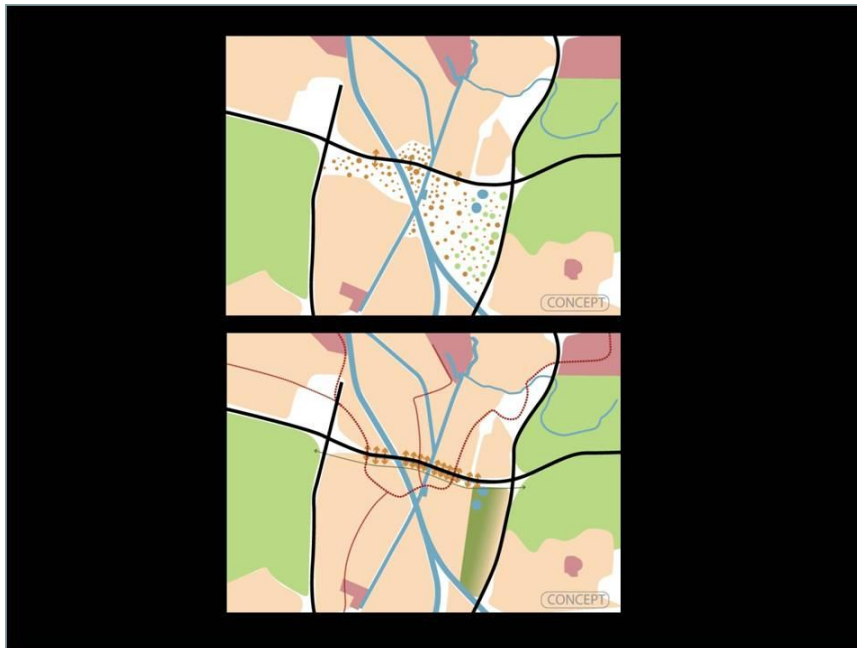


Achtergrondrapportage: Ontwikkelstrategie A12 Centraal

24 februari 2011

In deze deelrapportage wordt uiteengezet wat op korte en lange termijn nodig is om de ambities in het Ontwikkelperspectief realiseerbaar te maken. Met deze notitie worden de contouren van de ontwikkelstrategie geschetst. De invulling hiervan vindt plaats na besluitvorming....??. In deze notitie wordt allereerst uiteengezet wat de kenmerken van de opgave zijn: wat houdt de opgave in, wie zijn de betrokkenen, wat zijn hun behoeften en belangen, welke dilemma's komen voort uit de opgave en welke risico's en randvoorwaarden zijn aan de opgave verbonden. Vervolgens wordt de opgave vergeleken met een aantal referentieopgaven en wordt ingegaan op de lessen die hieruit te trekken zijn. Tenslotte wordt op hoofdlijnen de ontwikkelstrategie beschreven en een aantal verschillende thema's en gebieden besproken.

Opstellers / werkgroep: Martijn van Veelen, Martine de Vaan, Mirelle Kolnaar, Anke van de Wiel, Kirsten van den Berg



Inhoud:

Inleiding	3
Aanleiding: BO MIRT najaar 2009.....	3
Vraagstelling: hoe komen we er.....	3
1. Aard van de opgave	4
Ontwikkelperspectief A12 centraal.....	4
Kenmerken A12 zone:	5
Externe factoren: veranderde behoefte en terugtrekkende rijksoverheid	5
Dilemma's: termijn en verevening tussen de deelgebieden.....	5
Randvoorwaarden en risico's	7
Conclusies.....	10
2. Ervaringen bij vergelijkbare opgaven	11
3. De ontwikkelstrategie voor A12 centraal	13

Inleiding

Aanleiding: BO MIRT najaar 2009

Begin 2009 zijn de betrokken partijen (gemeenten Houten, Nieuwegein en Utrecht, Bestuur Regio Utrecht en Provincie Utrecht i.s.m. Rijkspartijen) gestart met een verkenning naar de ontwikkelingsmogelijkheden in de A12-zone (1^e fase). In september 2009 heeft de stuurgroep A12 ingestemd met het resultaat van die eerste globale ruimtelijke verkenning zoals neergelegd in het ambitiesdocument "A12 Centraal, Ontwikkelingsperspectief 2040". GS van Utrecht, het dagelijks bestuur van Bestuur Regio Utrecht en de Colleges van de gemeenten Houten, Nieuwegein en Utrecht hebben met instemming kennisgenomen van het ambitiesdocument. Ook is toen besloten een plan van aanpak op te stellen voor de vervolgfase: de Haalbaarheidsfase. Dit in het verlengde van de bestuurlijke afspraken van 6 juli 2009 die in het kader van het Randstad Urgent Project Duurzaam Bouwen in de Noordvleugel Utrecht zijn vastgelegd en in het verlengde van de afspraken die in het BO MIRT van november 2009 zijn vastgelegd.

Het Haalbaarheidsonderzoek (2^e fase) is uitgevoerd in de periode januari 201 tot voorjaar 2011. In deze fase heeft een verbreding en verdieping van het resultaat van de eerste fase "A12 Centraal, Ontwikkelingsperspectief 2040", plaatsgevonden. De doelen van deze 2^e fase zijn:

1. de opgave van de A12-zone in breder perspectief plaatsen waarbij nut en noodzaak worden onderzocht;
2. het onderzoeken van de haalbaarheid ervan;
3. het streven te komen tot een ontwikkelperspectief waarin ambitie en realisme samengaan.

Deze deelrapportage "Ontwikkelstrategie A12 Centraal" maakt deel uit van het Haalbaarheidsonderzoek (2^e fase) en geeft invulling aan de onder punt 3 geformuleerde doelstelling.

Vraagstelling: hoe komen we er

In deze deelrapportage staat de vraag centraal hoe het ontwikkelperspectief in de komende dertig jaar gerealiseerd kan worden. Hieruit komen vragen voort als:

- Wat betekent het streven naar de "stip" voor nu en voor later?
- Welke ontwikkelstrategie?
- Hoe sturen?
- Welke afspraken?
- Welke organisatie?
- Welke partijen?

