

Utrecht 2040

*Een strategische analyse
in het kader van het traject
'Samen op Weg naar 2040'
van de Provincie Utrecht*

Faculteit Geowetenschappen

Prof. Dr. Oedzge Atzema

Prof. Dr. Klaas van Egmond

Prof. Dr. Hans Mommaas

Dr. Rik Wenting

m.m.v. Dr. Marianne Kuijpers-Linde (Geodan Next)

oktober 2008



Universiteit Utrecht

Utrecht 2040

*Een strategische analyse
in het kader van het traject
'Samen op Weg naar 2040'
van de Provincie Utrecht*

Faculteit Geowetenschappen

Prof.Dr. Oedzge Atzema

Prof.Dr. Klaas van Egmond

Prof.Dr. Hans Mommaas

Dr. Rik Wenting

m.m.v. Dr. Marianne Kuijpers-Linde (Geodan Next)

oktober 2008

Inhoud:		blz.
0	Inleiding	1
1	Uitgangssituatie: de Staat van Utrecht	2
1.1	Wisselende beeld van de kwaliteit van de leefomgeving	2
1.2	Dichtbevolkt, maar niet hoogstedelijk	3
1.3	Over ligging en locatie	5
1.4	Ecologie onder druk	8
1.5	Investeren in verbeteringen van de kwaliteiten van Utrecht	9
2	Groeiprognoses	11
2.1	Verminderde groei van bevolking, concentratie in de steden	11
2.2	Verminderde groei van werkgelegenheid, concentratie in de steden	12
2.3	Conclusie	13
3	Te verwachten veranderingen in demografie, economie en milieu	14
3.1	Minder jongeren, meer ouderen en allochtonen	14
3.2	Groei werkzame beroepsbevolking: vooral door hogere participatie	17
3.3	Groei van het aantal huishoudens: vooral door alleenstaanden	20
3.4	Aanhoudend tekort aan woningen	22
3.5	Groei werkgelegenheid in kennisintensieve en publieke diensten	22
3.6	Meer bedrijfsactiviteiten met veel toegevoegde waarde	25
3.7	Economische structuur en milieudruk: veel schone activiteiten	26
3.8	Conclusie	28
4.	Toekomstscenario's	29
4.1	Aansluiten op scenario's van het CPB	29
4.2	Doorvertaling naar provincie Utrecht	30
4.2.1	Economie: 'jobless growth' versus 'braindrain'	31
4.2.2	Natuur en milieu: transformatie versus behoud	31
4.2.3	Sociale voorzieningen: privatisering versus overheidszorg	32
4.2.4	Ruimte en mobiliteit: concentratie versus spreiding	32
4.3	Conclusie	33
5.	Bevolking, economie en milieudruk in het licht van de scenario's	34
5.1	Actuele bevolkingsgroei overtreft alle scenario's	34
5.2	Wisselend beeld bij welvaartsgroei	35
5.3	Milieudruk ontwikkelt zich conform Strong Europe scenario	38
5.4	Conclusie	41
6.	Randstad 2040	42
6.1	Randstad Urgent: bereikbaarheid, duurzaamheid en waterbeheer	42
6.2	Structuurvisie: leidende principes vanuit Utrechts perspectief	44
6.3	Topregio Amsterdam: metropool	47
6.4	Topregio Eindhoven: brainport	48
6.4	Conclusie	49

	Blz.
7. Toekomstige ruimtebehoefte in Utrecht	51
7.1 Twee scenario's: Trend en Hoge Ruimtedruk	51
7.2 Hoe de toekomstige ruimtevraag is bepaald	52
7.3 Toekomstige ruimteclaims volgens beide scenario's	55
7.4 Conclusie	58
8 De Utrechtse opgave herzien	60
8.1 Op een kruispunt van wegen	60
8.2 Op weg naar een onderscheidend en duurzaam ontwikkelingsbeeld	62
8.3 Drie denkrichtingen naar de toekomst	64
9 Beleidsadviezen	66
Gebruikte literatuur	69
Bijlage 1: Ruimtegebruikstypen in LUMOS-Ruimtescanner	72
Bijlage 2: Herkomst regionale ruimtevraag	73

Leeswijzer:

Dit rapport bevat veel informatie. De lezer met weinig tijd kan het best de hoofdstukken 1, 7, 8 en 9 lezen. De hoofdstukken 2 tot en met 6 bevatten nuttige achtergrondinformatie.

Dit rapport bevat geen blauwdruk voor de toekomst. Het is een onderzoek naar de opgave die de Provincie Utrecht zich kan stellen in het zicht van toekomstige ontwikkelingen op het vlak van economie, ecologie en sociaal klimaat. Het rapport biedt niet zo zeer oplossingen, maar draagt vooral kwesties aan voor de discussies in het kader van het traject 'Samen op weg naar 2040'.

Zoals uit hoofdstuk 8 blijkt doet de Provincie Utrecht er volgens ons verstandig aan om te breken met de tot nu toe gangbare kijk op de toekomst van de provincie. Het rapport is een oproep om de bakens te verzetten en daarmee te beginnen door als provincie de juiste probleemdefinitie te formuleren. Pas als men het over het probleem eens is, kan er gewerkt worden aan oplossingen. Dit rapport wil een aanzet geven voor een dergelijke probleemformulering.

0 Inleiding

De ruimtelijke inrichting in Nederland staat steeds meer in het teken van de bevordering van de kwaliteit van de leefomgeving. De overheid wil Nederland mooi houden en nog mooier maken. Het gaat dan om doelstellingen zoals meer biodiversiteit in de natuur, fraaie landschappen, zuivere lucht, minder geluidshinder, duurzaam energiegebruik, en ook betere bereikbaarheid, meer innovatieve en internationaal concurrerende bedrijvigheid, toegankelijke kennisinstellingen, tolerante en gastvrije cultuur, veiligheid, cultuurhistorische identiteit en een uitdagend woon- en werkklimaat. Illustratief is het pleidooi in de nota Randstad 2040 (VROM 2008) voor een kwaliteitsstrategie in aanvulling op het op kwantiteiten gericht beleid, zoals de bouw van 500.000 woningen in de Randstad. De Provincie Utrecht staat ook zoets voor ogen en streeft onder de titel 'Samen op weg naar 2040' naar een kwaliteitsvisie. Hiervoor is het rapport 'De Staat van Utrecht' (Telos 2008) opgesteld, dat een actueel beeld geeft van hoe de provincie er in ecologisch, economisch en sociaal opzicht voorstaat. Het onderhavige rapport is hierop een aanvulling. De bedoeling van dit rapport is bouwstenen aan te leveren voor de doordenking van een op bevordering van de ruimtelijke kwaliteit gerichte toekomstvisie van de Provincie Utrecht. Het is een onderzoek naar de opgave, en minder naar oplossingen voor huidige problemen. De uiteindelijke toekomstvisie is de uitkomst van het traject 'Samen op weg naar 2040'; dit rapport is het begin om te komen tot zo'n visie.

Volgens het provinciebestuur moet de provincie Utrecht een regio worden waar duurzaamheid en vernieuwing hand in hand gaan (Provincie Utrecht 2007). Utrecht wil een provincie zijn met een ruim aanbod aan culturele voorzieningen en bezienswaardigheden, met woon- en werkomgevingen die hoofdzakelijk groen gekleurd zijn en volop recreatiemogelijkheden bieden, en waar het leefmilieu schoon en geluidsarm is. En waar de beleidsagenda niet in de eerste plaats wordt gedomineerd door het alsmaar meer ter beschikking stellen van ruimte voor het faciliteren van de groei van de bevolking, economie en mobiliteit. Men zoekt de oplossing meer in intensief en innovatief ruimtegebruik. De provincie Utrecht draagt het meest bij aan de door de regering beoogde kwaliteitsverbetering door de eigen kwaliteiten van de provincie zo goed mogelijk te ontwikkelen in het zicht van de overige delen van de Randstad en van Nederland.

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat aan de hand van de uitkomsten van 'De Staat van Utrecht' een schets van de huidige situatie en beleidsvragen. Daarna kijken we naar de toekomst. In de hoofdstukken 2 en 3 worden prognoses gepresenteerd over bevolking ('people'), economie ('profit') en milieu ('planet'). In hoofdstuk 4 worden de bekende CPB scenario's vertaald naar de provincie Utrecht (zie ook PricewaterhouseCoopers 2006). In hoofdstuk 5 worden de scenario's vergeleken met actuele ontwikkelingen. In hoofdstuk 6 komen de structuurvisie Randstad 2040 en de plannen in de stadsregio's Amsterdam en Eindhoven aan bod. In Hoofdstuk 7 wordt door het bureau Geodan Next de toekomstige ruimtebehoefte binnen de provincie Utrecht in 2040 in kaart gebracht. Op basis van deze informatie worden in hoofdstuk 8 een drietal denkrichtingen voor een te kiezen strategie voor de provincie Utrecht gepresenteerd. In hoofdstuk 9 wordt afgesloten met vier beleidsadviezen. De denkrichtingen dienen hier in de eerste plaats de aanscherping van de probleemanalyse en minder het bij voorbaat aanleveren van oplossingsrichtingen. Voorkomen moet worden dat de discussie in bijvoorbeeld het traject 'Samen op weg naar 2040' direct overspringt naar gekijkte oplossingsstandpunten zonder dat allereerst de probleemanalyse helder is. In combinatie met 'De Staat van Utrecht' levert deze strategische analyse daartoe de bouwstenen.

1. Uitgangssituatie: de Staat van Utrecht

1.1 Wisselende beeld van de kwaliteit van de leefomgeving

Uit 'De Staat van Utrecht' (Telos 2008) blijkt dat de kwaliteit van de leefomgeving in Utrecht over het algemeen goed is. Het kan natuurlijk altijd beter, maar er kan vooral veel goeds teniet worden gedaan. Inwoners en bedrijven zijn doorgaans tevreden over de woon- en werk-kwaliteiten in Utrecht. Utrecht heeft hen veel te bieden. Inwoners zijn bijvoorbeeld tevreden over de aanwezige medische en culturele voorzieningen en over de publieke (bijvoorbeeld zorg) en de dagelijkse (bijvoorbeeld school en winkel) voorzieningen in de buurt. Het huidige aanbod aan culturele voorzieningen schiet zelfs enigszins tekort in verhouding tot de veranderde behoefte aan passieve en actieve culturele participatie. Verder is de Utrechtse bevolking minder tevreden over de aanwezige groenvoorzieningen. Kortom, er bestaat in Utrecht draagvlak voor meer culturele en groene voorzieningen. De gemiddeld hoge tevredenheid onder de Utrechtse bevolking over de kwaliteit van de leefomgeving blijkt ook uithun goede geestelijke en lichamelijke gesteldheid.

Hoewel de indicatoren in 'De Staat van Utrecht' over het sociaal-culturele klimaat geen reden geven tot grote bezorgdheid, is die bezorgdheid er wel. Er vallen namelijk ook enkele minder gunstige punten te noteren, waarvan sommige overigens een meer algemene strekking hebben en dus minder provinciespecifiek van aard zijn. Zo bestaat er waarschijnlijk ook in Utrecht een toenemende diversiteit van de bevolking naar inkomen, etnische achtergrond en opleiding. De vraag is of dit ook leidt tot meer maatschappelijke fragmentatie en zelfs segmentatie. Het feit dat er een hoge concentratie is van bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid en werkloosheid onder bepaalde bevolkingsgroepen (laagopgeleid, allochtoon), doet dit vermoeden, maar het is te vroeg om dit concluderen zolang nog niet duidelijk welke maatschappelijke mechanismen hier achter steken. Dit probleemveld blijft enigszins onderbelicht in 'De Staat van Utrecht', omdat in die analyse met gemiddelden wordt gewerkt. Het is dan ook aan te bevelen om in het vervolg in 'De Staat van Utrecht' minder met gemiddelden te werken en vaker met spreidingsmaten. Eigenlijk zou je willen weten of er steeds meer en diepere scheidslijnen door de Utrechtse bevolking lopen en of de ruimtelijke segregatie tussen bevolkingsgroepen toeneemt. En welke maatschappelijke oorzaken hieraan ten grondslag liggen en of deze ontwikkelingen van invloed zijn op de waardering van het sociale klimaat onder de bevolking. Hopelijk worden deze punten de komende jaren meegenomen in de monitoring van 'De Staat van Utrecht'.

Verder blijkt uit 'De Staat van Utrecht' dat veiligheid voor relatief veel inwoners in Utrecht een punt van zorg is. Dat er iets hapert aan het sociaal-culturele klimaat in Utrecht blijkt ook uit het geringe percentage mensen dat zegt vertrouwen te hebben in de politiek. Nogal wat mensen houden zich, al dan niet op vrijwillige basis, buiten het maatschappelijke en politieke leven. Waarschijnlijk gaat het hier om een (inter)nationale trend, maar Utrecht loopt binnen Nederland in deze trend voorop. Het zou wel eens de keerzijde kunnen zijn van de gunstige economische ontwikkeling in de provincie Utrecht en de bovenmatige gerichtheid van de beroepsbevolking op het maken van carrière. Ook dit punt verdient de komende jaren aandacht in de monitoring van 'De Staat van Utrecht'.

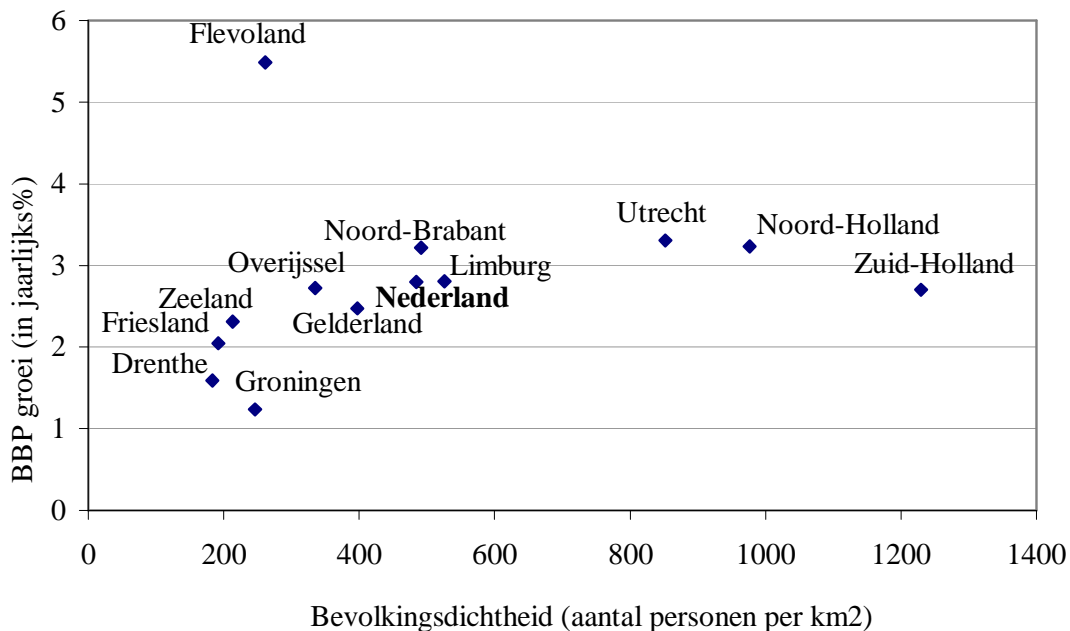
Hoewel harde cijfers in 'De Staat van Utrecht' ontbreken, kan worden verwacht dat de sociale en economische participatie het laagst is in sommige wijken in de steden Utrecht, Amersfoort, Nieuwegein, Zeist, Houten en Woerden. Dit zijn ook de wijken met de laagst gewaardeerde leefbaarheid (zie bijvoorbeeld de 'Leefbarometer' per wijk of buurt van het Ministerie van VROM 2008). Naast directe interventie in de buurt uit oogpunt van veiligheid en openbare orde kan men indirecte maatregelen nemen, gericht op vergroting van deelname aan onderwijs, het terugdringen van schooluitval en het verkleinen van de afstand tot de

arbeidsmarkt. Wijken met een lage leefbaarheidsscore zouden met voorrang moeten worden aangepakt. Er bestaan in Utrecht naast de bekende Vogelaarwijken ook andere wijken waarin zich concentraties voordoen van mensen die leven in een achterstand situatie. Een op deze groepen gericht beleid ter bevordering van maatschappelijke participatie is daar op z'n plaats.

