en healthy ageing. Deze ontwikkelingen zijn in te zetten als ontwikkelingsparaplus waarin landschappelijke, ruimtelijke en economische structuren integraal worden verbonden. Het doel is een netwerk te creëren waarin, al dan niet in stedelijk gebied geconcentreerde, kansrijke ontwikkelingen worden vertakt naar een ruimer gebied. Idealiter worden partnerships binnen Noord-Nederland gezocht om de regio te versterken. Hierdoor kan een onderscheidende sociaaleconomische structuur ontstaan.

Sommige ontwikkelingen moeten het hebben van efficiënte locaties in verband met aan en afvoer, bereikbaarheid, logistiek, etc. Clustering van deze activiteiten vindt veelal plaats in de stedelijke zones. Andere ontwikkelingen zijn minder gevoelig voor de directe omgeving. Door de footlooseheid kunnen deze in principe overal terecht, van landelijk gelegen gebieden tot in de binnenstad. Daarnaast neemt de mobiliteit nog steeds toe en zijn sociaaleconomische veranderingen zichtbaar, zoals meer zzp'ers, tweeverdieners en thuiswerk mogelijkheden. Het gevolg is dat wonen en werken ruimtelijk gezien veel flexibeler dan nu met elkaar zijn verbonden. Wonen hoeft niet op de plek waar gewerkt wordt. Sterker nog, wonen als uitvalsbasis gelegen op strategische locaties wordt belangrijker. Tegelijkertijd zijn steeds meer werkzaamheden deels vanuit het eigen huis te verrichten. Dit vraagt om een scala aan (woon)kwaliteitsmilieus, gevat in een samenhangende ruimtelijke structuur of netwerk. In termen van kwaliteitsmilieus heeft het Noorden de kwaliteit en de ruimte, waarmee het in staat is te concurreren met de rest van het land.

Het 'centrumgebied van Noord-Nederland', grofweg gelegen tussen de stedelijke centra Groningen, Assen, Hogeveen, Heerenveen en Leeuwarden (met inbegrip van deze steden), zal nadrukkelijker moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van de regio als geheel. Hier bevindt zich de concentratie van gespecialiseerde dienstverlening waar de Noordelijke economie het in toenemende mate van moet hebben. In dit gebied bevinden zich tevens de woon- en leefmilieukwaliteiten waar de beroepsbevolking van de diensteneconomie in is geïnteresseerd: een variatie van landschappelijke kwaliteiten en stedelijke voorzieningen. Door een maximale benutting van het 'laadvermogen' van dit gebied en een verbeterde onderlinge ontsluiting tussen de stedelijke centra enerzijds en het landelijk gebied en de steden anderzijds, kan een 'daily urban system' ontstaan dat nationaal en internationaal de concurrentie met andere 'urban regions' aan kan gaan. De benutting van deze kansen vergt een denken in netwerkstructuren.

Met het denken in netwerken kan invulling worden gegeven aan complementariteit tussen stedelijke gebieden en een economisch vitaal platteland. Het (regionale) mobiliteitssysteem moet worden afgestemd op deze netwerken. Overbruggen van de afstand tussen de ommelanden en de stedelijke gebieden moet snel en effectief mogelijk zijn, om tot een aantrekkelijk en efficiënt samenhangend netwerk te komen.

4. Het Noorden moet de stap zetten van een kwantitatieve strategie naar een kwalitatieve regie

In essentie gaat het om rekening houden met de gebiedsspecifieke focus van de noordelijke ruimtelijk-economische ontwikkeling. Het is onvermijdelijk om differentiatie in economische speerpunten te onderscheiden. Ontwikkelingskansen zijn ongelijk en specifiek voor regio's in Noord-Nederland. Voor bepaalde sectoren en activiteiten binnen een regio is het belangrijk om bij te blijven met ontwikkelingen in andere regio's. Sommige activiteiten en voorzieningen gelden als randvoorwaarden voor ontwikkeling en moeten worden ondersteund en hooghouden. Het hooghouden van het voorzieningenaanbod is soms erg lastig. Het draagvlak kan wegvallen door processen als demografische krimp. Hier ligt een belangrijke opgave. Met name hoe het herschalen en clusteren van het voorzieningenaanbod afgestemd kan worden op het mobiliteitsnetwerk. Naast meedoen en hooghouden geldt voor weer andere ontwikkelingen het zien en pakken van kansen;

- Noord-Nederland is niet uniek in ontwikkelingen als (duurzame) energieproductie, kenniseconomie of logistiek. Het moet dit wel blijven oppakken en meedoen. Zo sluit kenniseconomie in de zin van healthy ageing aan bij regionale ontwikkeling;
- De ontwikkeling van diensten moet blijvend gestimuleerd en ontwikkeld worden waar dit mogelijk en wenselijk is. Het toedelen van bedrijventerreinen moet niet echter haaks staan op kwaliteitsdoelstellingen. Ontwikkelingen zijn mogelijk, zoals een bedrijventerrein aan de snelweg, alleen onder de voorwaarde dat door functietoevoeging het landschap wordt versterkt.
- Het benutten van landschapskwaliteiten biedt kansen voor ruimtelijke en economische ontwikkeling in Noord-Nederland. Landschapskwaliteit kan ingezet worden als instrument dat door middel van ontwikkeling een (kwaliteits)impuls kan krijgen. De opkomende ontspanningseconomie biedt hiervoor nadrukkelijk kansen. Deze sector is wederzijds afhankelijk van de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast kunnen niche sectoren worden aangetrokken door landschappelijke kwaliteiten, zeker als het gaat om relatief footloose ontwikkelingen. Voorbeelden zijn sectoren als ICT, communicatie, design, kunst, etc.