De concrete invulling van deze vragen is aan de orde bij de uitwerking van het afsprakenkader. In deze notitie wordt meer globaal een antwoord gegeven op de vraag wat een verstandige en werkbare ontwikkelstrategie is. Om een antwoord op die vraag te kunnen geven is achtereenvolgens ingegaan op:

- Wat is kenmerkend aan de opgave A12
- Welke randvoorwaarden en risico's hangen samen met de ontwikkeling?
- Welke ervaringen van opgaven elders zijn bruikbaar voor onze strategie?

1. Aard van de opgave

Ontwikkelperspectief A12 centraal

Tot 2040 ontwikkelt de A12-zone zich van een monofunctionalistische, extensief gebruikte, stedelijke rafelrand tot een multifunctioneel dynamisch woonwerkgebied in het hart van een aaneengesloten metropolitane regio. De zone draagt substantieel bij aan de economische kracht van de regio en de positionering als regio van kennis en cultuur. Er kunnen 2.500 tot 7.500 extra arbeidsplaatsen worden gecreëerd en er is plaats voor 10.000 tot 20.000 woningen en een aantal regionale voorzieningen, zoals een stedelijk park en een HBO/MBO-campus. De afzonderlijke deelgebieden hebben een geheel eigen functie, maar de onderlinge samenhang is groot en ze zijn goed met elkaar verbonden.

Drie kenmerkende deelgebieden kunnen straks in de zone worden onderscheiden.

1. Rond de economische as A2/A12 ontstaat een Randstedelijke ontmoetingsplaats met ruimte voor evenementen, stedelijk wonen, arbeidsintensief werken, onderzoek en ontspanning.
2. Het gebied rond de kanalen wordt getransformeerd tot een gemengd milieu van wonen, werken en cultuur, waarbij de aanwezigheid van waterwegen als kwaliteit wordt uitgebuit.
3. Het landschap van de Hollandse Waterlinie krijgt een regionale functie als landschapspark; een plek om te recreëren, te ontspannen en te ontmoeten en waar in lagere dichtheden en in verschillende woonmilieus wordt gewoond.

Een viertal leidende principes is bepalend voor de ontwikkeling van de zone:

1. *Utrechtse stedelijkheid* staat voor de aansluiting op het Utrechtse DNA, de kwaliteiten waarop het succes van de Utrechtse regio is gebaseerd. Hoge dichtheden, gemengd gebruik, groene aders, een menselijke maat en ontmoeting zijn kernbegrippen.
2. *Ontmoeten* staat voor het nieuwe werken in het hart van Nederland, op de kruising van de A12 met de A2, tussen stedelijke centra in de regio; in intensief en gemengd stedelijk gebied, met tram, auto en fiets voor de deur, met de bakker in de buurt en een terras om de hoek.
3. *Duurzaam* betreft zowel het stedenbouwkundige ontwerp van de zone, de economische basis, als het gedrag van bewoners en bezoekers van het gebied. Het gebied wordt zo ingevuld dat gebruikers continu worden uitgenodigd dat gebruik zo duurzaam mogelijk te doen. Vertramming, fiets, CO₂-neutraal, energieopwekkend maar ook klimaatbestendig zijn kernbegrippen naast duurzame economische groei, het nieuwe werken en bedrijvigheid in lage milieucategorieën.
4. *Groenblauw* tenslotte doelt op de specifieke kwaliteiten die de regio zo aantrekkelijk maken als woongebied en het maximaal gebruik maken van de groenblauwe kwaliteiten in de A12-zone die al aanwezig zijn. De bijzondere elementen van de Hollandse Waterlinie en de kracht van de waterlinten door het gebied gelden als verbindende thema's. En het verbinden met de reeds zeer sterk gewaardeerde landschappen zoals het oostelijke Amelisweerd.

Kenmerken A12 zone:

De A12 Centraal is een lange termijnopgave met de nadruk op gebiedsontwikkeling vanaf 2030. De opgaven in het gebied zijn zowel inhoudelijk als procesmatig relatief complex door:

- de lange termijn: we kijken 30 jaar vooruit, en starten over 10 jaar;
- diversiteit aan urgenties zowel in de deelgebieden als wat betreft infra;
- de grootschaligheid, het gaat om een gebied van meer dan 800 hectare;
- de hoeveelheid betrokken actoren en eigenaren;
- het grote aantal betrokken overheden: de gemeenten Utrecht, Nieuwegein en Houten, de provincie Utrecht, de stadsregio en Rijkswaterstaat;
- de diversiteit van de deelgebieden: van greenfieldlocatie tot bedrijventerrein, van bestaand stedelijk gebied tot landschap;
- de diversiteit van de (transformatie)opgaven;
- afstemmingsnoodzaak regionale agenda / risico's concurrerende ontwikkelingen in de directe omgeving: Leidsche Rijn centrum, Nieuwegein centrum en Utrecht Centraal.

Externe factoren: veranderde behoefte en terugtrekkende rijksoverheid

Daarnaast speelt een aantal externe factoren mee met bepaling van de aard van de opgave. Zo is het door de economische crisis onzeker wat de toekomstige vraag naar woningbouw en (hoogwaardige) bedrijvigheid zal zijn. De lange termijn woningbouwprognoses roepen vragen op tegen de achtergrond van de huidige verkoopcijfers. In Nederland staat momenteel meer dan 13% van de kantoorruimte leeg, in totaal zeven miljoen vierkante meter. De vastgoedmarkt zoals deze in de twintigste eeuw bestond, zal vermoedelijk niet terugkeren door een verzadigde markt en een veranderende vraag vanuit eindgebruikers. Dit vereist een andere wijze van ruimtelijke ontwikkeling. Wat die andere wijze is moet zich nog gaan bewijzen.

De koers van het Rijk laat verder zien dat de Rijksoverheid zich in toenemende mate zal terugtrekken uit ruimtelijke ontwikkelingen en dat zij voornamelijk ruimte zal geven aan initiatieven en ontwikkelingen die bijdragen aan de BV Nederland. De regio Amsterdam/Utrecht wordt hierbij naar voren geschoven als een van de drie belangrijkste economische groeiregio's voor Nederland. Hoe de regio Utrecht zich zal ontwikkelen is nu nog niet helder. Duidelijk is wel dat gebiedsontwikkeling in de toekomst door de economische crisis en de hierboven beschreven verschuiving in denken van de overheid op een volledig andere wijze vormgegeven zal worden. Duidelijke sturing op bepaalde gebieden en het aansnijden van gebiedsontwikkeling op een meer kleinschalige en geleidelijke wijze zullen hierbij belangrijk zijn.