1.2 Dichtbevolkt, maar niet hoogstedelijk

De provincie Utrecht is een relatief kleine provincie waar bijna 1,2 miljoen mensen wonen. Utrecht is daarmee één van de meest dichtbevolkte provincies van Nederland. Daarnaast kent de provincie Utrecht een sterke groei van de economie (zie figuur 1). Deze groei houdt waarschijnlijk in de toekomst aan, zij het op een lager niveau (zie hoofdstuk 2). Ondanks de vermindering van de groei zal de verstedelijkingsdruk in de provincie Utrecht hoog blijven. Door de individualisering onder de bevolking en de schaalverkleining in het bedrijfsleven komen er steeds meer kleine huishoudens en bedrijven, die ergens een plek moeten hebben.

Figuur 1: Bevolkingsdichtheid (2007) en gemiddeld jaarlijkse BBP groei (1996-2007) per provincie en Nederland



De kwaliteit van de leefomgeving begint met voldoende geschikte woningen. Door de groei van het aantal huishoudens moet men in de provincie Utrecht rekening houden met een blijvend grote vraag naar woningen. Van de half miljoen woningen die volgens de rijksoverheid tot 2040 in de Randstad gebouwd moeten worden, zullen er volgens de gemaakte bestuurlijke afspraken circa 75.000 woningen in Utrecht gebouwd worden (zie ook Randstad 2040). Dit aantal is te weinig om te voldoen aan de berekende toekomstige woningvraag in de provincie Utrecht (zie ook hoofdstuk 3). De Utrechtse woningmarkt kent nu al een groot vraagoverschot. Alleen in de stadsregio Utrecht bestaat een tekort aan 30.000 woningen (Bestuur Regio Utrecht 2008). Het planaanbod is onvoldoende en de oplevering van woningen blijft jaarlijks ruim 20% achter bij de gemaakte afspraken. Er kunnen zich op korte termijn veranderingen in de woningvraag voordoen, bijvoorbeeld als gevolg van de huidige kredietcrisis, maar op langere termijn moet rekening worden gehouden met een blijvend hoge

vraag naar woningen in de provincie Utrecht. Vooral in de markten voor koopwoningen en eengezinshuurwoningen bestaan forse aanbodtekorten. Op de Utrechtse koopwoningmarkt zijn de prijzen dan ook flink gestegen (sinds 2000 met 40%).

Recent heeft de rijksoverheid partijen in Utrecht opgeroepen om met meer woningbouwplannen te komen. Daarbij gaat het niet alleen om meer woningen, maar ook om de kwaliteit van de woningen. Evenals andere steden kampen Utrecht en Amersfoort met een mismatch op de woningmarkt. De bestaande huizenvoorraad voor middengroepen en hogere inkomensgroepen is er weliswaar uitgebreider dan in Amsterdam en Rotterdam, maar ook in beide Utrechtse steden hebben deze groepen veel moeite om een betaalbare woning te vinden. Daarnaast is het beschikbare aanbod voor starters op de koopwoningmarkt gering.

Het functioneren van de woningmarkt in de provincie kan worden verbeterd door het woningbouwbeleid niet te richten op een beperkt aantal bouwlocaties en een beperkt aantal woningmarktsegmenten. Het is goed om in dit beleid te streven naar een zo groot mogelijke differentiatie aan woningen en woonomgevingen. Dat beidt de noodzakelijke flexibiliteit op de regionale woningmarkt. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan woningbouw binnen de bestaande steden, maar er is gezien de noodzakelijke aantallen woningen ook woningbouw in aansluiting op de bestaande steden nodig. Aangezien er in de provincie Utrecht tot 2030 globaal behoefte is aan de bouw van nog eens drie keer de uiteindelijke woningvoorraad van geheel Leidsche Rijn, zal het duidelijk zijn dat er binnen de provincie een scala aan woningbouwlocaties gevonden moet worden. Een deel van de woningvraag zal worden afgeleid naar Flevoland. Utrecht heeft belang bij de zogeheten schaa sprong van Almere.

Utrecht behoort niet alleen qua bevolking, maar ook qua economie tot de belangrijkste groeiregio's van Nederland. Alleen de economie in de provincie Flevoland groeide (om begrijpelijke redenen) harder. Het groeiniveau van de regionale economie in de provincie Utrecht komt overeen met die van de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant (zie figuur 1). De jaarlijkse economische groei heeft een grillig verloop, met jaren van voorspoed en tegenspoed, en er was in de nasleep van de millenniumwisseling, en de gevolgen daarvan voor de ICT-sector, wel wat af te dingen op de geconstateerde hoge economische groei. In 2002 en 2003 vertoonde de regionale economie in Utrecht krimp, maar de afgelopen jaren weer een opmerkelijke vitaliteit zien. Zo neemt de provincie Utrecht de laatste jaren weer een toppositie in op de jaarlijkse Regio Top 40 van de Rabobank (Rabobank, 2008). De provincie Utrecht heeft volgens deze lijst de meest krachtige economie van Nederland. Naar verwachting zal dit ook in de toekomst het geval zijn. Uit recent onderzoek van het bureau Ecorys (2008) blijkt dat Utrecht de meest gunstige economische groeiverwachtingen heeft van alle stedelijke regio's in West-Europa. Deze groei is sterk gekoppeld aan de groei van de nationale economie. Utrecht is het nationale centrum van Nederland, Dienstenland. Wanneer het goed gaat met de nationale (commerciële) dienstverlening, dan gaat het goed met de regionale economie van Utrecht. Het omgekeerde is overigens ook waar. Utrecht doet er goed aan zich te richten op wat zich verder in de Nederlandse economie afspeelt. Verder moet het proberen de regionale economie te differentiëren via de stimulering van aanvullende economische activiteiten, want specialisatie maakt een regionale economie kwetsbaar. Creatieve diensten, kennisintensieve diensten en innovatieve industrie vormen een welkome aanvulling op de door zakelijke en financiële diensten gedomineerde Utrechtse economie.

Uit 'De Staat van Utrecht' kan worden opgemaakt dat de vestigingsvoorwaarden in Utrecht voor het bedrijfsleven doorgaans goed zijn: voldoende voorraad bedrijventerreinen, een goede ontsluiting per openbaar vervoer en een hooggeschoolde beroepsbevolking. De filezwaarte van het autoverkeer en de onvoldoende aansluiting van verschillende vervoerswijzen (waaronder openbaar vervoer) op elkaar zijn de belangrijkste minpunten, evenals het extensieve ruimtegebruik door bedrijven. 'De Staat van Utrecht' laat verder zien dat de economische groei voor het overgrote deel wordt gedragen door het zittende bedrijfsleven.

Het investeringsniveau van het Utrechtse bedrijfsleven is hoog, een groot percentage bedrijven beschikt over voldoende rendement om te investeren en er worden veel bedrijven gestart. Ondernemerschap zal ook in de toekomst de motor blijken te zijn van de Utrechtse economie. Al met al kan het Utrechtse bedrijfsleven, evenals de Utrechtse bevolking, als ‘gezond’ worden getypeerd.

Ondanks de sterke groei van de bevolking en de economie is Utrecht niet de meest stedelijke provincie van Nederland. Zo is bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid in de qua oppervlak meer uitgestrekte provincies Zuid- en Noord-Holland groter (zie figuur 1). Het stedelijke karakter van deze provincies wordt bepaald door de agglomeraties Amsterdam, Rotterdam en Den Haag die stuk voor stuk meer inwoners hebben dan de agglomeratie Utrecht. De drie grootste steden van Nederland functioneren bovendien meer als centra in het internationale zakelijke, politieke en culturele verkeer. De stad Utrecht is tot nu toe vooral een nationaal centrum en Amersfoort vooral een regionaal centrum.

Stedelijkheid is steeds meer een fenomeen dat de grenzen van een gemeente overstijgt. De toekomstige ontwikkeling van de steden Utrecht en Amersfoort is daarom van belang voor de gehele provincie. Andersom is wat er in de provincie gebeurt van belang voor beide steden. Een onderscheid tussen stedelijke en landelijke gebieden heeft in een betrekkelijk kleine provincie als Utrecht daarom weinig zin. De provincie Utrecht ontleent haar economische kracht én haar kwaliteit als leefomgeving aan een ruimtelijke maatvoering waarbij bevolking en bedrijven gemakkelijk gebruik kunnen maken van kwalitatief hoogwaardige voorzieningen in de steden en eveneens hoogwaardige groene kwaliteiten in de omliggende gebieden. De provincie Utrecht heeft hoogwaardige woon- en werkkwaliteiten zonder echt hoogstedelijk te zijn.

1.3 Over ligging en locatie

Hoewel de provincie Utrecht in demografische en economische zin vooral van binnenuit groeit, is bij de verklaring van de groei de ligging van de regio ook van belang. Dat geldt voor de ligging in nationaal verband en binnen de Randstad. De centrale ligging van Utrecht is dan ook in talloze beleidsdocumenten en onderzoeken de meest genoemde succesfactor. Maar, hoe belangrijk is die centrale ligging van Utrecht eigenlijk? Laten we daarvoor eerst eens de positie van Utrecht binnen de Randstad bekijken.

Het onderzoek ‘Veel steden maken nog geen Randstad’ (RPB 2006) relateert de gedachte dat de Randstad één functioneel samenhangend stedelijk geheel vormt. Er kan weinig bewijs worden gevonden voor de stelling dat elke stad op grond van een eigen economische specialisatie een maximale bijdrage levert aan het geheel van de Randstad. Synergie tussen de steden van de Randstad is dus ver te zoeken. De mate van economische specialisatie tussen de steden van de Randstad is in de loop van de tijd ook niet groter geworden. De stadsgewesten Utrecht en Amersfoort hebben zich weliswaar gespecialiseerd op de zakelijke en financiële dienstverlening, maar juist in deze groeisectoren overheerst de spreiding van werkgelegenheid en bedrijvigheid over steeds meer stedelijke kernen binnen en buiten de Randstad. De economie van de steden in de Randstad gaat steeds meer op elkaar lijken in plaats dat zij zich van elkaar onderscheiden. Bovendien blijken bedrijven in de zakelijke diensten in ruimtelijke zin de meest gesloten netwerken te hebben, dat wil zeggen dat zij nog steeds sterk gericht zijn op klanten in de stedelijke regio’s zelf. Zakelijke dienstverlening lijkt daarmee nog steeds niet een echte stuwende sector te zijn.

Volgens het onderzoek ‘Veel steden maken nog geen Randstad’ (RPB 2006) clusteren de distributie activiteiten zich welsteeds meer, namelijk in de stadsgewesten van Amsterdam en Rotterdam waar zich lucht- en zeehavens bevinden. Deze clustering van distributiebedrijven gaat grotendeels voorbij aan het stadsgewest Utrecht. Men heeft daar met de A2 en

A12 wel te maken met de vervoerstromen tussen de clusters van distributiebedrijven in beide mainports en hun klanten in het Europese achterland. In tegenstelling tot het stadsgewest Utrecht neemt in het stadsgewest Amersfoort de specialisatie op (groot)handel en distributie wel toe (vooral in de randgemeenten). Dit heeft niet zo zeer te maken met de aanwezigheid van een mainport, maar van voldoende beschikbare ruimte voor deze activiteiten.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt verder dat er betrekkelijk weinig economisch verkeer plaatsvindt tussen de stadsgewesten van de Randstad. Zo is er op de schaal van de Randstad geen sprake van een toename van commerciële relaties van bedrijven in de distributie en (groot)handel. Deze relaties doen zich wel voor op (inter)nationale schaal, dat wil zeggen met bedrijven in overige delen van Nederland en het Europese achterland.

Een andere uitkomst van het onderzoek 'Veel steden maken nog geen Randstad' (RPB 2006) is dat voor woon-werk relaties en winkelrelaties de stadsgewesten nog steeds de belangrijkste ruimtelijke kaders vormen. Als er al meer gependeld wordt tussen de stadsgewestelijke arbeidsmarkten van de Randstad, dan betreft dit vooral mensen die in de centrale steden woonachtig zijn. De treinverbindingen tussen de steden van de Randstad faciliteren deze ontwikkeling. Op grond van deze trend mag verwacht worden dat een metroachtig vervoerssysteem de pendel op het niveau van de Randstad verder zal doen toenemen. Tot nu toe overtreft echter de groei van het pendelverkeer binnen de stadsgewesten de groei van het pendelverkeer tussen de stadsgewesten. Binnen de provincie Utrecht is het stadsgewest Utrecht vooralsnog een belangrijker bestemmingsgebied voor pendelaars dan het stadsgewest Amersfoort. In de toekomst zullen beide stadsgewestelijke arbeidsmarkten elkaar waarschijnlijk steeds meer gaan overlappen. Een adequaat regionaal openbaar vervoerssysteem zal deze trend stimuleren.

Ook de meeste winkelrelaties bewegen zich binnen stadsgewesten. Het aantal afstandgevoelige 'run' aankopen overtreft nog steeds het aantal minder afstandgevoelige 'fun' aankopen. Een dagje 'shoppen' in bijvoorbeeld Amsterdam blijft eerder uitzondering dan regel. Bij pendel en winkelbezoek blijft de asymmetrie tussen centrale steden als bestemmingslocaties enerzijds en de omliggende plaatsten als herkomstgebieden grotendeels in tact.

Een andere, voor Utrecht relevante uitkomst van de studie 'Veel steden maken nog geen Randstad' (RPB 2006) is dat de asymmetrie tussen de stadsgewesten van de Randstad groter wordt met betrekking tot het stadsgewest Amsterdam. Dit geldt in ieder geval voor de bedrijfsrelaties en de pendelrelaties, terwijl de aantallen voor de winkelrelaties te klein zijn om uitspraken over te doen. Amsterdam heeft blijkbaar niet alleen een aanzuigende kracht op jongeren en jonge professionals, maar ook op toeleveringen en werknemers uit de rest van de Randstad. Populair uitgedrukt, zou men kunnen zeggen dat Amsterdam in Randstadverband steeds meer ontvangt en steeds minder geeft. Vandaar dat men in het stadsgewest Amsterdam naarstig op zoek is naar ruimte. De zogeheten schaa sprong van Almere moet hier soelaas bieden. Dit wordt in het ruimtelijke beleid van de nationale overheid geaccommodeerd (zie de Nota Randstad 2040, VROM 2008).