Een ruimtelijke visie moet zich richten op een scala aan kwaliteitsmilieus, gevat in een samenhangende ruimtelijke en economische (netwerk)structuur. Het gaat om het verbinden en verbreden van onder andere agri, industriële en logistieke systemen, stedelijke systemen en landschappelijke en recreatieve systemen. De Kamer van Koophandel Noord-Nederland heeft voor deze thema's een perspectief op Noord-Nederland uitgebracht in januari 2010. In termen van kwaliteitsmilieus heeft het Noorden de kwaliteit en de ruimte, waarmee het in staat is te concurreren met de rest van het land. Nieuwe ontwikkelingen en veranderende claims op de ruimte vragen wel om adaptief beleid.

5. Breken met verouderde structureren; veranderende ruimtelijke claims vragen om adaptief beleid

In veel plannen staat momenteel dat het in de ommelanden om natuur en landbouw gaat. Hierdoor wordt de ontwikkelingen van het landelijk gebied regelmatig beknot. Want het is vervolgens niet mogelijk om iets anders te doen dan landbouw en natuur. Momenteel is de tendens om vast te houden aan het bestaande, terwijl er gediversifieerd moet en kan worden. Dit betekent het hooghouden van staande economische ontwikkelingen en structuren als middel om te diversifiëren. Kortom, het hooghouden van het verleden, maar doorkijken naar de toekomst. Trends (contextueel en internationaal) moeten gekoppeld worden aan kansen op lokaal niveau. Het doel is, gegeven wat er in een gebied aanwezig is, te diversifiëren om weerbaar te worden voor mogelijke veranderingen of het wegvallen van dragende, cruciale economieën. De ontwikkeling van monofunctionele naar een multifunctionele economie wordt

dan ingezet als middel om risico's te spreiden en een vitale ruimtelijke en economische situatie te kunnen behouden. Voor overheden geldt dan dat verbanden gelegd moeten worden tussen stedelijke ontwikkelingszones en landelijke gebieden, waarbij bedacht wordt dat een overheid (mede-)verantwoordelijk is voor het stilstaan van deze gebieden.

6. Het is essentieel om een verandering in houding te bewerkstelligen: van 'nee, tenzij...' naar een situatie waarin partijen actief naar (gemeenschappelijke) kansen zoeken en kansen in gaan zien

Partijen zullen gezamenlijk naar strategische coalities moeten zoeken om ontwikkelingen tot stand te brengen. Deze coalities zullen (autonome) trends in ruimtelijk-economische ontwikkeling moeten (h)erkennen en deze, door middel van gesprekken tussen partijen, vertalen naar kansen voor ruimtelijke interventies. Dit is een proces waarbij kansen en voorwaarden bijeen worden gebracht. Gesprekken aangaan is essentieel om te ontdekken wanneer ontwikkelingen door meerdere partijen (markt, overheid, etc.) als interessant worden gezien, waar door initiatieven zich autonoom gaan ontwikkelen.

7. Het Noorden heeft behoefte aan (bovenprovinciale) visie- en conceptontwikkeling

Beleid en ontwikkelingsvisies moeten adaptief kunnen zijn, zodat meebewegen met ruimtelijk-economische veranderingen mogelijk is. Creatief visie ontwikkelen, waardoor een doorlopend gebiedsverhaal ontstaat, kan (alleen) met input van verschillende, relevante partners en partijen. Het doel is het overstijgen van incidentele, ad hoc ontwikkelingen naar verbindingen op een hoger schaalniveau. Provinciale overheden zullen in deze redenering de handen in een moeten slaan en niet blijven opereren op individuele basis. Deze uitwaartse oriëntatie is ook nog beperkt over de landsgrenzen gericht, terwijl kansen liggen bij internationale samenwerking met Duitsland en Scandinavië.

De commissie ziet een aantal ontwerpogaven. Ten eerste het identificeren van thematische lijnen (ontspanningseconomie, zorg, energie, etc.) en vertalen naar ruimtelijk-economische concepten. Ten tweede gebiedsontwikkeling per regio.

Dit kan ondervangen worden door het opzetten van een noordelijk planbureau. Het gaat om het opzetten van een creatieve dynamo die naast het verzamelen van getallen ook innovatieve en inspirerende gedachten in visies en concepten giet, waarmee het ruimtelijke debat wordt gevoed. Dit kan een belangrijke stap zijn om napratend en/of kopiërend gedrag te ontstijgen en een gebiedseigen ontwikkelingsverhaal te ontwikkelen. De stap die hier vrijwel onmiddellijk op zou moeten volgen is die van de vorming van een Noordelijke uitvoerende organisatie voor het ruimtelijk economisch beleid door een groeiende integratie van de onderscheiden provinciale diensten. Samen met (deel)regio's in het Noorden en maatschappelijke partners zal een nieuwe kaart van Noord Nederland moeten worden gemaakt.

Voorzitter

W. Smink (Willem)

Leden/genodigden

R.J.M. van Gent (Ron)

P.P. Tordoir (Pieter)

A. Hoogsteen (Arnoud)

E. Wind (Evert)

G. de Roo (Gert)

M. Dijkstra (Mathijs)

W. de Haan (Wietze)

D. Sijmons (Dirk)

Geraadpleegd

- J.T. Mommaas (Hans)

- H.M. Meijdam (Henry)

- G.J.E.M. Sanders (Geert)

Ondersteuning en verslaglegging

- S. Hartman (Stefan)