Dilemma's: termijn en verevening tussen de deelgebieden

Lange en korte termijn

Omdat het project een duidelijk lange termijnkarakter heeft, wordt in deze strategie gewerkt met een 'lange termijn' en een 'korte termijn' die op elkaar aansluiten. Ondanks dat pas vanaf 2030 actieve gebiedsontwikkeling zal plaatsvinden, is er nu al een mate van sturing gewenst op dit lange termijnperspectief. En is het van belang om te continueren wat er nu is: een goed samenwerkingsverband en een gezamenlijk gedragen ambitie. Er wordt nu nadrukkelijk niet gekozen voor een concreet masterplan om te kunnen sturen op het korte termijn, maar er wordt voor de periode tot 2025 een fase van actief rentmeesterschap voorgesteld op basis van een afsprakenkader tussen betrokken partijen. Vanaf 2020 tot 2040 zal daarna gestart kunnen worden met de ontwikkel- en uitvoeringsfase.

Waarom het hoofddaccent pas op de lange termijn? De regionale agenda heeft een ambitieus ontwikkelprogramma in deze regio, ambities voor de A12 zone moeten deze niet frustreren:

- NV Utrecht is een ambitieuze koers voor komende 20 jaar; dit vraagt een grote inspanning (en investeringen) van rijk en regio; de noodzaak voor woningbouw ligt na afronding van de NV Utrecht opgaven in 2030.
- Concrete opgaven Leidsche Centrum, Nieuwegein centrum, die al in uitvoering zijn; voorkomen concurrentiewerking

Waarom toch nu en op korte termijn al aandacht voor de A12 zone? De belangrijkste aanleiding om in 2009 de visievorming voor de A12 zone te starten was het proces voor de Ring Utrecht. Maar het gebied kent nu al een dynamiek van uiteenlopende aard. Er zijn een aantal ontwikkelingen en eerder ingezette plantrajecten die momenteel afstemming behoeven met de ambities voor de langere termijn. Juist nu zijn er al diverse ontwikkelingen in het gebied gaande die een mate van sturing vragen van betrokken partijen. Het gaat daarbij om ondermeer:

- Afstemming Ring Utrecht
- Planvorming Galecopperzoom; Nieuwegein wil besluitvorming over het eerdere voornemen een bedrijventerrein in uitvoering te nemen vanaf 2018
- Ontsluiting Rijnenburg en de mogelijke relatie met aansluiting A12 bij Papendorp
- Vragen van de ondernemers in de Liesbosch voor grotere ontwikkelingen in dit gebied.

Uitdaging is om de dynamiek die nu in het gebied aan de orde is te verbinden met het perspectief op korte termijn. Het gaat er daarbij om nu geen onomkeerbare beslissingen te nemen die realisatie van het lange termijn perspectief blokkeren. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling het gebied 'op slot' te zetten. Bovendien kan de huidige dynamiek ook benut worden om het ontwikkelperspectief dichter bij te brengen.

Verevening / mate van financiële solidariteit

De opgave in de A12 zone is alleen haalbaar indien er een mate van financiële haalbaarheid tussen betrokken partijen tot stand komt. De mate waarin, de haalbaarheid en de noodzaak zijn nader uit te zoeken. Voor een aantal zaken is dit van belang:

- *Voorinvesteringen*; er zullen voor een aantal onderdelen voorinvesteringen nodig zijn, al vóór de fase actieve ontwikkeling, bijvoorbeeld ten behoeve van onderliggend wegennet.
- *Bovenplanse kosten*; er zijn sowieso bovenplanse kosten waarvan nu wordt ingeschat dat deze niet uit exploitaties van deelgebieden te dekken zijn. Hiervoor zullen ook bovenlokale financiële middelen voor nodig zijn.
- *Verdienlocaties versus 'dure' locaties*; er zijn in het gebied potentiële verdienlocaties. Daarnaast is er een aantal deelgebieden waar juist de kosten eerder hoger zijn dan de baten, met name op de deelgebieden met beperkt grondbezit van overheden en met grotere gewenste transformaties van functies. Het is de vraag of verevening tussen gebieden mogelijk is. Ook is de vraag of door een geleidelijke (organische) ontwikkeling de kosten in de 'dure gebieden' beperkt kunnen worden.

Complicaties bij het vraagstuk van verevening/mate van financiële solidariteit zijn:

- de lange termijn; de ontwikkelingen in de totale zone vinden gedurende een aantal decennia plaats; dit maakt het maken van afspraken over concrete verevening zeer lastig.
- het gebied kent vele (grond-)eigenaren; betrokkenheid van veel partijen maakt het maken van afspraken complex.
- welke grenzen; wat wel en wat niet in de opgave betrekken?

Baten 'binden' aan gebiedsontwikkeling:

Deze opgave biedt in zijn geheel kansen op maatschappelijke baten en economische groei. Deze baten worden beschreven in de rapportage financiële haalbaarheid, met meer en minder directe effecten. Een substantieel deel van deze meerwaarde zal tot uiting komen in stijgende grondprijzen binnen en deels rondom de A12 zone, Dat is van waarde voor de regio en het land. De mogelijkheden om deze baten ook aan het gebied te verknopen zijn echter zeer beperkt. In Nederland kennen we wel (regionale) vereveningsfondsen en erfpachtsituaties waarmee enige 'terugwinning' te bereiken is. Er vinden landelijk discussies plaats om deze mogelijkheden te kunnen verruimen. Het ligt niet in de verwachting dat er op korte termijn andere methoden mogelijk worden gemaakt.

Randvoorwaarden en risico's

In het voorgaande is een kansrijk en waardevol wenkend perspectief voor de langere termijn beschreven: de stip op de horizon, de gezamenlijk ambitie. Daar zijn echter zowel randvoorwaarden als risico's aan gekoppeld die hier inzichtelijk zijn gemaakt zodat er in de ontwikkelstrategie rekening mee gehouden kan worden. Daarnaast is globaal de faseerbaarheid van investeringen bekeken.