Het netwerk van bedrijfsrelaties van het stadsgewest Utrecht is in vergelijking tot die in de andere stadsgewesten in de Randstad zeer open. Veel bedrijven kiezen inderdaad de provincie Utrecht als vestigingsplaats vanwege de centrale ligging in Nederland. De zakelijke en financiële dienstverlening mag dan in het algemeen nog een voornamelijk regionale 'scope' hebben, de vestigingsplaats Utrecht neemt voor hen in belang toe op het moment dat zulke dienstverleners zich richten op de nationale markt. De provincie Utrecht heeft met betrekking tot bedrijfsrelaties op nationale schaal een vergelijkbare aanzuigende kracht op bedrijven als Amsterdam in Randstadverband.

Daar komt nog bij dat al decennialang van bedrijvigheid en werkgelegenheid vanuit de overige delen van de Randstad verschuift naar de provincie Utrecht. Dit geldt de laatste jaren

sterker voor het stadsgewest Amersfoort dan voor het stadsgewest Utrecht. Bedrijven in de Randstad met groeiende aantallen werknemers wijken uit naar goed bereikbare en voldoende ruimte biedende vestigingslocaties aan de rand van of net buiten de Randstad. De provincie Utrecht is in dit opzicht bepaald niet uniek. De snelwegzones in Utrecht, Flevoland, Noord-Brabant en Gelderland behoren tot de belangrijkste groeilocaties van Nederland. De A1, A2, A6, en A12 kunnen worden aangemerkt als de economische slagaders van Nederland. De regio Utrecht ligt hier als een spin in het web midden in en dat levert naast veel vervoersbewegingen ook additionele bedrijvigheid en werkgelegenheid op.

De combinatie van een in ruimtelijk opzicht uitdijende Randstadeconomie en de endogene groeikracht van het eigen Utrechtse bedrijfsleven zal ook in de toekomst de economische groei in de Utrechtse regio bepalen. De A2 in zowel de richting van Amsterdam als van Eindhoven is daarmee van grote strategische waarde voor Utrecht. Daarnaast biedt de driehoek A28-A1-A27, oftewel de driehoek Utrecht-Amersfoort-Almere, perspectief. Daar komt in de verre toekomst mogelijk de in noordelijke richting (Flevoland) en zuidelijke richting (Betuwe en Noordoost-Brabant) doorgetrokken A30 bij. Men zal zich in de provincie Utrecht moeten afvragen hoe men zich positioneert binnen zulke corridors en hoe men de aanwezige ruimtelijke mogelijkheden weet aan te wenden voor de verstedelijkingstrategie in de provincie (zie ook hoofdstuk 8).

Bereikbaarheid is de spil waar het in de Utrechtse economie en samenleving om draait. Uit de Atlas voor Gemeenten 2005 (Marlet & van Woerkens 2005) blijkt dat zowel de bereikbaarheid van de Utrechtse gemeenten door werknemers als de bereikbaarheid van banen uit de Utrechtse gemeenten tot de hoogste van het land behoren. Uiteraard gooien de files roet in het eten. 'De Staat van Utrecht' toont aan dat de filezwaarte in de provincie Utrecht een urgent knelpunt is. Nu is bereikbaarheid natuurlijk niet alleen een kwestie van vervoer per auto. Juist met het openbaar vervoer heeft Utrecht sterke troeven in handen. De koppeling van het private autovervoer aan het collectieve openbaar vervoer is zeker in de regio Utrecht van groot belang. Uit de inmiddels opgestelde adviezen uit de zogeheten Pakketstudies (2008) blijkt dat Utrecht behoefte heeft aan bijvoorbeeld meer Park & Ride mogelijkheden. Daarnaast zal ook door het bedrijfsleven zelf het vervoersmanagement stevig ter hand kunnen worden genomen.

'De Staat van Utrecht' laat verder zien dat de bereikbaarheid van het openbaar vervoer in de provincie goed is. Dit is gemeten aan de ontsluitingsgraad, dat wil zeggen het aantal woningen in de provincie dat gelegen is binnen een straal van 500 meter van een halte voor openbaar vervoer. Bij de ontsluiting naar buiten de provincie spelen naast de autosnelwegen treinverbindingen een belangrijke rol. Vanaf de intercystations in Utrecht en Amersfoort rijden regelmatig treinen naar alle grote steden in het land en naar Schiphol. Utrecht is het belangrijkste spoorknooppunt van Nederland.

Hoewel de relatiepatronen in het woon-werkverkeer en aankoopverkeer nog steeds sterk worden gedomineerd door bewegingen binnen de bestaande stadsgewesten, is er onder de bevolking in de met openbaar vervoer goed ontsloten centrale steden wel een trend waarneembaar naar een toenemende oriëntatie op bestemming op bovenregionale schaal. Het is goed voorstelbaar dat in de toekomst steeds meer mensen voor een woning in de provincie Utrecht kiezen omdat van daaruit gemakkelijk een ruim scala aan aantrekkelijke banen en culturele en commerciële voorzieningen op bereikbare afstand beschikbaar is. De koppeling van het regionale openbaarvervoersysteem (binnen de provincie Utrecht) aan het landelijke openbaar vervoersysteem (spoorwegnet) en het Randstadspoor is van groot belang om dit mogelijk belangrijke woonmotief te versterken.

De aanleg van internationale sneltreinverbindingen in oostelijke richting (via Arnhem naar Keulen) en zuidoostelijke richting (via Eindhoven naar Venlo (Duitsland) en Maastricht (België)) met 'trainpoint' Utrecht als poort van de Randstad dient niet alleen het inter-

ationale belang van de Randstad als geheel, maar zeker dat van de provincie Utrecht zelf. Goede en snelle treinverbindingen voor persoonsvervoer naar de belangrijkste zakencentra van Europa en naar internationale luchthavens met vliegverkeer naar Amerika en Afzie zoals Schiphol, Parijs en Frankfurt zijn van essentieel belang voor de internationalisering van de kennisintensieve diensteneconomie in Utrecht. De internationalisering van de Utrechtse economie kan nog wel een stootje in de rug gebruiken, want hoewel uit 'De Staat van Utrecht' blijkt dat het aandeel van de werkgelegenheid bij buitenlandse vestigingen in de provincie Utrecht hoog is, blijft de ontwikkeling van de buitenlandse directe investeringen achter bij de meeste andere provincies in Nederland.

Economie en samenleving in de provincie Utrecht zijn ook in de toekomst afhankelijk van wat er in de Randstad en in Nederland gebeurt. Daarom is het noodzakelijk om voldoende te investeren in het vestigingsklimaat en de bereikbaarheid van Utrecht. Dit komt ook de rest van de Randstad en Nederland ten goede. Verder zou men kunnen concluderen dat de Randstad voor de provincie Utrecht slechts in beperkte mate een relevant ruimtelijk kader vormt voor het uitstippelen van een economische, op specialisatie en interactie van het bedrijfsleven gerichte toekomststrategie. Het economische vizier van de provincie zou volgens ons meer internationaal gericht moeten zijn en minder op de afstemming binnen de Randstad. Daarbij doet men er goed een internationaliseringstrategie uit te stippelen die zo goed mogelijk is afgestemd op de ambities van andere Nederlandse steden, waarbij naast Amsterdam ook aan Eindhoven moet worden gedacht (zie hoofdstuk 8).

Men zou op deze punten meer bestuurlijke daadkracht moeten tonen. De verschillende bestuurlijke partijen in de provincie Utrecht (provincie, stadsgewesten, gemeenten) moeten hun beleid beter op elkaar afstemmen. Bovendien kan wat meer beleidsambitie in deze geen kwaad. Utrecht moet intensief participeren in de bestuurlijke netwerken buiten de provincie, en daar, zoals gezegd, met één mond spreken. Als bijvoorbeeld de nationale regering en de lokale en regionale bestuurders van Amsterdam de internationale concurrentiepositie van Amsterdam willen versterken (zie hoofdstuk 6), dan moet de provincie Utrecht zich daar ondersteunend en niet concurrerend in opstellen. Niet alleen Amsterdam, maar ook Utrecht zal daarvan profiteren.

Toch zegt (inter)nationale ligging niet alles en telt ook de locatie mee. Vroeger draaide het vooral om materiële vestigingsvoorwaarden (bijvoorbeeld voldoende beschikbaarheid en gunstige prijs van grond, gebouwen, arbeid en kapitaal), tegenwoordig gaat het meer om immateriële factoren (bijvoorbeeld een uitdagend en creatief vestigingsklimaat, een getalenteerde beroepsbevolking, een gedifferentieerde woonomgeving of een open en kosmopolitische cultuur). Sommigen spreken in dit verband wel van een 'menseneconomie'. Op dit vlak heeft de provincie Utrecht veel te bieden, want Utrecht scoort hoog op 'quality of life' aspecten. Dit komt in 'De Staat van Utrecht' tot uiting in een hoog aandeel van de zogeheten creatieve klasse en van kenniswerkers in de provincie Utrecht. De gemiddeld hoge kwaliteit en de differentiatie van het woon- en werkmilieu behoren tot de locatievoordelen van Utrecht die voor de regio van het meeste belang zijn. Dit belang zal ten gevolge van demografische en economische ontwikkelingen alleen maar toenemen.

1.4 Ecologie onder druk

In 'De Staat van Utrecht' zijn de meeste 'rode kaarten' uitgedeeld bij de kapitaalvoorraad ecologie. Zo heeft het agrarische buitengebied te lijden onder vermesting en andere bodemverontreiniging. De Utrechtse natuurgebieden kampen met verzuring en laat de biodiversiteit in bos, heide en graslanden te wensen over. Eén van de redenen is dat natuur in Utrecht nog steeds te veel versnipperd is. De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Natura 2000 gebieden moeten op tijd (voor 2018) worden gerealiseerd zodat er aaneengesloten groot-

schalige natuurgebieden tot stand komen. Ondanks de invoering van het agrarisch beheer lijken de tegenstelling tussen landbouw en natuur in de provincie Utrecht zich te verscherpen. We komen in hoofdstuk 7 op deze problematiek terug.

Voor de vervuiling van lucht en oppervlaktewater zijn in De Staat van Utrecht geen rode kaarten uitgedeeld. Wel bestaan er in Utrecht grote lokale verschillen in vervuiling van lucht en water. Zo is de mate van luchtvervuiling in (binnen)steden en langs snelwegen hoog. We gaan in hoofdstuk 5 dieper op dit punt in.

Verder constateert 'De Staat van Utrecht' dat de provincie Utrecht gevoelig is voor klimaatsveranderingen. Er zijn extra investeringen en ruimtelijke aanpassingen nodig. Bij de extra investeringen kan worden gedacht aan het aanleggen van compartimentsdijken in het Utrechtse deel van Centraal Holland (Groene Hart). Overstromingsgevoelige gebieden moeten zo mogelijk worden gevrijwaard van verdere verstedelijking. Nationaal neemt in de periode tot 2040 de potentiële schade in zulke overstromingsgebieden toe met een factor 2 tot 3, al naar gelang welk toekomstscenario men kiest (zie hoofdstuk 4). Uit toekomstberekeningen van het voormalige MNP blijkt dat volgens het trendscenario een toename met 10 tot 30% dreigt van bebouwing in reserveringsgebieden voor rivierafvoeren en een toename met 20 tot 5% in de diepe droogmakerijen (MNP 2007). In het kader van de PKB Ruimte voor Rivieren zijn ruimtelijke reserveringen voorzien die nodig zijn voor de afvoer van extreme hoeveelheden rivierwater. Dat betekent dat in het Utrechtse Rivierengebied en in de Utrechtse droogmakerijen nauwelijks nog plek is voor toekomstige verstedelijking. Natuurontwikkeling zet hier meer zoden aan de dijk.

Ook het energiegebruik baart zorgen. Er zal in de toekomst een verdere verschuiving plaatsvinden van het gebruik van fossiele energiebronnen naar duurzame energiebronnen, zoals energie uit wind, biomassa & afval en zonnewarmte. Met betrekking tot de aanwending van windenergie bestaan er in de provincie Utrecht ruimtelijke mogelijkheden, waarbij de gedachten uitgaan naar laaggeleden polders in het westelijke deel van de provincie Utrecht. Toch is Utrecht minder geschikt voor de opwekking van windenergie. Zo ligt de provincie ver van zee, kent de provincie een relatief dichte bebouwing en heeft de provincie een karakteristiek open landschap (horizonvervuiling). In het kader van een meer duurzame energievoorziening verdient het aanbeveling om in Utrecht meer energie op te wekken uit biomassa, afval en zonnewarmte. Een ander punt betreft de besparing van energie. Bij de ruimtelijke inrichting van de provincie kan hier meer aandacht aan worden besteed, enerzijds door het duurzaam wonen te stimuleren (zie ook hoofdstuk 6) en anderzijds door middel van de vermindering van mobiliteit. Utrecht als duurzame topregio is verder gebaat bij meer hergebruik van bedrijfsafval.

1.5 Investeren in verbeteringen van de kwaliteiten van Utrecht

De leefomgeving in de provincie Utrecht is in het algemeen van goede kwaliteit. Wel vragen sommige kwaliteiten nadere beleidsaandacht. Er bestaat het gevaar dat sommige kwaliteiten verloren gaan als zij op ondoordachte wijze worden benut. Dan wordt 'de kip met de gouden eieren' geslacht. En dit gevaar is bepaald niet denkbeeldig, want de hinder door vervuilde lucht, fijn stof, geluid en licht begint in Utrecht ernstige vormen aan te nemen.

De beoordeling van de huidige kwaliteiten van de leefomgeving in de provincie Utrecht valt tweeledig uit. Aan de ene kant kent Utrecht een moderne, dynamische en hoogwaardige samenleving met doorgaans goede voorzieningen en anderzijds een veelzijdige natuurlijke en landschappelijke omgeving waarbinnen de ecologie steeds meer onder druk staat. De Utrechtse leefomgeving wordt door bevolking en bedrijfsleven tot nu toe flexibel gebruikt in zowel tijd als ruimte. Het is een leefomgeving die, paradoxaal genoeg, aan kwaliteit heeft gewonnen vanwege de toenemende verstedelijking. Hierdoor ontstond een

draagvlak voor een variatie aan voorzieningen voor goede kwaliteit en veel steun onder de bevolking om de aanwezige natuur en het Utrechtse landschap te behouden en te versterken. Het is de vraag of dit subtiele evenwicht tussen 'rood' en 'groen' de komende tijd kan blijven bestaan. Dit vraagt in ieder geval om een genuanceerde beleidsstrategie (zie ook hoofdstuk 8). En om een beleidstrategie die rekening houdt met de dominante lokale cultuur en mentaliteit. In Utrecht verliezen grootstedelijke ambities het namelijk steevast van de wens om de aantrekkelijke kleinschalige opzet van de samenleving te waarborgen. De menselijke maat is een gevleugeld woord in Utrecht en daar zal bij het opstellen van een kwaliteitsstrategie nadrukkelijk mee rekening moeten worden gehouden.

2. Groeiprognozes

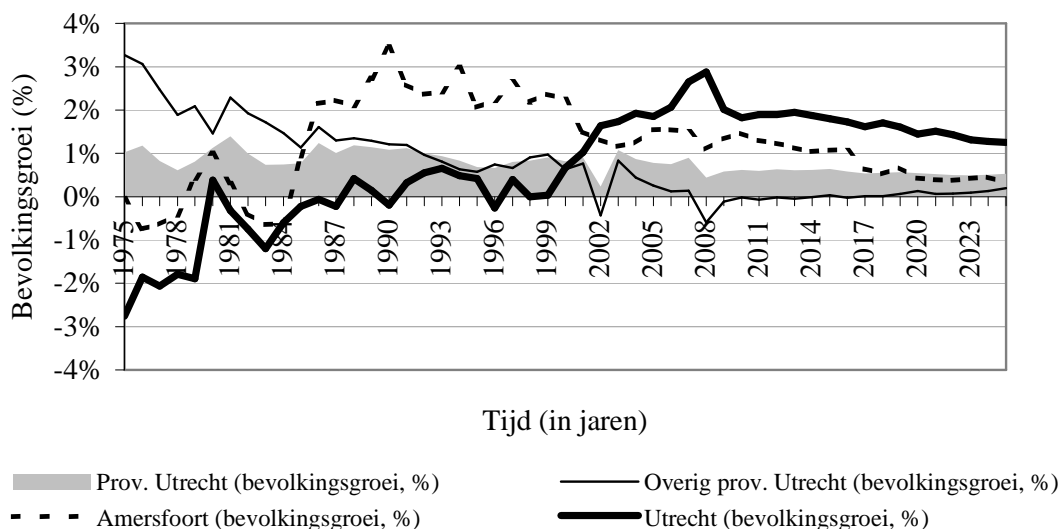
Elke toekomststrategie begint met een inschatting van wat ons te wachten staat. Prognozes over de groei van de bevolking en de werkgelegenheid geven kwantitatief aan waarmee rekening moet worden gehouden. Zulke prognoses zijn gebaseerd op de groei in het verleden en inschattingen over de toekomst. Bij dit laatste spelen ook beleidseffecten een rol. Daarom zijn prognoses meestal rijk aan beleidsveronderstellingen. Bovendien reiken de prognoseperiodes meestal niet tot 2040. De bevolkingsprognose van het CBS/PBL loopt tot 2025 en de prognose van de werkgelegenheid van het CPB tot 2020.

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de groei van bevolking en werkgelegenheid in de provincie Utrecht over een lange periode (voor de bevolking over 50 jaar, voor de werkgelegenheid over 30 jaar). Dat betekent dat er zowel naar achteren als naar voren wordt gekeken om zodoende het eventueel specifieke van het huidige groeniveau aan te geven. Daarbij is gebruik gemaakt van nationale prognoses die zo goed mogelijk zijn verbijzonderd voor de provincie Utrecht. Binnen de provincie is een onderscheid gemaakt naar de beide stedelijke gemeenten Utrecht en Amersfoort en het meer landelijke Overige Utrecht. Dit is slechts een geografisch onderscheid, want zoals we in het vorige hoofdstuk hebben bepleit vormt de provincie Utrecht in functionele zin één stedelijke ruimte.

2.1 Afnemende groei van bevolking, concentratie in de steden

De bevolkingsgroei in de provincie Utrecht schommelde in de afgelopen dertig jaar rond de 1% per jaar. Deze groei zal in de komende twintig jaar geleidelijk dalen naar een half procent. Daarmee blijft Utrecht na Flevoland de snelst groeiende provincie van Nederland. De groei neemt in de toekomst af, maar slaat in Utrecht voorlopig niet om in krimp. Volgens de prognose van het CBS/PBL telt de provincie Utrecht in 2025 in totaal 1.316.200 inwoners tegenover 1.195.900 inwoners nu, dat wil zeggen een totale groei met 10% in 18 jaar.

Figuur 2: Groei van de bevolking in de provincie Utrecht, 1975-2025.



Bron: CBS-gegevens en Regionale bevolkingsprognose CBS/PBL (2008).

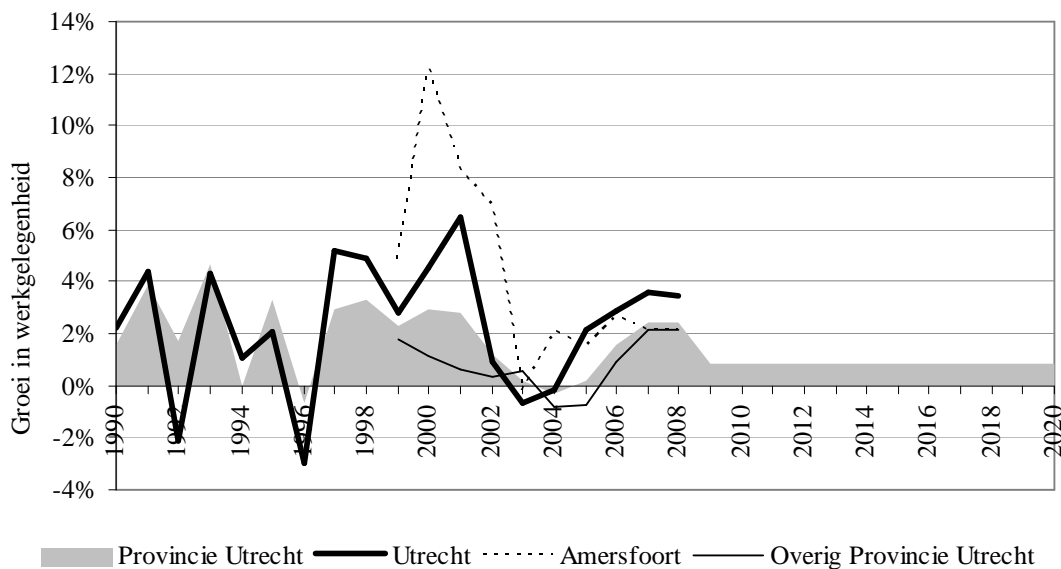
Er is een verschuiving opgetreden in de spreiding van de bevolkingsgroei binnen de provincie Utrecht. Sinds het einde van de jaren tachtig groeien de steden Utrecht en Amersfoort weer qua bevolking, waarbij de voormalige groeistad Amersfoort een opmerkelijke voorsprong had op Utrecht. In Amersfoort was men blijkbaar eerder in staat om meer woningen te bouwen, mogelijk vanwege de eerdere groeistadfunctie.

In de komende jaren laten beide steden een voortgaande bevolkingsgroei zien. Het bevolkingsaantal van de stad Utrecht zal volgens de prognose toenemen van 296.700 inwoners nu naar 392.200 in 2025 (totale groei met 32%). De grootste groei vindt plaats in de eerste jaren (tot 2015). Na de afronding van Leidsche Rijn loopt de bevolkingsgroei in de stad Utrecht terug. Het bevolkingsaantal van Amersfoort neemt volgens de bevolkingsprognose toe van 140.600 naar 161.400 inwoners (totale groei met 15%). Ook hier zal na de afronding van de Vinex-wijk Vathorst de bevolkingsgroei verminderen. Indien in beide steden nieuwe bouwlocaties worden gevonden neemt de bevolkingsgroei mogelijk wat toe, al naar gelang de opgelopen lokale woningbehoefte hiermee wordt bevredigd. Overig Utrecht lijkt wat betreft extra woningbouw beleidsmatig op slot te gaan, want de bevolkingsgroei buiten de beide steden staat volgens de prognose op nul. Ook vanuit die hoek zal echter de vraag naar woningen toenemen.

2.2 Afnemende groei van werkgelegenheid, concentratie in de steden

De groei van de werkgelegenheid heeft door de conjunctuur een meer grillig verloop dan de groei van de bevolking. De groei in de werkgelegenheid in de provincie Utrecht bedroeg in de afgelopen 15 jaar gemiddeld 1,9% per jaar. Dat is bijna twee keer zo veel als de gemiddelde jaarlijkse groei van de bevolking.

Figuur 3: Groei van de werkgelegenheid in de provincie Utrecht, 1990-2020



Bron: CBS en CPB/PBL

In de periode 1990-2008 zijn drie conjuncturele cycli van groei en afname te onderscheiden. Evenals bij de bevolking wordt verwacht dat het groeiniveau in de toekomst zal afnemen. Toch zal de groei in de werkgelegenheid aanhouden met een gemiddelde van

0,8% per jaar in de periode tot 2020.¹ De werkgelegenheidsgroei ligt met dit cijfer op een iets hoger niveau dan de verwachte bevolkingsgroei van 0,5% per jaar.

Evenals bij de (verwachte) bevolkingsgroei is er bij de groei van de werkgelegenheid sprake van stedelijke concentratie. Zo kende de stad Utrecht over de periode 1990-2008 een gemiddelde groei van 2,4% per jaar. Voor Amersfoort zijn alleen CBS-cijfers bekend vanaf 1998, waaruit blijkt dat de groei van de werkgelegenheid in Amersfoort boven het provinciale gemiddelde ligt. Opvallend is dat de Overig Utrecht niet meedeelt in de explosieve groei tijdens de meest recente groeiperiodes zoals eind jaren '90. Deze groei is dus vooral in de steden Utrecht en Amersfoort opgevangen. Aangezien de provinciale verwachtingen ten aanzien van werkgelegenheidsgroei niet kunnen worden doorberekend op een lager schaalniveau, is het niet mogelijk om specifieke verwachtingen uit te spreken over de werkgelegenheidstoename in Utrecht en Amersfoort tot 2020. We verwachten dat de trend naar stedelijke concentratie zich ook bij de werkgelegenheid zal voortzetten.

2.3 Conclusies

De provincie Utrecht was in de afgelopen decennia een groeiregio voor zowel bevolking (gemiddeld 1% per jaar) als werkgelegenheid (gemiddeld 2% per jaar). De groei van de werkgelegenheid was dus twee keer zo hoog als van de bevolking. In de komende jaren zal deze groei aanhouden, zij het op een lager niveau: gemiddeld 0,5% bevolkingsgroei per jaar en gemiddeld 0,8% groei van de werkgelegenheid per jaar. Conform het uitgestippelde ruimtelijke beleid zal deze groei in overgrote mate plaatsvinden in de beide steden Utrecht en Amersfoort.

¹ In tegenstelling tot de bevolkingsgroei cijfers zijn geen werkgelegenheidsprognoses op het niveau van provincies en gemeenten voorradig. Om toch een zo goed mogelijke inschatting te maken van de werkgelegenheidsgroei in de nabije toekomst zijn onze ramingen gebaseerd op een regionale doorberekening van het PBL van CPB scenario's, specifiek het 'Transatlantic Market' scenario voor 2020 en 2040 (zie ook hoofdstuk 4).

3. Te verwachten veranderingen in demografie, economie en milieu

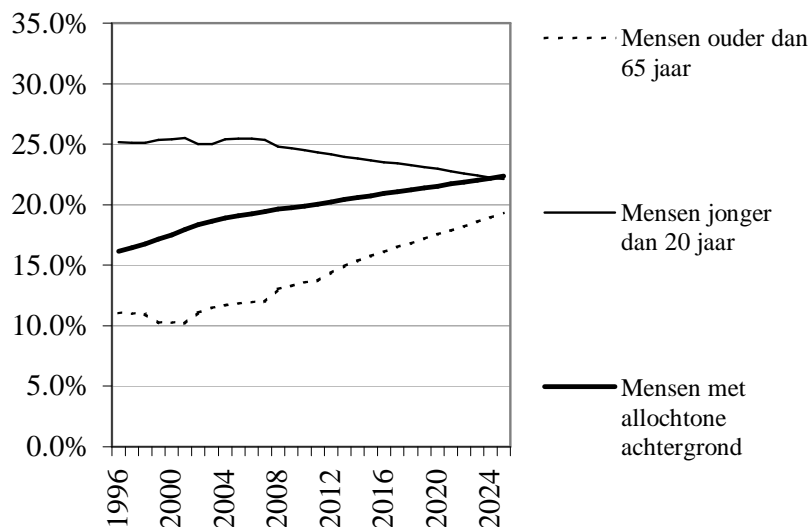
Bij het kijken naar de toekomst moet men zich niet blind staren op de groei van de bevolking en van de werkgelegenheid, maar ook oog hebben voor veranderingen in samenstelling. Deze veranderingen geven inzicht in de manier waarop de verschillen in groei van de bevolking en werkgelegenheid tot stand komen. Ook komen zodoende de gevolgen voor arbeidsmarkt en woningmarkt beter tot uiting. Daarnaast gaan we in op enkele veranderingen in milieudruk. Wederom kijken we naar veranderingen in verleden en toekomst.

3.1 Minder jongeren, meer ouderen en alloctonen

De leeftijdsamenstelling van de bevolking in de provincie Utrecht is de laatste jaren nagenoeg gelijk gebleven. Dit zal de komende tijd veranderen.

Als gevolg van de jaarlijkse instroom van studenten heeft de provincie Utrecht een relatief jonge bevolking. Dit zal in de toekomst minder worden, want het aandeel jongeren onder de 20 jaar zal afnemen van 25% in 2008 tot 22% in 2025. Het aandeel ouderen en alloctonen zal daarentegen toenemen.

Figuur 4: Enkele veranderingen in samenstelling van de bevolking in de provincie Utrecht, 1996 -2025

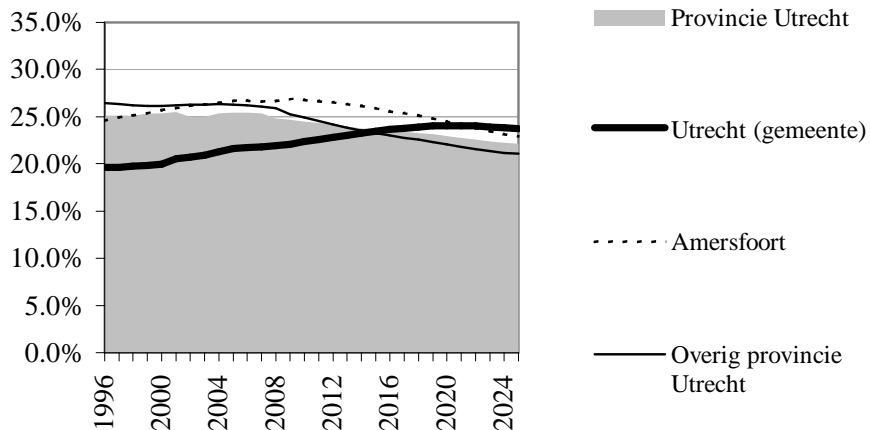


Bron: CBS-gegevens en Regionale bevolkingsprognose CBS/PBL (2008).

De verwachte 'ontgroening' doet zich vooral voor in Overig Utrecht en Amersfoort. Overig Utrecht heeft in de nabije toekomst dus niet alleen te maken met een nulgroei aan bevolking (zie hoofdstuk 3), maar ook met een steeds minder jonge bevolking. Daarentegen neemt het aandeel van jongeren in de stad Utrecht toe. Uiteindelijk is in 2025 het aandeel jongeren in de stad Utrecht hoger dan in Amersfoort en Overige Utrecht, terwijl deze verhouding nu andersom ligt. Deze verschuiving gaat geleidelijk en vanaf 2014 is het aandeel jongeren in de stad Utrecht hoger dan in de overige provincie. De verklaring van deze ontwikkeling kan worden gevonden bij het doorschuiven van leeftijdsgroepen in de zittende bevolking. Een groot deel van de kinderen van de huidige suburbane bevolking in de provincie verlaat voor zijn twintigste de ouderlijke woning en zal naar de stad verhuizen. Menigeen verhuist naar de steden Utrecht en Amersfoort, anderen naar elders buiten de provincie. Andere jongeren komen van buiten naar de onderwijssteden Utrecht en, in mindere

mate, naar Amersfoort. Dit gebeurt vaak vrijwillig, omdat men bijvoorbeeld gaat studeren, maar ook wel gedwongen, omdat er geen betaalbare woning in de suburbane geboorteplaats beschikbaar is. De ouders blijven meestal wel in de suburbane woning wonen en maken van daaruit dikwijls gebruik van de voorzieningen in de steden. Het restrictieve woningbouwbeleid in het suburbane deel van de provincie Utrecht (zie de nullijn van de bevolkingsgroei) heeft door deze leeftijdsspecifieke verhuisstromen een geografisch verschil in ontgroening tot gevolg.