Randvoorwaarden

Om de ontwikkeling te laten slagen moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan:

- *Samenhang*: het is van belang dat de deelgebieden in voldoende samenhang worden ontwikkeld, zowel functioneel als qua onderlinge bereikbaarheid.
- *Afstemming met huidige beleid*: afstemming met de NV Utrecht is van groot belang; de ontwikkelingen die consequenties hebben voor de NV ambities kunnen nieuwe urgenties genereren. Met betrekking tot bestemmingsplannen kunnen er initiatieven zijn die op grond van huidige bestemmingsplannen gehonoreerd zouden moeten worden maar die mogelijk strijdig zijn met stip, dan wel de stip niet versterken/dichterbij brengen. Het is van belang om de komende jaren deze discussie gemeenschappelijk te blijven voeren.
- *Voorsorteren beleid en wet- en regelgeving*: waar nodig zullen de RO instrumenten al in het licht van lange termijn-ambitie worden ingezet.
- *Bundeling*: gezamenlijke positionering van de economische kracht van de ontwikkelzone.
- *Relatie Rijk*: de relatie tussen Rijk en regio loopt in deze fase in eerste instantie via BO-mirt.
- *Samenwerking*: Gezamenlijk blijven optrekken met de gezamenlijke ambitie als vertrekpunt.
- *Aanjagers*: enkele ontwikkelingen als aanjagers voor investeringen van derden zijn randvoorwaardelijk om de ontwikkelingen op gang te krijgen. Bovendien zullen investeringen in bereikbaarheid van belang zijn om ontwikkelingen überhaupt mogelijk te maken.
- *Ruimte voor uitplaatsing*: schuifruimte buiten de zone voor de uitplaatsing van belastende functies is een belangrijke voorwaarde om de ruimte te creëren die noodzakelijk is voor de gewenste transformatie en daarmee te komen tot het wenselijke gemengde stedelijk milieu.
- *Flexibiliteit*: binnen het samenwerkingsverband wordt gezien of en in hoeverre actuele ontwikkelingen sporen met de lange termijn-ambitie en of ontwikkelingen die zich aandienen al eerder kunnen worden uitgevoerd ten bate van het regionale belang. En gezien in hoeverre deze ontwikkelingen geen negatief concurrentie-effect hebben op lopende opgaven in de regio.
- *Organisch ontwikkelen*: (deel-)gebieden kunnen zich niet in een keer ontwikkelen. Dit vraagt om een gefaseerde aanpak waarbij de ontwikkelingen zich zo organisch mogelijk voordoen. Dat impliceert het mogelijk maken van initiatieven van derden, zowel in de fase van rentmeesterschap als in de fase van grootschalige ontwikkeling, en tegelijkertijd het garanderen van het lange termijn perspectief.
- *Budget*: voldoende budget realiseren voor (her-)ontwikkeling van de verschillende deelgebieden en bovenplanse kosten.
- *Draagvlak*: draagvlak en participatie van overheden, marktpartijen en andere belanghebbenden blijvend behouden.

- *Concurrentie*: het voorkomen van concurrentie met de huidige opgaven in de regio.

Risico's

De ontwikkeling van het gebied kent een aantal risico's die voortkomen uit de lange ontwikkeltijd van het gebied.

1. *Marktvraag*; het is onzeker hoe de marktvraag zich in de komende dertig jaar ontwikkeld. Deze onzekerheid komt voort uit:
 - a. onbekendheid van de ontwikkeling van het bedrijfsleven in de komende dertig jaar door de eventueel aanhoudende negatieve effecten van de economische crisis, en onbekendheid van de vraag naar nieuwe kantoren na 2025: volgens de prognoses is het duidelijk is dat de behoefte aan kantoren sterk is afgenomen en de komende twintig jaar niet lijkt te gaan toenemen. Toch realiseren van kantoorpanden kan een negatief effect hebben op bestaande kantoorlocaties in de regio.
 - b. de bevolkingsprognoses laten voor de regio Utrecht, ook op de lange termijn, een blijvende groei zien. Met de lange termijn van het verstedelijkingsperspectief nemen echter de onzekerheden ten aanzien van de prognoses toe.
2. *Financierbaarheid*; een belangrijk risico is dat de opgave (of cruciale delen daarvan) financieel niet haalbaar zijn. Deze risico's hangen samen met het volgende:
 - a. De opgave vraagt om aanzienlijke investeringen in onder meer bereikbaarheid (OV netwerken, LV-verbindingen en onderliggend wegennet) Deze investeringen zijn niet alleen aan de ontwikkeling van het gebied zelf toe te rekenen en kunnen dus ook slechts ten dele uit de ontwikkeling gefinancierd worden. Dit betekent dat goede samenwerking en aanvullende bijdragen nodig zijn om deze investeringen te kunnen plegen.
 - b. In het gebied is veel versnipperd eigendom en de grond heeft nu al een relatief hoge waarde. Dit maakt het toevoegen van waarde bij transformatie een lastige opgave. Daarmee is het nu onzeker of transformaties in het gebied op termijn haalbaar zijn.
3. *Samenwerking*; het lange termijn perspectief vraagt om een langdurige samenwerking. Dit brengt risico's met zich mee:
 - a. De (regionale) overheden gaan voor een lange termijn een samenwerking aan en een blijvend commitment aan het ontwikkelperspectief.
 - b. Om de realisatie mogelijk te maken is betrokkenheid van marktpartijen onontbeerlijk. Dit betekent dat ook deze marktpartijen gecommitteerd moeten worden aan het perspectief.

Risicobeheersing en faseerbaarheid van investeringen - benoemen kantelpunten

Bij de geschetste risico's zijn een aantal inzichten goed om te benoemen om deze te beperken. Deze zijn mede bepalend voor de ontwikkelstrategie op hoofdlijnen en zullen in de eerste fase van rentmeesterschap ook meer aandacht vergen. Flexibiliteit in de programmering, voorkomen van desinvesteringen en inzicht in kantelpunten bij de grotere integrale investeringen zijn

1. *Marktvraag*: ontwikkeling wordt in gang gezet wanneer de vraag zich manifesteert; en er is een ruime mate van flexibiliteit in de programmering.