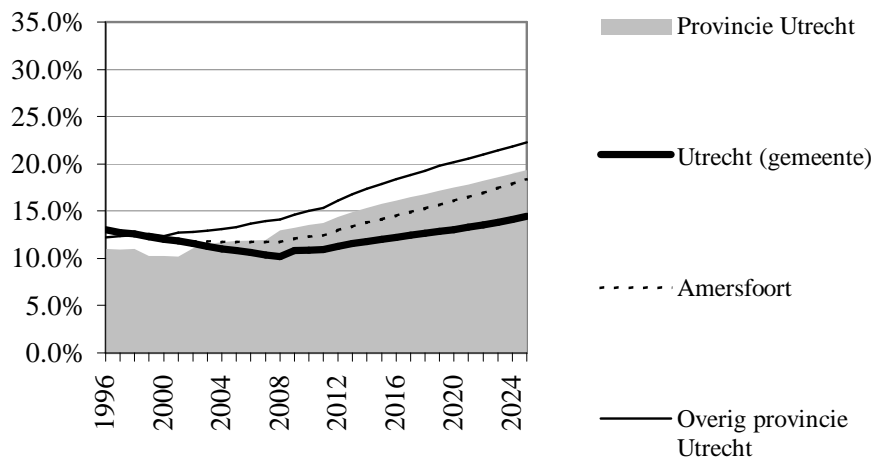
Figuur 5: Aandeel jongeren (jonger dan 20 jaar) in de provincie Utrecht, 1996-2025



Bron: CBS-gegevens en Regionale bevolkingsprognose CBS/PBL (2008).

De toename van de vergrijzing is de keerzijde van de afname van de ontgroening. In de afgelopen 12 jaar is het aandeel mensen van boven de 65 jaar in de provincie Utrecht gelijk gebleven. Dit aandeel zal in de komende tijd groter worden. In 2025 bestaat 19% van de bevolking in de provincie Utrecht uit mensen van ouder dan 65 jaar, tegenover 13% op dit moment. Tevens nemen de verschillen in mate van vergrijzing tussen de delen van de provincie Utrecht toe. Zo krijgt de stad Utrecht in relatieve zin het minst te maken met vergrijzing en Overige Utrecht het meest.

Figuur 6: Aandeel ouderen (ouder dan 65 jaar) in de provincie Utrecht, 1996-2025



Bron: CBS-gegevens en Regionale bevolkingsprognose CBS/PBL (2008).

Het aantal mensen van boven de 65 jaar neemt in de provincie Utrecht toe van 156.600 in 2008 naar 256.100 in 2025 (groei met 64%), en het aantal mensen boven de 80 jaar van 41.100 in 2008 naar 61.000 in 2025 (groei met 48%) (CBS/PBL, 2008). De zogeheten dubbele vergrijzing zal Utrecht pas na 2025 in zijn greep krijgen. Door de vergrijzing zal waarschijnlijk de vraag naar zorg toenemen. Waarschijnlijk, omdat gelijktijdig de mate en de aard van de zorgbehoefte verandert. Bovendien is het steeds moeilijker om de gevraagde zorg te leveren, want ook in de zorg staan de (personeels)kosten onder druk en is het moeilijk de productiviteit te verhogen. Dit proces is uiteraard al langer aan de gang en leidt uiteindelijk tot andere zorgsystemen. Zo waren er landelijk in 1980 nog per honderd 80-plusers bijna 50 verzorgingshuisplaatsen, op dit moment zijn dat er minder dan 20.

Er treedt een trend op naar extramuralisering van de ouderenzorg (zie ook Programma Wel Thuis, Provincie Utrecht 2008). Dit betekent dat zorgbehoevende ouderen niet automatisch naar een verzorgingstehuis gaan, maar langer op zichzelf blijven wonen. De toegankelijkheid van de combinatie wonen, welzijn en zorg moet dan wel worden geborgd. Dit vraagt in de eerste plaats om samenwerking tussen de betrokken instanties op lokaal niveau. In de tweede plaats kan men denken aan de inrichting van zogeheten levensloopbestendige wijken, waarin sprake is van een aanbod van woningen die passen bij de verschillende levensfasen van bewoners en van een aanbod van geïntegreerde diensten en voorzieningen. In de derde plaats kan het gebruik van ICT-toepassingen worden gestimuleerd onder zelfstandig wonende ouderen. Met andere woorden, met veranderingen van de aard en de organisatie van het zorgaanbod kan aan een flink deel van de door de vergrijzing veroorzaakte zorgbehoefte worden voldaan.

Soortgelijke geluiden hoort men ook bij de groei van de vraag naar spoedeisende gezondheidszorg, dat wil zeggen van huisartsposten, ambulancezorg en spoedeisende hulpafdelingen (Schrijvers et al. 2008). In totaal houden de auteurs rekening met een groei van in totaal 1,4% per jaar over de periode 2006-2015. De oplossingen worden vooral gezocht in andere medisch-organisatorische opzet van de spoedeisende gezondheidszorg (in totaal 8 scenario's), in een betere bemiddeling om te bepalen wat de aard van de klachten zijn, in preventie van spoedzorg en in de verhoging van de eigen bestedingen voor spoedzorg.

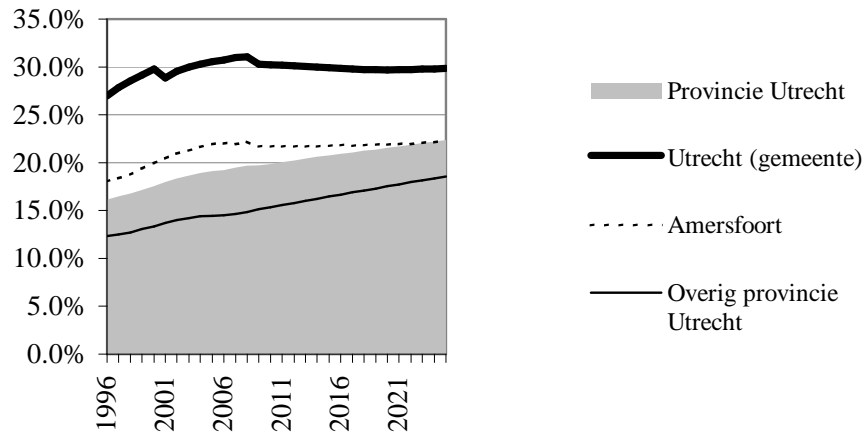
Het totale beeld is dat de toenemende vergrijzing van de bevolking in de provincie Utrecht vooral nieuwe uitdagingen biedt aan de aanbieders van zorg en welzijn. Verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de zorg staat daarbij centraal. Dat zal overigens blijven betekenen dat in deze sectoren de meeste groei aan werkgelegenheid wordt gerealiseerd. De toekomst zal leren wat dit betekent voor de betaalbaarheid van de zorg.

Naast het aandeel ouderen neemt ook het aandeel allochtonen onder de Utrechtse bevolking toe (zie figuur 7). Dit aandeel bedraagt op dit moment (in 2008) 19,5% oftewel 234.000 allochtonen, daarvan hebben 135.700 mensen een niet-westerse herkomst en 98.100 mensen een westerse achtergrond. Het aandeel van allochtonen onder de Utrechtse bevolking is in de afgelopen jaren gestegen en dit zal ook de komende jaren het geval zijn. Volgens de prognose van het CBS en PBL zullen in 2025 in totaal 294.200 allochtonen in de provincie Utrecht wonen. De groei van het aantal allochtonen ligt in de provincie Utrecht boven het nationale gemiddelde. Dit geldt voor zowel allochtonen met een westerse achtergrond als met een niet-westerse achtergrond. Het gaat in 2025 om 22,4% van de Utrechtse bevolking.

De stad Utrecht kent het hoogste aandeel allochtonen. Ook Amersfoort scoort hoger dan het provinciaal gemiddelde. Het is daarom des te opvallender dat de prognoses tot 2025 aangeven dat de groei van het aantal allochtonen veel meer buiten de steden Utrecht en Amersfoort zal plaatsvinden. Het is in dit verband te verwachten dat de verschillen in ruimtelijke spreiding tussen autochtonen en allochtonen tussen steden en niet steden binnen

de provincie Utrecht kleiner zullen worden. Zo zal een deel van de allochtone bevolking evenals de autochtone bevolking gaan suburbaniseren.

Figuur 7: Aandeel allochtonen (met buitenlandse achtergrond) in de provincie Utrecht, 1996-2025

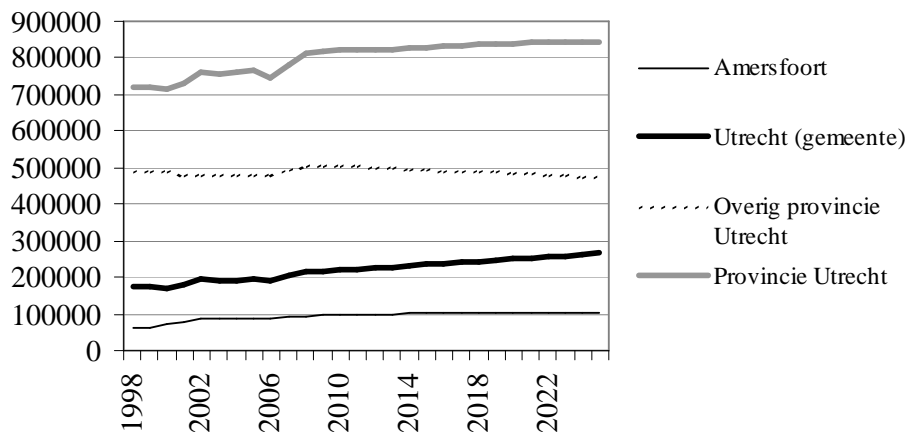


Bron: CBS-gegevens en Regionale bevolkingsprognose CBS/PBL (2008).

3.2. Groei werkzame beroepsbevolking: vooral door hogere participatie

Utrecht telt op dit moment een potentiële beroepsbevolking van 815.000 personen. Dat zijn de mensen tussen 15 en 65 jaar. Volgens de prognose van het CBS/PBL neemt de potentiële beroepsbevolking in Utrecht tot 2025 jaarlijks toe met 0,2%. De groei van de potentiële beroepsbevolking vlt af wanneer het leeftijdseffect van de vergrijzing zich doet gelden. De groei van de potentiële beroepsbevolking blijft dan onder die van totale bevolking.

Figuur 8: De potentiële beroepsbevolking in Utrecht (het aantal 15 tot 65 jarigen), 1998-2025



Bron: CBS en bevolkingsprognose CBS/PBL

Niet iedereen die behoort tot de potentiële beroepsbevolking heeft een baan (van meer dan 12 uur per week). Het aandeel dat werkt of actief naar werk zoekt, wordt gerekend tot de actieve beroepsbevolking. In de periode 1998-2008 schommelde in de provincie de netto participatiegraad van deze groep tussen de 64% en 69%. Dat betekent dat de werkzame

beroepsbevolking in de provincie Utrecht in 2008 in totaal 562.000 personen omvat. De bruto participatiegraad, inclusief niet-werkende werkzoekenden ligt uiteraard hoger. Overigens behoren de regionale arbeidsmarkten van Eemland (grotweg de stadsregio Amersfoort) en Utrecht-Midden (grotweg het overige deel van de provincie) tot de drie regio's in Nederland met de hoogste bruto participatiegraad (CWI 2008). De derde regio is Flevoland. Dat is opmerkelijk want al deze regio's laten ook een sterke groei van de beroepsbevolking zien. Blijkbaar hangen groei van de beroepsbevolking en van de economie in deze regio's nauw samen. In Flevoland moet men de oorzaak vooral in de beschikbaarheid van ruimte en de bouw van woningen zoeken, maar in de provincie Utrecht tellen vooral de kwaliteiten van de leefomgeving. Tegelijkertijd behoren de beide arbeidsmarktregio's tot de gebieden met de laagste werkloosheidspercentages. In dit geval samen met de regio Rijn-Gouwe (de stadsregio Leiden) en Noord-Holland Noord (de stadsregio Alkmaar). Volgens de CWI-prognoses zal dit werkloosheidspercentage verder verminderen. De groei van de economie en van de beroepsbevolking bieden in de provincie Utrecht blijkbaar ook veel arbeidskansen aan mensen met een minder gunstige positie op de arbeidsmarkt.

Tabel 1: Netto arbeidsparticipatiegraad per geslacht en leeftijd in de provincie Utrecht in 2005

	1 5-25 jaar	25-35 jaar	35-45 jaar	45-55 jaar	55-65 jaar
Mannen	42%	84%	88%	86%	58%
Vrouwen	36%	71%	73%	62%	36%

Bron: CBS

In de jongste leeftijdsgroep is de participatiegraad laag omdat mensen dan nog naar school gaan of studeren. De leeftijdsspecifieke participatiecijfers veranderen in de loop van de tijd. Om duidelijk te maken wat het effect is van de veranderende leeftijdsverdeling (minder jongeren en minder ouderen; zie vorige paragraaf) op de omvang van de beroepsbevolking berekenen we de actieve beroepsbevolking alsof de leeftijdsspecifieke en geslachtsspecifieke participatiecijfers hetzelfde blijven. We passen dus de participatiecijfers van 2005 toe op de leeftijdsverdeling van de bevolking in 2025. Dan blijken we uit te komen op 535.000 personen, een krimp ten opzichte 2008 van ruim 27.000 personen.

Tabel 2: Werkzame beroepsbevolking bij gelijkblijvende participatiecijfers in de provincie Utrecht, 2005-2025 (x 1.000)

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	Aantal	Groei	Aantal	Groei	Aantal	Groei
2005	292,0		232,0		524,0	
2015	296,7	1,6%	237,0	2,1%	533,7	2,0%
2025	296,8	0,1%	238,1	0,5%	534,9	0,5%

Bron: eigen berekeningen

Door participatiebevorderende maatregelen is de arbeidsparticipatie van vrouwen (kinderopvang) en ouderen (fiscalisering prepensioen, afbouw van regelingen) toegenomen. Dit beleid zal versterkt worden doorgezet (zie Commissie Bakker). Landelijk streeft men naar een arbeidsparticipatie van 80% in 2016 (74% in 2007). Om het effect hiervan duidelijk te maken zijn we vervolgens uitgegaan van een ontwikkeling waarbij de beroepsbevolking met een hoge participatie doorschuift naar leeftijdsgroepen met een lagere participatiegraad, dat wil zeggen naar de leeftijd boven de 55 jaar bij mannen en boven de 45 jaar bij vrouwen. We laten de eventuele ophoging van de pensioensgerechtigde leeftijd naar boven de 65 jaar buiten

beschouwing. Als we uitgaan van gelijkblijvende leeftijdspecifieke participatiecijfers van de leeftijdscohorten en deze cijfers twintig jaar doorschuiven dan komt de werkzame beroepsbevolking in de provincie Utrecht in 2025 uit op 535.000 personen, een groei met 60.000 personen. De bulk van de groei vindt plaats voor 2015 en bestaat vooral uit de toestroom van vrouwen naar de arbeidsmarkt.