De onzekerheid ten aanzien van de marktvraag is te ondervangen door een ontwikkelstrategie en afsprakenkader te creëren dat robuust is voor verschillende groeiscenario's. Wanneer de vraag naar woningbouw achterblijft bij de prognoses zal de

`stip` niet of pas later worden gerealiseerd. Ten aanzien van kantoren zijn de prognoses voor de komende 2 decennia 'laag' maar zal de regio vraaggericht aanbod moeten blijven faciliteren in concurrentie met andere regio's. Zo kan de A12- zone voor kantoren in kleinere eenheden in gemengd stedelijk gebied met multi-modale bereikbaarheid een goed afzetgebied bieden, ook in het kader van het Nieuwe Werken.

2. *Financierbaarheid: investeringen faseren waar mogelijk; en zo veel mogelijk in lijn met investeringen vanwege de autonome groei*

Voor realisatie van het verstedelijkingsperspectief zijn een aantal grote investeringen nodig. Dit betreft de investeringen in OV, het onderliggend wegennet en de transformatie van de Liesbosch.

Van belang is om inzicht te verkrijgen of en hoe deze investeringen te faseren zijn en wat de grote onomkeerbare beslissingen zijn. Dit ter voorkoming van desinvesteringen en het beperken van risico's. De volgende ingrepen/investeringen zijn bij het perspectief het meest bepalend:

De tangent en radiaal: Het totale project voor de geambieerde tangent valt onder te verdelen in stappen. Een substantieel van het gehele tracé staat nu al vóór 2025 vanwege autonome groei op de agenda in de regio, zoals bijvoorbeeld het tracé richting Papendorp en Leidse Rijn centrum, en het "strekken" van de huidige radiaal naar CS. Een deel van de geplande Uithoflijn is ook onderdeel van de gewenste toekomstige tangent.

Een aantal aanvullende stukken worden nodig ten behoeve van concrete gebiedsontwikkeling aan de A12 zone en de beslissingen hierover kunnen in relatie tot die ontwikkelingen genomen worden. De buiten de planzone liggende koppeling naar de Uithof zal na 2025 een bovenplanse investering vragen.

Een ander manier om investeringen te faseren is om in aanloop van de tramambitie in eerste instantie bustracé aan te leggen die in een later stadium te vertrammen is.

Het belangrijkste transformatiegebied voor de A12 Centraal, de Liesbosch, heeft wisselwerking op de haalbaarheid van het completeren van de gehele tangent en vraagt gezamenlijk optrekken van overheden en grondeigenaren/gebruikers.

De onderdoorgangen onder de A12, die belangrijk zijn om de barrièrewerking te verminderen, kunnen per geval worden bekeken. In alle gevallen kunnen deze in combinatie met gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd. Beslissingen hierover kunnen in de context van het doel en daadwerkelijke gebiedsontwikkeling worden genomen en timing is afhankelijk van het doel; bijvoorbeeld: de termijn waarbinnen er een nieuwe (fiets)verbinding moet zijn onder de A12.

Onderliggend wegennet; nader onderzoek mede in relatie tot autonome ontwikkeling.

Het onderliggend wegennet vraagt ook forse investeringen. Tegelijkertijd is er nu al sprake van knelpunten in het onderliggend wegennet en worden huidige initiatieven hierom niet gehonoreerd. Belangrijk punt is zicht op de noodzaak voor de investering in onder meer een brug over het Amsterdam- Rijnkanaal.

In de eerste fase van actief rentmeesterschap zal met de mobiliteitsstudie de noodzaak voor dergelijke investeringen in relatie tot de autonome groei nader onderzocht moeten worden.

Andere mogelijke kantelpunten zullen in de loop van het proces nader worden onderzocht.

3. *Samenwerking*

Om al vanaf heden het lange termijn commitment aan de ontwikkeling te borgen wordt een afsprakenkader opgesteld waar verwachtingen over en weer tussen de regionale overheden expliciet worden gemaakt. De samenwerkingsvorm zal in de loop de jaren kunnen worden

uitgewerkt naar gelang de behoefte. De samenwerking met markt zal van diverse aard zijn per (deel)gebied.

Tot slot staan tegenover de geschetste risico's en onzekerheden mogelijke ontwikkelingen die juist de urgentie voor de opgave in de A12 zone kunnen vergroten, zoals landelijke keuzes ten aanzien van groeiopgaven en het niet doorgaan van locaties die in NV Utrecht verband als opgaven zijn benoemd.

Om in te kunnen spelen op de geschetste risico's en de kansen als gevolg van autonome ontwikkelingen te benutten is het enerzijds nodig dat het ontwikkelperspectief is vastgelegd en dat partijen zich hieraan en aan elkaar verbinden. Anderzijds vraagt het om voldoende flexibiliteit om bij veranderende (markt-)omstandigheden de bakens te kunnen verzetten. Dit is alleen mogelijk in een goede onderlinge samenwerking tussen overheidspartijen onderling en met marktpartijen.

Conclusies

De aard van de opgave stelt eisen aan de ontwikkelstrategie voor de A12-zone. Deze eisen zijn:

- Partijen verbinden aan elkaar en aan het ontwikkelperspectief.
- Verbinden van dynamiek in het gebied (korte termijn) en het lange termijn perspectief.
- De ambitie heeft voldoende flexibiliteit in zich en speelt in op veranderende omstandigheden.
- Partijen verkennen met elkaar de zgn "kantelpunten" en geven deze een plek in het afsprakenkader.
- Financiële solidariteit, nader af te spreken in het afsprakenkader.

Het op te stellen afsprakenkader speelt in op bovenstaande bevindingen en zal ruimte moeten bieden om met verandering om te gaan.