Tabel 3: Werkzame beroepsbevolking bij verschuivende participatie in de provincie Utrecht, 2005-2025
(x 1.000)

Jaar	Mannen		Vrouwen		Totaal	
	Aantal	Groei	Aantal	Groei	Aantal	Groei
2005	292,0		232,0		524,0	
2015	315,8	8,1%	265,7	14,5%	581,5	11,0%
2025	317,3	0,5%	277,0	4,2%	594,3	2,2%

Bron: eigen berekeningen

Deze berekeningen onderstrepen het belang van de arbeidsparticiperende maatregelen op de toekomstige Utrechtse beroepsbevolking, want zonder participatieverhoging vermindert de omvang van de werkzame beroepsbevolking. Verder moet bij de toekomstige ontwikkeling van de beroepsbevolking rekening worden gehouden met een toestroom van buitenlandse werknemers als gevolg van de uitbreiding van de Europese Unie (CWI 2008).

Volgens diezelfde CWI prognose zal de trend naar meer deelbanen de komende jaren aanhouden, maar na 2011 gelijke tred houden met de totale groei van de werkzame beroepsbevolking. Bij een gunstige economische ontwikkeling zullen jongeren vaker actief deelnemen aan de arbeidsmarkt. Dit geldt overigens sterker voor jongeren met een lage opleiding dan voor jongeren met een hoge opleiding. Die laatst genoemde groep investeert ondertussen in (hun eigen) menselijke kapitaal en neemt de tijd om te studeren en om dit na de afgeronde studie dubbel en dwars weer terug te verdienen. De regio Utrecht heeft door het grote aantal studenten vooral met dit effect te maken. Aan de andere kant combineren steeds meer studenten de studie met een deeltijdbaan. De arbeidsmarkt van de stad Utrecht kent daardoor extra veel relatief goedkope deeltijdbanen. Op deze deelmarkt vindt wel door de participatie van studenten verdringing plaats.

Landelijk is het opleidingsniveau van de beroepsbevolking flink gestegen en deze stijging zal in de komende jaren voortzetten. De provincie Utrecht kent de hoogst opgeleide beroepsbevolking van Nederland. Schattingen geven aan dat landelijk het aantal laagopgeleide beroepskrachten tussen 2007 en 2013 jaarlijks met 16.000 afneemt, het aantal middelbaar opgeleide mensen met 24.000 per jaar toeneemt en het aantal hoogopgeleiden jaarlijks met 62.000 toeneemt. In 2013 heeft 35% van de Nederlandse beroepsbevolking een diploma van het hoger onderwijs, tegenover 22% met geen of lage opleiding.

Het aantal niet-werkende werkzoekenden (= werklozen) bedraagt in Nederland momenteel 460.000 mensen; daarvan is tweederde langer dan 1 jaar werkzoekend. Het aantal werklozen zal volgens de middenprognose van de economische groei de komende jaren verder afnemen en volgens schattingen in 2013 een historisch dieptepunt van 310.000 bereiken. Hierbij spelen vooral de verkorting van de WW-duur en de 'modernisering' van de bijstand een belangrijke rol. Als er een conjuncturele tegenwind opsteekt dan kan de werkloosheid overigens weer snel toenemen.

De kwalitatieve mismatch op de arbeidsmarkt komt tot uiting in de samenstelling van de niet-beroepsbevolking en niet-werkende werkzoekenden (NWW-ers). Het aandeel laagopgeleiden is onder niet-beroepsbevolking twee keer zo hoog als onder de beroepsbevolking als totaal. Van de NWW-ers heeft 56% geen of een lage opleiding, tweederde is langer dan 1

jaar werkloos. Door de vermindering van de instroom zal overigens, zoals eerder gezegd, het aantal langdurig werklozen afnemen.

De stadsregio Amersfoort heeft te maken met een evenwichtig pendelsaldo: het trekt pendelaars aan uit de omliggende regio's, maar ziet ook dagelijks pendelaars vertrekken naar de regio Utrecht. De relatief hoge uitgaande pendel zou wel eens verband kunnen houden met de relatief geringe omvang van de aanwezige werkgelegenheid. De stadsregio Amersfoort verschilt in dit opzicht van de regio Flevoland, dat een negatief pendelsaldo kent. Dat hangt samen met de geweldige groei in Flevoland van het aantal woningen. Ook de regio Gooi & Vechtstreek (de stadsregio Hilversum) heeft een negatief pendelbalans, maar dit heeft vooral te maken met beperkte groeimogelijkheden voor de economie. De stadsregio Amersfoort doet er goed aan om in te zetten op een voortgaande evenwichtige pendelbalans waarbij het ontwikkelingen zoals in de regio's Flevoland en Gooi & Vechtstreek moet zien te voorkomen.

De regio Utrecht-Midden (met onder anderen de stadsregio Utrecht) heeft evenals de stadsregio's van Amsterdam en Den Haag een sterk positief pendelsaldo. Pendelaars uit Eemland (stadsregio Amersfoort), het Gelderse Rivierengebied, het Groene Hart gebied, maar ook uit de regio Amsterdam pendelen vrij massaal (meer dan met 10.000 pendelaars) naar de regio Utrecht-Midden. Dit vormt de weerslag van de grote werkgelegenheidsfunctie van de stadsregio Utrecht.

3.3 Groei van het aantal huishoudens: vooral door alleenstaanden

Het aantal en de samenstelling van huishoudens geven inzicht in de omvang van de woningvraag. Ook bij een vermindering van de bevolkingsgroei moet rekening worden gehouden met een flinke stijging van het aantal huishoudens en daarmee met een flinke stijging van de vraag naar woningen. De groei van het aantal huishoudens in de provincie Utrecht ligt ruim 8 procentpunten boven die van de bevolking. Tussen 2008 en 2025 komen er in de provincie circa 97.000 huishoudens bij, waarvan 50.000 in de stad Utrecht en 14.000 in Amersfoort. Illustratief in dit verband is de ontwikkeling in Overige Utrecht, waar het bevolkingsaantal de komende twintig jaar volgens de prognoses weliswaar nauwelijks toeneemt, maar het aantal huishoudens niettemin met meer dan 10% zal toenemen, dat wil zeggen een groei met ruim 33.000 huishoudens.

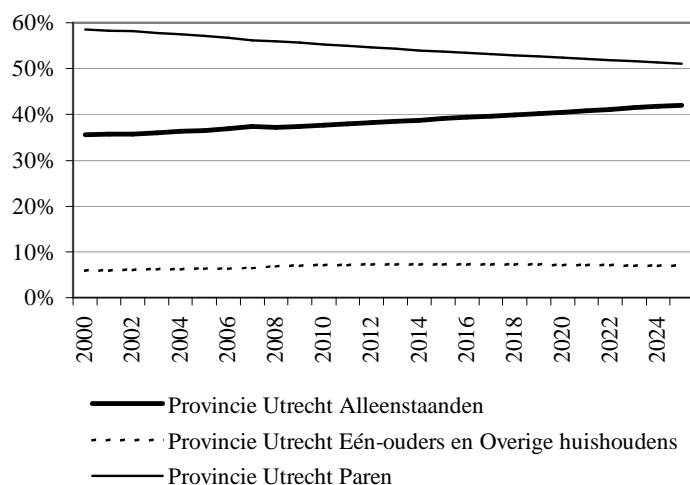
Tabel 4: Aantal inwoners en huishoudens in de provincie Utrecht, 2008 en 2025 (x 1.000)

	2008		2025		% - groei	
	Bevolking	Huishoudens	Bevolking	Huishoudens	Bevolking	Huishoudens
Stad Utrecht	296,7	155,0	392,2	204,9	32,2	32,2
Amersfoort	140,6	60,9	161,4	74,8	14,8	22,8
Overige Utrecht	758,6	314,9	762,6	348,3	0,5	10,6
Provincie Utrecht	1.195,9	530,8	1.316,2	628,0	10,1	18,3

Bron: CBS-gegevens en Regionale huishoudensprognose CBS/PBL (2008).

De groei van het aantal huishoudens wordt vooral bepaald door het grotere aandeel alleenstaanden. Het aandeel paren (met of zonder kinderen) neemt daarentegen af. Deze trend is uiteraard niet los te koppelen van de voortgaande vergrijzing, want vooral onder ouderen zijn er veel alleenstaanden. Het aandeel één-ouder gezinnen en overige huishoudens laat geen veranderingen zien.

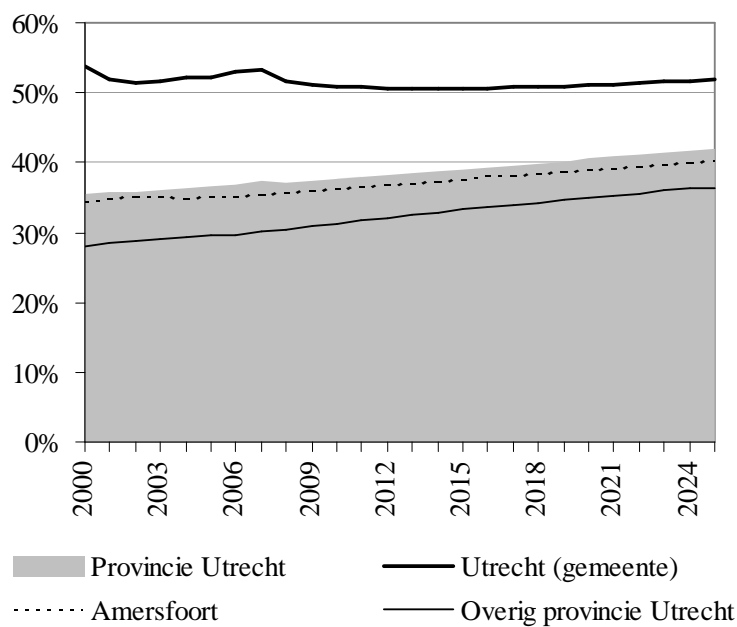
Figuur 9: Samenstelling van huishoudens in de provincie Utrecht (2000-2025)



Bron: CBS-gegevens en Regionale huishoudensprognose CBS/PBL (2008)

De stad Utrecht heeft veruit het grootste aandeel alleenstaanden (meer dan 50%) en dit blijft zo in de komende twintig jaar. Naast de oudere alleenstaande scoort de stad Utrecht ook hoog onder jonge alleenstaanden. In de onderwijsstad Utrecht wonen tienduizenden studenten op kamers. De groei van het aandeel alleenstaanden in Amersfoort en Overig Utrecht wordt sterker veroorzaakt door de vergrijzing, dat wil zeggen door de ontbinding van bestaande paren als gevolg van natuurlijke sterfte van één van de partners.

Figuur 10: Aandeel van alleenstaanden in het totaal aantal huishoudens in Utrecht, Amersfoort, en in de overige provincie Utrecht, 2000-2025.



Bron: CBS-gegevens en Regionale huishoudensprognose CBS/PBL (2008)

3.4 Aanhoudend tekort aan woningen

De gevolgen voor de woningvraag van deze demografische ontwikkelingen worden gedetailleerd in beeld gebracht in de PRIMOS prognose (ABF 2008). De meest recente prognose loopt van 2006 tot 2020. In het PRIMOS model wordt een schatting gemaakt van de gewenste woningvoorraad op een toekomstig moment. Uitgangspunt daarbij is de prognose van het aantal huishoudens, dat voor de Provincie Utrecht op dezelfde aantallen uitkomt als de CBS/PLB prognose, namelijk 600.000 in 2020. De gewenste woningvoorraad in dat jaar is 580.000. Enerzijds zijn er huishoudens die geen woning wensen, men is tevreden met een kamer, anderzijds is er enige leegstand nodig om verhuizingen, renovatie en sloop mogelijk te maken. Voor de provincie zou dat betekenen dat er tot 2020 bijna 100.000 huizen zouden moeten worden toegevoegd aan de bestaande voorraad van 482.000 per 1-1-2006. In de vijf jaar erna zijn nog eens 25.000 woningen nodig.

Tabel 5: Gewenste woningvoorraad in de provincie Utrecht in 2006 en 2020 (x 1000)

	Utrecht	Amersfoort	Overig	Totaal
Voorraad op 1-1-2006	121	57	304	482
Nieuwbouw tot 2020	44	16	39	99
Sloop tot 2020	7	2	5	14
Voorraad op 1-1-2020	158	71	339	568
Gewenste voorraad	164	72	343	580
Tekort	-6	-1	-5	-12

Bron: ABF, primosprognose

Het is duidelijk dat er onvoldoende ruimte in de provincie Utrecht is gereserveerd om die aantallen te halen. Weliswaar zijn er woningbouwplannen voor 99.000 woningen, maar er zijn ook plannen om er 14.000 te slopen. Als al die plannen worden gerealiseerd zou er in 2020 een tekort van 2% van de voorraad ontstaan in de provincie als geheel en van 4% van de voorraad in de stad Utrecht. Ondanks de bouw van woningen in de Vinex-locaties Leidsche Rijn, Vathorst en Houten-Zuid is er sprake van stagnatie in de nieuwbouwproductie. Bovendien halen de gemeenten zonder Vinexlocaties de afgesproken bouwproductie niet. Er zijn vooralsnog voor de toekomst te weinig locaties gereserveerd om een situatie te bereiken waarin op tijd aan de oplopende woningbehoefte in de provincie Utrecht wordt voldaan. Daarbij moeten de in de voorgaande tabel genoemde aantallen te bouwen woningen als een minimum worden beschouwd. De ervaring leert dat ongeveer 30% van de aangewezen locaties en aantallen niet of veel te laat in ontwikkeling kan worden gebracht. Gevreesd moet worden dat dit ook geldt voor aan te wijzen nieuwe locaties. Andere provincies in Nederland bepalen de plancapaciteit op 130% van de geplande uitbreiding.

3.5. Groei werkgelegenheid in kennisintensieve en publieke diensten

Economische groei vertaalt zich niet automatisch in een gelijklopende groei van de werkgelegenheid. Deze vertaalslag loopt namelijk over de productiviteit (= toegevoegde waarde productie/arbeidsjaren). Deze productiviteit ontwikkelt zich ten gevolge van technologische ontwikkelingen (= procesinnovaties), organisatorische vernieuwingen (= efficiëntie) en schaalgrootte (= fusies en concentraties). Nationaal bezien gaat het CWI op dit moment uit van een jaarlijks productiviteitsgroei van 1% in 2009 en 1,4% daarna (CWI 2008). Er blijft dus 0,6% (2% - 1,4%) over voor groei van het aantal arbeidsjaren (vanaf 2010). Wanneer de

economische groei afneemt, dan wordt de groei van de werkgelegenheid doorgaans geringer, omdat in onzekere tijden de investeringsbereidheid in innovatie afneemt.

Bij werkgelegenheid maken we een onderscheid tussen zelfstandigen en werknemers. Landelijk bestaat 12,5% van het aantal arbeidsjaren uit zelfstandigen en 87,5% uit werknemers. Al naar gelang de stand van de conjunctuur kan dit percentage verschuiven, maar door de bank genomen gaat men bij prognoses uit van een gelijkblijvende verdeling tussen zelfstandigen en werknemers. Aangezien de gemiddelde deeltijdsfactor bij zelfstandigen (64%) lager is dan bij werknemers (80%) is het aandeel zelfstandigen bij de banen (16%) groter dan bij de arbeidsjaren. Voor de komende jaren gaat het CWI uit van een sterkere groei van het aantal banen van werknemers (van een jaarlijkse groei van 1,5% in 2008 naar 0,8% na 2009) dan van zelfstandigen (van 1,1% in 2008 naar 0,3% na 2009). De groei van het aantal banen is dus het grootst bij de werknemers. Dit houdt verband met de verwachte blijvende populariteit van het deeltijdwerk, dat groter is onder werknemers dan onder zelfstandigen. Het beleid is niettemin gericht op het terugdringen van de groei van het deeltijdwerk, omdat hierdoor talent onbenut blijft en de kosten van de vergrijzing moeten worden opgevangen. De doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid en de maatschappelijke ontwikkeling is op dit punt dus tegengesteld. Dat betekent dat een beleid gericht op bevordering van het ondernemerschap zeker hout snijdt vanuit de optiek van vernieuwing en variatie van de economische structuur. Er moet voor de totale arbeidsmarkt blijvend rekening mee worden gehouden dat het overgrote deel van de mensen werkzaam zal zijn als werknemer, waarvan een flink deel de voorkeur blijft houden voor een deeltijdbaan.