2. Ervaringen bij vergelijkbare opgaven

Gekeken is naar een aantal vergelijkbare grootschalige gebiedsontwikkelingen met eveneens een lange termijnperspectief. Uit de analyse van deze ontwikkelingen komt een aantal ervaringen naar voren die voor de ontwikkeling van de A12-zone bruikbaar zijn. Hierbij moet wel bedacht worden dat elke opgave specifieke kenmerken heeft en onvergelijkbaar is. Desondanks zijn vanuit andere opgaven elementen van de ontwikkelstrategie ook in de A12-zone toepasbaar.

De informatie is verzameld in gesprekken met vertegenwoordigers van de projecten: Brainport Avenue, Zuidas Amsterdam, A2 Maastricht en een expertmeeting met betrokkenen. Daarnaast heeft desk-research plaats gevonden naar een aantal samenwerkingsvormen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste leerpunten. Een toelichting van de referentieprojecten is in de bijlage opgenomen.

Brainport Avenue Eindhoven

In het project Brainport Avenue Eindhoven is een drietal zaken essentieel gebleken om tot een succesvol project te komen:

1. een solide regionale samenwerking met een gezamenlijk gedragen ambitie;
2. een gezamenlijk gedragen ambitie met voldoende inhoud;
3. een gezamenlijk gedragen ambitie met voldoende urgentie.

Tegen de achtergrond van deze punten en “het pleidooi” Brainport (groot economisch belang) investeert het rijk ook in de opgave.

Zuidas Amsterdam

Ook de Zuidas is geconfronteerd met het vraagstuk van het verbinden van een lange termijn perspectief en korte termijn dynamiek. Daarvoor wordt de aanpak van ‘actief rentmeesterschap’ gehanteerd. Met actief rentmeesterschap wordt een vorm van beheer geïntroduceerd die verder gaat dan traditioneel beheer, maar waarbij ook wordt voorgesorteerd op voorgenomen ontwikkelingen.

In de Zuidas wordt met onzekerheid omgegaan door elke vijf jaar de visie te actualiseren. Hierdoor kan ondanks de lange termijn ontwikkelingen toch worden ingesprongen op veranderende omstandigheden en onverwachte (interne en externe) ontwikkelingen.

A2 Maastricht

De A2 in Maastricht wordt door middel van een integrale gebiedsontwikkeling ondertunneld en herontwikkeld. Dit werd mogelijk door het verbreden van de doelstelling waardoor regionale samenwerking mogelijk werd. Daarmee kwamen meerdere belangen aan de orde en werd de ontwikkeling voor het Rijk interessant. De samenwerking met het Rijk was essentieel in dit project. Een beslissing is geforceerd door bij cruciale beslismomenten partijen uit hun ‘comfort zone’ te halen. Door ongestoord op een externe locatie te zijn waarin partijen op elkaar aangewezen zijn, kon een doorbraak tot stand komen. De hierop volgende beslissing om een projectbureau te starten was van groot belang om het gezamenlijk doel voor ogen te houden en niet als afzonderlijke partijen in de ‘eigen belangen’ te vervallen.

Daarnaast bleek samenwerking met marktpartijen vanaf het begin belangrijk. Dit leidde tot oplossingen die goedkoper, creatiever, integraler en van hogere ruimtelijke kwaliteit zijn. Bijkomend voordeel van het betrekken van (markt)partijen is dat er automatisch een grote groep ambassadeurs is voor het project. Boegbeelden zijn voor deze opgave van belang gebleken.

Diverse samenwerkingsvormen

Hieronder worden verschillende publieke samenwerkingsvormen beschreven, van licht naar zwaar, die in een latere fase nader verkend moeten worden. Afstemming op de regionale agenda wordt belangrijk onderdeel van samenwerkingsverband. Een belangrijk doel is voorkomen van negatieve concurrentie met lopende opgaven tot 2030. Uitgezocht moet worden welke nieuwe kaders daarvoor eerst nog scherper moeten worden. Bij het bepalen van de vorm is het van belang te benoemen wat er nu moet worden afgesproken en wat in een later stadium. In de tijd zal de samenwerkingsvorm moeten worden aangepast, eerst lichter en mogelijk op termijn steviger verankeren (in rechtspersoon). Bepalend daarbij zijn de ambitie (hoe vergaand/ingrijpend) en hoe om gaan met verevening en risico's.

1. Programmatische afspraken tussen gemeenten, daarnaast afspraken over infrastructuur op regionaal niveau. Vergelijkbaar met de afspraken in het kader van NV Utrecht nu. Voordeel: aansluiten bij bestaande samenwerkingsvormen. Deze vorm is echter te licht en niet sturend genoeg voor de opgave.
2. Afspraken tussen gemeenten gedetailleerder vastgelegd in bestuursovereenkomsten en in onderlinge samenhang gebracht met afspraken over verevening. Stevigere afspraken over infrastructuur (combinatie van voorbeeld hart van de Heuvelrug en Stedebaan). Uitgezocht moet worden of deze variant ver genoeg gaat voor de opgave A12 Centraal.
3. Oprichting gebieds-NV door gemeenten en provincie(b.v. Klavertje 4 Venlo). Doel: op basis van publieke kaders de ontwikkeling verder meer op afstand zetten van de politiek. Voordeel: dwingt overheden tot overeenstemming te komen over koers. Het is echter de vraag of deze NV haalbaar is en niet te zeer een eigen koers gaat varen t.o.v. andere projecten in de regio. Daarnaast maakt de uitgangssituatie ten aanzien van grondposities deze vorm moeilijk en wellicht onmogelijk.
4. Gemeentelijke herindeling.

Naast publieke samenwerking is het betrekken derden van essentieel belang, al vanaf eerste fasen. Het zal een van de belangrijkste onderdelen zijn van de later nader te concretiseren strategie.

3. De ontwikkelstrategie voor A12 centraal

In dit hoofdstuk wordt de strategie op hoofdlijnen geschetst. Daarna wordt op basis van de termijnen die bij deze opgave?? strategie? van belang zijn een samenwerkingsverband geïntroduceerd dat al op korte termijn kan gaan werken aan de ambities voor het langere termijn.