Utrecht heeft steeds meer een diensteneconomie met een sterke dominantie van werkgelegenheid in de zakelijke diensten, financiële diensten en handel. Ongeveer 45% van de totale werkgelegenheid bevindt zich in één van deze drie sectoren. De (semi)publieke dienstverlening omvat een kwart van de werkgelegenheid, dat wil zeggen bij de overheid, in het onderwijs of in de gezondheids- en welzijnzorg. De nijverheid (industrie en bouw), de transport en logistieke sector en de agrarische sector nemen de overige 30% voor hun rekening.

De sterkste groei van het aantal banen vindt volgens het CWI landelijk plaats in de zorg, als gevolg van demografische factoren (vergrijzing) en de autonome groei van de vraag naar zorg. Iets soortgelijks is er aan de hand met de welzijnsector. De groei van het aantal banen in het onderwijs is bescheiden in vergelijking tot de zorg (er treedt een verschuiving op van banengroei in het primaire onderwijs naar het middelbaar en hoger onderwijs). De derde belangrijke groeisector is de producentgerichte en kennisintensieve adviessector, waar evenals in de zorgsector tot nu toe weinig mogelijkheden bestonden om de productiviteit te verhogen. Groei van productie vertaalt zich hier direct naar groei van het aantal banen. De vierde belangrijke groeisector betreft de ICT-sector, omdat er nog geen einde is gekomen aan de voortgaande en zelfs toenemende vraag naar automatisering.

De vergelijking van de sectorale opbouw van de productiestructuur in de provincie Utrecht met de verwachte groeisectoren voor de toekomst (volgens het CWI) leert dat de werkgelegenheidsgroei in de provincie Utrecht voor een belangrijk gedragen wordt door die sectorstructuur.

Volgens het CWI ligt de groei van banen in de detailhandel, de horeca en het uitzendwezen onder het niveau van de voorgaande vier sectoren en wordt de komende jaren ook minder dan in de afgelopen tijd, vanwege de mindere groei van de koopkracht en de economie. In het uitzendwezen is ook de grotere constante van de economische groei van belang (minder fluctuaties betekenen minder inzet van flexibele arbeidskrachten). De werkgelegenheid in de distributie en de telecom stabiliseert als gevolg van efficiency maatregelen. In de industrie en de groothandel neemt de werkgelegenheid af vanwege voortgaande productiviteitsgroei. Ook bij het openbaar bestuur neemt het aantal banen af, in

dit geval vanwege bezuinigingen. Deze verwachtingen over de sectorale werkgelegenheidsontwikkelingen werpt een interessante blik op de discussie over de toekomstwaarde van de zogeheten 'draaischijffunctie' van de Utrechtse economie. Indien men op deze draaischijffunctie wil blijven vasthouden, dan betekent dat een geringere groei van de werkgelegenheid.

Ook in de toekomst zullen de stadsregio's van Utrecht en van Amersfoort behoren tot de regio's in Nederland met de sterkste groei van de werkgelegenheid. Volgens de CWI prognose zelfs meer dan in de regio's ten oosten en zuiden van de Randstad, met uitzondering van de regio Nijmegen. Qua verwachte groei van de werkgelegenheid blijft de stadsregio Amersfoort wel achter bij de stadsregio Utrecht. De stadsregio Utrecht profiteert meer nog dan Amersfoort van een gunstige productiestructuur (sterke oververtegenwoordiging van de ICT-sector) en van een hoger opleidingsniveau van de beroepsbevolking.

Volgens prognoses van het CPB & PBL zal de groei van de werkgelegenheid in de commerciële diensten zich de komende tien jaar nog voortzetten, maar op een lager groeiniveau dan voorheen. De meeste groei komt terecht bij de (semi)publieke diensten, terwijl de werkgelegenheid in de nijverheid en de agrarische sector terugloopt. Deze ontwikkelingen houden ook na 2020 aan, met dien verstande dat dan alleen in de (semi)publieke diensten een groei van de werkgelegenheid zal kunnen worden opgetekend.

Tabel 6: Opleidingsniveau van de beroepsbevolking per sector (in %) in de provincie Utrecht, 2006

Laag opgeleid	Middel opgeleid	Hoog opgeleid	Sector
5	15	80	Onderwijs
17	32	51	Verhuur en zakelijke dienstverlening
16	34	50	Openbaar bestuur en overheidsdiensten
14	44	43	Gezondheids- en welzijnszorg
24	31	41	Milieu, cultuur en ov. dienstverlening
17	47	37	Financiële instellingen
33	40	27	Delfstoffenwinning
33	40	27	Industrie en energievoorziening
43	40	20	Vervoer, opslag en communicatie
34	47	18	Handel en reparatie
50	38	8	Bouwnijverheid
60	40	.	Landbouw, bosbouw en visserij
36	50	.	Horeca

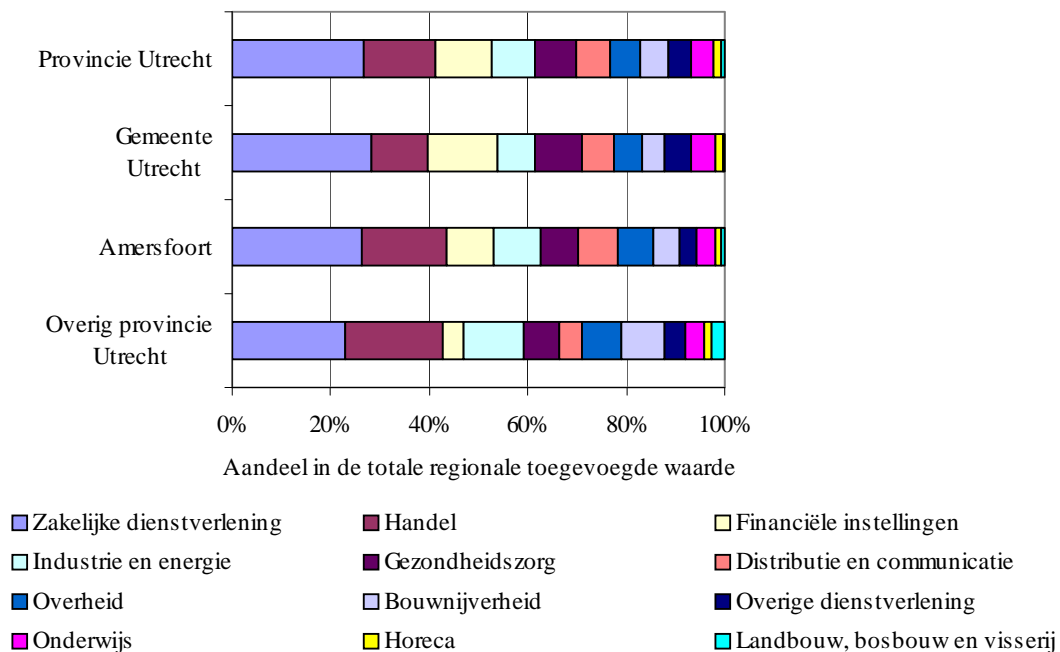
Bron: CBS

De sectorale verschillen in de verwachte groei van de werkgelegenheid hebben gevolgen voor de kennisintensiteit van de regionale werkgelegenheid, althans gemeten aan het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Het aandeel hoogopgeleiden is namelijk het hoogst in de sectoren onderwijs, overheid, gezondheidszorg en welzijnszorg. De zakelijke dienstensector doet op dit punt weliswaar weinig onder voor de publieke sector, maar dat is wel het geval voor alle andere sectoren. Het blijkt dus dat de werkgelegenheidsstructuur in Utrecht de komende jaren ten gevolge van sectorale verschuivingen meer in het teken komt te staan van de kenniseconomie, waardoor vooral het aantal banen voor de hoogopgeleide beroepsbevolking zal toenemen.

3.6 Meer bedrijfsactiviteiten met veel toegevoegde waarde

Dat wat in een economie wordt verdiend noemen we toegevoegde waarde (grofweg opbrengsten minus kosten). Momenteel wordt ruim de helft van het regionale inkomen in de provincie Utrecht verdiend in de zakelijke dienstverlening, de handel en de financiële dienstverlening. Dat is dus meer dan het aandeel in de werkgelegenheid. Ook de toegevoegde waarde van de industrie (9%) overtreft het aandeel van deze sector in de werkgelegenheid. Interessant is dat het aandeel van de gezondheidszorg gelijk is aan die van de industrie en die van de distributie & communicatie (7%) overtreft.

Figuur 11: Sectorale samenstelling van de toegevoegde waarde in Utrecht, 2006

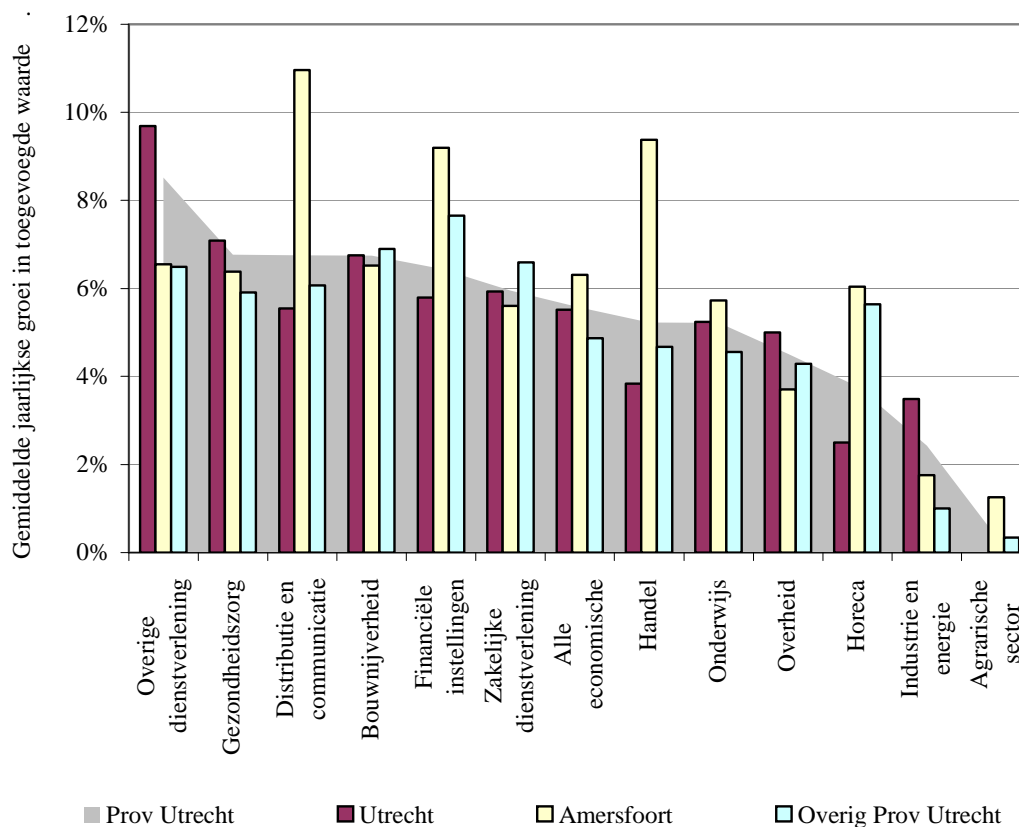


Bron: CBS

De steden Utrecht en Amersfoort spelen als vestigingsplaatsen een sleutelrol in de drie belangrijkste sectoren. Zo zijn Utrecht en Amersfoort verantwoordelijk voor ruim 84% van de totale provinciale toegevoegde waarde in deze drie sectoren. Deze cijfers zijn tekenend voor de ontwikkeling van (hoofd)kantoren uit het bank- en verzekeringswezen en telecomsector in de steden Utrecht en Amersfoort. Daarnaast zijn de bedrijfslocaties aan de buitenranden van de steden gevuld met grote distributiecentra voor de groot- en detailhandel. De focus op deze sectoren lijkt een natuurlijk uitvloeisel van haar gunstige ligging in het hart van het land. Verder vervullen de steden Utrecht en Amersfoort een belangrijke rol in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en distributie en communicatie, terwijl bouwnijverheid en industrie sterker vertegenwoordigd zijn in overige delen van de provincie.

In welke sectoren is de toegevoegde waarde het sterkst toegenomen? De gemiddelde groei van de Utrechtse economie in de periode 1996-2006 bedraagt 5,6% per jaar. De drie in omvang grootste sectoren (zakelijke diensten, handel en financiële diensten) laten niet de sterkste groei zien. Dit lijkt een vingerwijzing voor het feit dat de groeicapaciteit van deze sectoren zijn langste tijd heeft gehad. De recente financiële crisis zal deze trend versterken. In het algemeen wordt eerder een krimp dan een verdere groei van de sector verwacht.

Figuur 12: Economische groei naar sector in Utrecht, 1996-2006



Bron: CBS

De sterkste groei heeft plaatsgevonden in de sector Overige Dienstverlening en dan vooral in de stad Utrecht. Deze op zich kleine sector die, zoals de naam al aangeeft een wat samengesteld karakter heeft, bevat onder meer culturele en milieugerelateerde diensten. Dit kan men opvatten als een blijk van het feit dat de creatieve economie in de stad Utrecht in deze periode volop tot bloei is gekomen. We verwachten dat deze trend zich de komende tijd zal voortzetten. Verder is duidelijk dat de stad Amersfoort ten dele uitblinkt in andere sectoren dan de stad Utrecht. In Amersfoort laten de distributie & communicatie, de handel en de financiële dienstverlening een sterke economische groei zien.

3.7 Economische structuur en milieudruk: veel schone activiteiten

In 2006 zorgden het bedrijfsleven in de provincie Utrecht voor een gezamenlijke uitstoot van 8.446 miljoen kilogram koolstofdioxide, 30 miljoen kilogram stikstof en 2 miljoen kilogram fijn stof. Ondanks deze indrukwekkende opsomming heeft Utrecht de minst vervuilende economie van alle Nederlandse provincies. Het bedrijfsleven in de provincie produceerde in 2006 voor een waarde van 77 miljard euro, dat wil zeggen 7,5% van de nationale productie. Haar aandeel in de landelijke uitstoot van broeikasgassen (koolstofdioxide, CO₂), verzurende stoffen (stikstof, NO_x) en overige luchtvervuilende stoffen (zoals fijn stof) zijn respectievelijk 5,2%, 6,2%, en 5,2%. De relatief lage scores zijn het gevolg van het feit dat weinig vervuilende economische activiteiten de overhand hebben in de productiestructuur van de Utrechtse economie. Zo wordt de Utrechtse economische structuur gekenmerkt door veel financiële en zakelijke diensten en veel gezondheidszorg.