Algemeen: geen blauwdruk

Het ontwikkelperspectief beoogt niet een masterplan of 'blauwdrukplan' te zijn dat wordt opgelegd vanuit overheden en waar het gebied zich naar moet 'vormen'. Het wil juist ruimte bieden aan de mogelijkheden die het gebied biedt en de kracht die het gebied heeft. Flexibiliteit is een belangrijk uitgangspunt, waarmee bedoeld wordt dat – waar mogelijk en/of nodig – kan worden ingesprongen op zich voortdoende mogelijkheden waarop nu nog geen zicht is. Tegelijkertijd vraagt het ontwikkelperspectief om een samenhangende aanpak

Centraal staat de term "integraal wat moet, onafhankelijk wat kan", waarmee bedoeld wordt dat ontwikkelingen in het gebied (bijvoorbeeld in bepaalde deelgebieden) onafhankelijk van elkaar moeten kunnen plaatsvinden zolang ze in lijn zijn met en bijdragen aan de gezamenlijk gedragen ambitie. Om daarnaast een integraal ontwikkeld gebied te krijgen met een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit zal een aantal ontwikkelingen integraal opgepakt moeten worden, bijvoorbeeld omdat ze te maken hebben met bovenplanse kosten of omdat ze sturing nodig hebben.

Wat integraal moet - verbindingen

Een aantal integrale ingrepen is noodzakelijk om de ambitie voor het gebied van A12 Centraal te kunnen verwezenlijken. Deze ingrepen hebben veelal te maken met bovenplanse kosten die gemaakt moeten worden en die te hoog zijn (of onevenredig hoog) om door één partij te laten dragen, maar die van grote betekenis zijn voor het algemeen belang. Een van de meest voor de hand liggende voorbeelden hiervan is de benodigde investering in een hoogwaardige OV-tangent. Ook voor wat betreft de vervoerswaarde van het openbaar vervoer is steeds per 'deel' tracé een integrale sturing op lijn en programma van belang. Daarnaast vergt de verbetering van het onderliggend wegennet een forse investering. Een ander belangrijk integraal onderdeel is het langzaam verkeer, met goede fietsverbindingen die het gebied verbinden met de fraaie landschappen aan oostelijke en westelijke zijde.

Integraal, maar met faseringsmogelijkheden op basis van context (bijvoorbeeld economische ontwikkelingen)

Het ontwikkelen van het OV-netwerk in de A12 zone vraagt om een integrale ambitie, met sturing en investeringen, maar ook om getrapte mogelijkheden voor fasering. Het is mogelijk delen van het tracé te ontwikkelen per deelgebied en in bepaalde mate ook te 'stoppen' zonder dat dit tot problemen leidt indien de toekomstige groei minder zal zijn dan in de huidige prognoses. Een deel van het OV-netwerk wordt de komende twintig jaar al vanuit autonome ontwikkeling ontwikkeld. Dit heeft ook betekenis voor de ambities in de A12 zone.

Onafhankelijk maar met stevige afspraken - deelgebieden

Sommige ontwikkelingen in het gebied kunnen min of meer onafhankelijk plaatsvinden om daarmee de gezamenlijk gedragen ambitie dichter bij te brengen. Een voorbeeld hiervan is het ruimte geven aan tijdelijke functies in een deelgebied. Maar ook kan bijvoorbeeld in sommige deelgebieden een geleidelijke transformatie plaatsvinden, bijvoorbeeld in de Liesbosch. Daarnaast kan Laagraven met een flexibel ontwikkelplan onafhankelijk van (maar wel in nadrukkelijke samenhang en afstemming met) de andere deelgebieden worden ontwikkeld. Hiermee wordt voorkomen dat kwaliteiten die al

in de A12 Centraal bestaan, onder druk komen te staan en wordt bevorderd dat er ruimte komt voor mogelijkheden die de toekomst biedt.

Op hoofdlijnen is van belang dat de A12-zone verandert van een monofunctioneel gebied naar een gemengd stedelijk gebied. Dit sluit aan op de toekomstige vraag naar wonen, werken, winkelen en recreëren. Maar de ruimte voor diverse invulling binnen deze ambitie is groot. Immers, we kennen de vraag van 2030 nog niet en willen die vraag juist wel ruimte bieden in deze zone. Daarom is het van groot belang niet nu al programma's vast te leggen, maar flexibiliteit te behouden in de uitwerking van (deel-)gebieden.

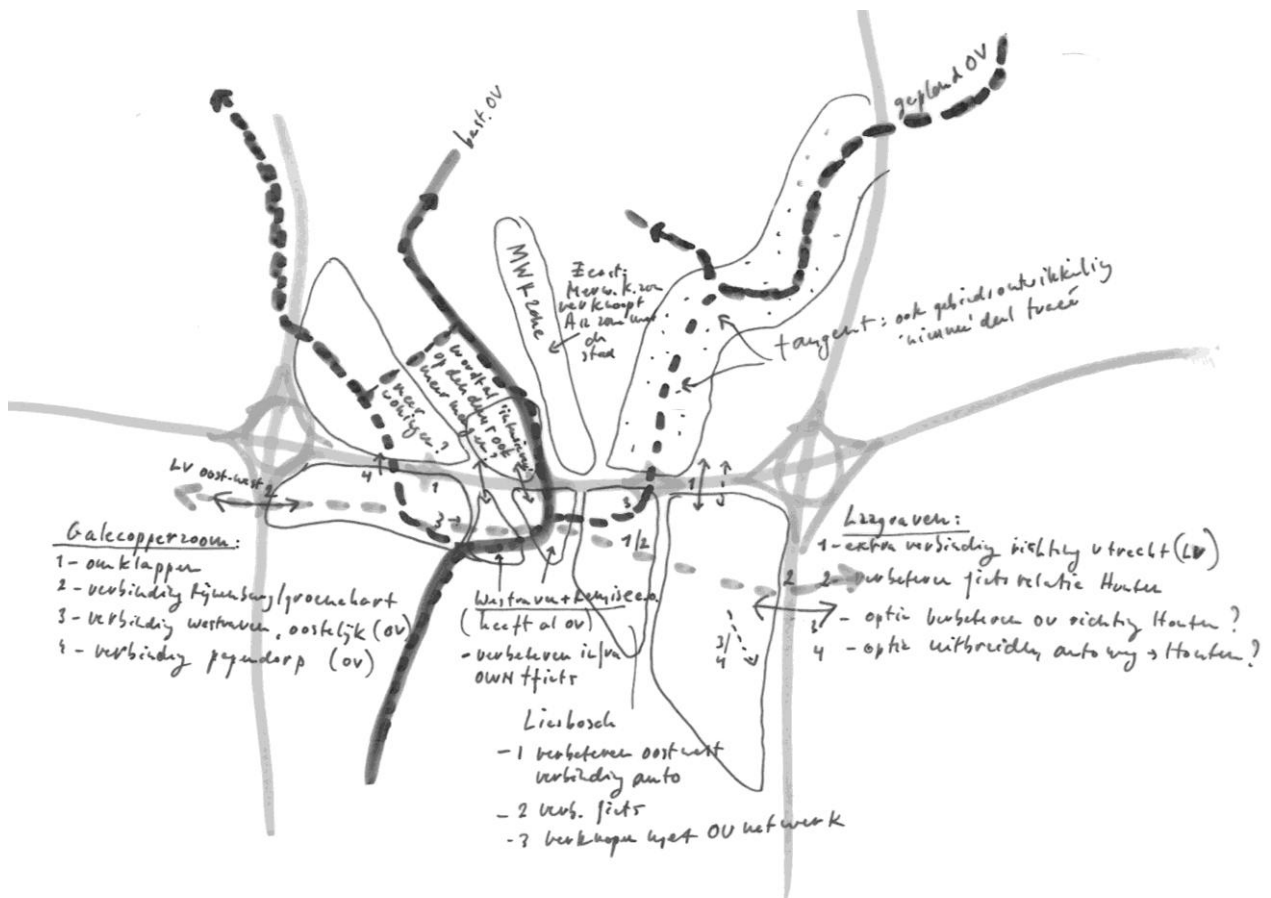
Onafhankelijk, maar..

Deelgebieden zijn afzonderlijk te ontwikkelen, maar een paar afhankelijkheden moeten we daarbij in ogenschouw nemen:

- indien er sprake zal zijn van financiële verevening over de hele zone, zijn er financiële afhankelijkheden en wordt volgorde van belang i.v.m. voorinvestering etc.
- beoogde kwaliteit, programma en dichtheid zijn alleen haalbaar in samenhang met een aantal zaken, zoals regionaal openbaar vervoer en goede verbindingen (auto en langzaam verkeer) met bestaand stedelijk gebied en met omliggende regio.
- voortdurende zal bezien moeten worden of de ontwikkelingen passen in het ontwikkelperspectief, of dat bijstelling hiervan nodig is.

Typering van de zone en de deelgebieden- schets

Welke deelgebieden zijn er en wat is er per deelgebied te zeggen over relaties met 'integrale' zaken



Fasering

Een eerste globale schets van de mogelijke fasen in de komende decennia:

- Van nu tot 2025: fase van actief rentmeesterschap, starten van studie- en planfase.
- Tussen 2020 en 2025: fase van (master-)planontwikkeling.
- Tussen 2025 en 2040: starten ontwikkelfase en uitvoeringsfase.

De eerste fase betreft een actieve en anticiperende beheersfase in een regionaal samenwerkingsverband (rentmeesterschap). Dit is een fase waarin actuele ontwikkelingen kunnen worden gezien in het licht van de langere termijn en waarin in bepaalde mate al kan worden geanticipeerd op de ambities. Daarnaast moeten ontwikkelingen die realisering van de ambitie onmogelijk maken worden voorkomen.

Belangrijk in dit verband is afstemming met de regionale agenda. Er moet voorkomen worden dat vroegtijdige ontwikkelingen in het gebied concurrerend werken met reeds lopende opgaven. Zeker gezien de huidige kantorenmarkt en de momenteel zwakkere woningmarkt moet zorgvuldig gestuurd worden in de regio op waar wel en waar niet.

De inzet is om niet alleen de kosten te beheersen, maar ook om baten te genereren. Via urgenties en initiatieven van derden kan tot deelontwikkelingen overgegaan worden. Waar nodig zal het globale ontwikkelperspectief worden herijkt, bijvoorbeeld elke vijf jaar en eerder indien nodig, om in te kunnen gaan op een veranderende vraag of op ontwikkelingen die de mate van urgentie en de inhoudelijke en programmatische koers kunnen beïnvloeden. In deze fase is er aandacht voor de regionale afstemming; voorkomen moet worden dat ontwikkelingen in de A12-zone een negatief concurrentie-effect hebben op lopende en in NV Utrecht verband afgesproken opgaven in de regio. Waar nodig zullen de RO-instrumenten al in het licht van lange termijnambitie worden ingezet en de relatie tussen rijk en regio loopt in deze fase in eerste instantie via het BO-MIRT, Afstemming met de NV Utrecht is van groot belang; de ontwikkelingen die consequenties hebben voor de NV ambities kunnen nieuwe urgenties genereren.

Pas in de tweede fase van planontwikkeling worden gebieden nader ingekleurd. In het licht van de dan bekende groeicijfers voor bevolking en economie en in samenwerking met alle in en bij het gebied betrokken belanghebbenden, wordt via masterplanontwikkeling de feitelijke uitvoering van de verstedelijking voorbereid. Dit vereist overeenstemming over de regionale programmering van woningen, bedrijventerreinen, kantoren en voorzieningen voor de periode na 2025/2030 en gedeelde ambities op het gebied van de regionale structuur.

Afsprakenkader

Voorgaande vraagt om een helder afsprakenkader. In dit afsprakenkader verbinden partijen zich aan de gezamenlijk gedragen ambitie. Dit afsprakenkader vormt het 'framework' voor de partijen in de eerste fase van rentmeesterschap.

KORTOM

- nu ambities gezamenlijk vastleggen;
- eerste fase van goed rentmeesterschap;
- geen desinvesteringen;
- geen onomkeerbare beslissingen;
- in afsprakenkader preciezer worden welke beslissingen hier onder vallen, welke rolverdeling, etc.;
- zoveel mogelijk focus op ontwikkelingen die bijdragen aan problematiek die er nu ook al is en tegelijkertijd passen bij de latere ambities;
- Bereidheid uitspreken om in latere fase in te zetten op steviger samenwerkingsverband.