Deze relatief ‘schone’ sectoren zijn minder milieubelastend dan de industrie en logistiek. De nijverheid beslaat 22,6% van de Utrechtse economie, maar is verantwoordelijk voor 46,4% van de uitstoot van koolstofdioxide. Op een vergelijkbare disproportionele wijze draagt de logistieke dienstverlening voor 7% bij aan het bruto regionaal product, maar is verantwoordelijk voor 50,8% van de provinciale uitstoot van stikstof. Samen omvatten de twee sectoren nijverheid en logistieke diensten 49% van de totale uitstoot fijnstof in de provincie Utrecht.

Tabel 7: Milieudruk en aandeel in de provinciale economie per sector in de Provincie Utrecht in 2006

	Productie Aandeel per sector	Productie mln euro	CO2 Aandeel per sector	CO2 x mln kg	NOx Aandeel per sector	NOx x mln kg	Fijn stof-equivalent Aandeel per sector	Fijn stof-equivalent x mln kg
Alle economische activiteiten	100%	77.075	100%	8.446	100%	36,4	100%	3,0
Financiële diensten	34%	26.396	5%	523	6%	2,1	5%	0,1
Overheid, onderwijs en zorg	15%	11.820	4%	351	3%	1,1	1%	0,0
Commerciële diensten	20%	15.566	16%	1.320	5%	1,9	2%	0,1
Nijverheid	23%	17.397	46%	3.918	13%	4,9	21%	0,6
Logistieke diensten	7%	5.107	24%	2.027	51%	18,5	28%	0,8
Agrarische sector	1%	789	4%	307	4%	1,6	11%	0,3

Bron: TELOS/NAMEA² 2006

De sectoren financiële en commerciële dienstverlening dragen voor 54% bij aan de totale provinciale productie en zijn verantwoordelijk voor ‘slechts’ 21% van de provinciale CO2 uitstoot, 11% van de stikstof uitstoot, en 7% van de hoeveelheid fijn stof. De Utrechtse economie is dus vooral dankzij haar sectorale samenstelling een relatief schone provincie. De nadruk op de dienstverlenende sectoren zorgt voor een relatief lage milieudruk, in combinatie met een relatief hoge welvaart.

Deze verhoudingen tussen economische structuur en milieuvervuiling duiden erop dat een groei in werkgelegenheid niet hoeft samen te gaan met een evenredige groei in milieudruk. Het is waarschijnlijk dat de economische structuur van Utrecht in de toekomst voortbouwt op de provinciale traditie in de commerciële dienstverlening. Inderdaad laten de laatste tien jaar een sterke groei van de dienstensectoren zien, en een mindere groei in de nijverheid en de agrarische sector. Na 2020 wordt door het PBL en het CBS verwacht dat de meeste groei van de werkgelegenheid in de provincie Utrecht zich zal voordoen in de publieke dienstverlening. Mocht deze trend zich doorzetten, dan mag worden verwacht dat de uitstoot van broeikasgassen, stikstof en fijn stof toeneemt, zij het in mindere mate dan wanneer dit bij een vergelijkbare groei in andere sectoren (bijvoorbeeld logistiek en distributie) het geval zou zijn. Recente cijfers laten zien dat deze trend gaande is.

De verwachte ontwikkeling van de economische structuur in Utrecht suggereert dat er ook in de toekomst sprake zal zijn van een relatief lage milieudruk. Voor een duurzaam resultaat is doorslaggevend in hoeverre de Utrechtse economie vervuilende activiteiten blijft

² Hiervoor is een vertaling gemaakt van de Nederlandse *National Accounting Matrix and Environmental Accounting* (NAMEA) naar het schaalniveau van de provincie Utrecht. Deze benadering gaat er van uit dat de productietechnologie overal in Nederland hetzelfde is en daarmee ook de emissie per eenheid productie, op sector niveau. Vervolgens kan een indicatie gegeven worden van het Utrechtse aandeel per sector in de milieudruk.

verruilen voor schonere activiteiten. Daarnaast is de milieudruk ook afhankelijk van de hoeveelheid verkeer en transport dat door de provincie rijdt. Deze factor is in deze paragraaf buiten beschouwing gebleven.

3.8 Conclusies

De in het vorige hoofdstuk aangegeven verminderde groei van de bevolking gaat gepaard met een ontgroening, een vergrijzing en een verkleuring van de bevolking. In de steden verandert de samenstelling van de bevolking het minst. In het suburbane gebied daarentegen treden de drie genoemde veranderingsprocessen het sterkst op.

De individualisering van de samenleving komt tot uiting in het nog steeds groeiende aantal huishoudens. Tussen 2008 en 2025 zal het aantal huishoudens met circa 100.000 toenemen. Op de woningmarkt moet met dezelfde orde van grote worden gerekend wat betreft het aantal te bouwen woningen. Na 2025 zal er per 5 jaarsperiode nog eens ongeveer 25.000 woningen moeten worden gebouwd. Bij de huidige lage voortgang van de woningproductie bieden de bestaande bestuurlijke afspraken weinig zicht op het behalen van deze aantallen.

Bij een gelijkblijvende participatie zal de omvang van de werkzame bevolking ten gevolge van deze veranderingen in bevolkingssamenstelling in 2025 5% kleiner zijn dan nu. Bij een toenemende participatie, vooral van vrouwen, kan de omvang van de werkzame beroepsbevolking 6 % groter zijn dan in 2008. De toekomstige omvang van de werkzame beroepsbevolking wordt dus voornamelijk bepaald door de participatiegraad en minder door de bevolkingsgroei. De participatiegraad van de Utrechtse beroepsbevolking behoort tot de hoogste van Nederland. In Utrecht zit de meeste werkgelegenheid in de zakelijke diensten, financiële diensten en handel. De groei van de werkgelegenheid in deze sectoren zal afnemen en verschuiven naar de (semi-)publieke diensten zoals culturele en milieugerelateerde diensten. De werkgelegenheid wordt steeds meer gerealiseerd in de creatieve en kenniseconomie. Deze ontwikkeling is kenmerkend voor de postindustriële samenleving, waarbij steeds meer materiaal- en energie-intensieve activiteiten naar elders (buitenland) worden verplaatst.

De milieudruk in de provincie Utrecht neemt relatief af door deze verschuiving in de aard van de economisch activiteiten. Utrecht loopt ten opzichte van de andere delen van de Randstad in deze ontwikkeling voorop, omdat het van oudsher al een sterke diensteneconomie heeft. Het aandeel van Utrecht in de landelijke uitstoot van broeikasgassen en vervuilende stoffen is daarom relatief laag. Er bestaan in dit opzicht wel belangrijke lokale verschillen in de provincie Utrecht. Gezien de Draaischijffunctie van de provincie met betrekking tot de mobiliteit en logistiek zal de toekomstige milieukwaliteit vrijwel uitsluitend bepaald worden door luchtverontreiniging en geluidhinder nabij de grote verkeersaders. Daarnaast kampen de (binnen)steden met toenemende problemen op dit gebied. Dit vraagstuk wordt steeds nijpender, omdat enerzijds de (Europese) regelgeving steeds strakker wordt en anderzijds juist vanwege argumenten van bundeling van verstedelijking de verkeerscorridors en de bestaande steden de meest aangewezen plekken zijn om de groei aan bevolking en werkgelegenheid te huisvesten. We komen in de komende hoofdstukken op deze problematiek terug.

4. Toekomstscenario's

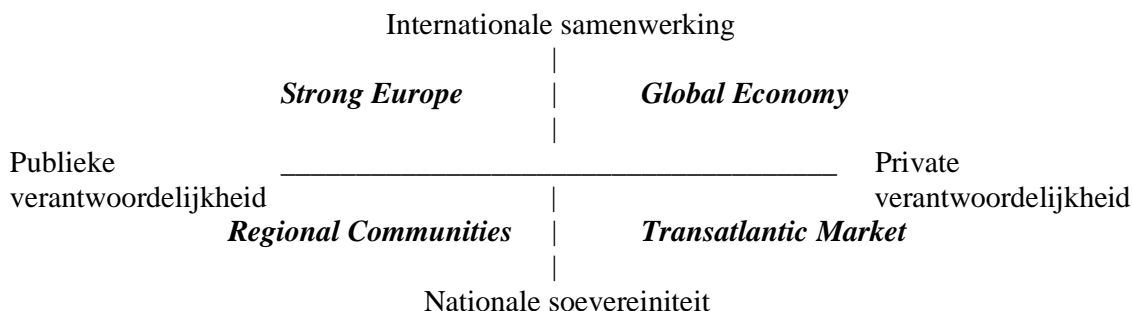
Voor het wat langere termijnperspectief wordt doorgaans gebruik gemaakt van scenario's. Scenario's geven minder exacte uitkomsten, maar wel verschillende mogelijke trends. Scenario's zijn samenhangende verhalen over mogelijke toekomstige situaties (interne consistentie). Het gaat bij scenario's vooral om kwalitatieve ontwikkelingen. Scenario's zijn voor overheden, bedrijven en instellingen een hulpmiddel om strategisch beleid te voeren. Zij kunnen via beleid proberen te anticiperen op de verwachte toekomst. Wanneer een scenario een ontwikkeling veronderstelt die door de politiek als ongewenst wordt gezien, dan kan men proberen om deze ontwikkeling te voorkomen. Bijvoorbeeld bij de verwachte klimaatveranderingen kunnen maatregelen worden getroffen die de te verwachten effecten zo goed mogelijk kunnen keren.

Scenario's hebben meestal betrekking op ontwikkelingen op internationaal en nationaal niveau. Zo is bijvoorbeeld klimaatverandering een mondiaal probleem. Ook in de economie en cultuur is mondialisering niet meer weg te denken. Dichter bij huis speelt de uitbreiding van de Europese Unie en de politiek-bestuurlijke veranderingen die dat met zich meebrengt. Het is vanwege het (inter)nationale niveau waarop veel ontwikkelingen spelen de vraag of het zin heeft om scenario's te maken voor de provincie Utrecht. Toch is het bedenken van scenario's een soort 'spel zonder grenzen': scenario's op nationaal niveau spelen in op trends op mondiaal of Europees niveau en vormen op hun beurt de context voor regionale uitwerkingen. In de regio's treden namelijk samenstellingseffecten en vervolgeffecten op, omdat regio's van elkaar verschillen qua compositie van bijvoorbeeld bevolking, bedrijvigheid en landschap en qua sociale, culturele, politieke en ruimtelijke context. Daarom kunnen (inter)nationale trends per regio verschillend uitpakken.

4.1 Aansluiten op scenario's van het CPB

In dit rapport wordt aangesloten op de scenario's van het Centraal Planbureau (2004) om van daaruit specifieke punten voor de provincie Utrecht te belichten. Het Centraal Planbureau ontwikkelt al vanaf de jaren tachtig scenario's en heeft die in het begin van deze eeuw voor het laatst geactualiseerd (De Mooij & Tang 2003). Deze scenario's zijn bedoeld voor de regering, maar worden ook door andere overheden, instellingen en bedrijven gebruikt. Het CPB gaat bij de scenario's uit van twee dichotomieën, namelijk internationale samenwerking tegenover nationale soevereiniteit en publieke verantwoordelijkheid (sturing door de overheid) tegenover private verantwoordelijkheid (marktwerking). Beide assen weerspiegelen volgens het Centraal Planbureau de belangrijkste sleutelonzekerheden waarvoor we in Nederland de komende tijd staan.

Figuur 13: De vier scenario's van het Centraal Planbureau



De autonome trend in de afgelopen jaren was naar meer internationalisering en naar meer marktwerking. Toch hebben deze bewegingen tegenkrachten opgeroepen zoals het 'Nee' tegen de Europese grondwet en de weerstand tegen de privatisering van publieke diensten. Bovendien hecht men steeds meer waarde aan soevereiniteit en identiteit als gevolg van (concurrentie tussen ...) en als reactie op (trots op ...) de toenemende internationalisering. Daarom zijn alle vier scenario's waarschijnlijk.

De beide assen omsluiten vier kwadranten en elk kwadrant bevat een scenario:

- 'Global Economy': veel internationale samenwerking op economisch en ecologisch terrein, politieke integratie komt minder goed uit de verf, wel verdere uitbreiding EU in oostelijke richting, prestatie maatschappij en individualisering, grondige herziening collectieve sector, grote welvaartsverschillen tussen mensen en regio's, nadruk op eigen verantwoordelijkheid burger, veel investeringen in innovatie en technologie, weinig aandacht voor milieu en natuur.
- 'Transatlantic Market': handelsblokken dominant waarbij EU en VS samen optrekken tegen de rest van de wereld, uitbreiding EU blijft beperkt tot handelsliberalisaties, behoud van nationale soevereiniteit binnen Europa, inperking van verzorgingsstaat, versobering publieke voorzieningen, netwerkmaatschappij, groepsvorming, 'club'-convergentie van mensen en regio's, bevorderen regionale economie door benutten van eigen hulpbronnen en menselijk kapitaal, bevorderen van innovatie en technologie door regionale samenwerking, veel aandacht voor behoud eigen leefomgeving.
- 'Regional Communities': zich afzijdig houden van globalisering, neiging tot protectionisme, weinig aandacht voor grensoverschrijdende milieuproblemen en handelsverkeer, markten in Europa verbrekken, herijking van verzorgingsstaat met behoud van collectieve voorzieningen, weinig sociale en ruimtelijke mobiliteit, overheid bevordert sociale solidariteit en regionale identiteit, geringe investeringen in opleiding, kennis en arbeidsproductiviteit, veel aandacht voor behoud van 'eigen' natuur en landschap.
- 'Strong Europe': veel internationale samenwerking op sociaal-cultureel en ecologisch terrein, overheveling van soevereiniteit naar Europa dat zich sterk op het speelveld van de wereldpolitiek manifesteert, economische integratie komt minder goed uit de verf, sociale cohesie staat voorop, mensen zijn mondige wereldburgers en handelen uit solidariteit met andere mensen binnen en buiten de eigen regio, verdeling van welvaart belangrijker dan genereren van welvaart, enige hervormingen collectieve sector met behoud van sociale zekerheid, veel investeringen in opleiding, kennis en arbeidsproductiviteit.

De scenario's zijn vervolgens door het Centraal Planbureau gekwantificeerd naar groei van het bruto nationaal product, arbeidsproductiviteit, werkgelegenheid en bevolking en ook naar participatiegraad, werkloosheidsniveau, rentestand en export. De scenario's blijken niet alleen grote kwalitatieve maar ook grote kwantitatieve verschillen te laten zien.

4.2 Doorvertaling naar provincie Utrecht

Van deze scenario's zijn door het CPB, MNP en RPB (thans PBL) wel regionale uitwerkingen gemaakt, maar geen van die uitwerkingen is op provinciaal schaal gepubliceerd. In de studie Welvaart en Leefomgeving (WLO) zijn door de gezamenlijke planbureaus (CPB, MNP & RPB 2006) de scenario's uitgewerkt wat betreft de betekenis voor de fysieke omgeving en verder regionaal gedetailleerd tot een indeling in drie landsdelen (Randstad, Overgangs-zone en Overig Nederland). Uit deze studie blijkt dat de bevolkingsgroei in alle scenario's het hoogst is in de Overgangszone (met als uitersten een gemiddeld jaarlijkse bevolkingsgroei bij Global Economy van 0,6% en bij Regional Community van 0,2% tot 2020 en -0,2% na 2020).

De Randstad en Overig Nederland verschillen nauwelijks qua toekomstig groeitempo van de bevolking. Ook de groei van de werkgelegenheid is het hoogst bij het Global Economy scenario (gemiddeld jaarlijkse groei van 0,7% tot 2020 en van 0,2 % na 2020) en wederom het laagst bij het Regional Community scenario (gemiddeld jaarlijkse groei van -0,3% tot 2020 en - 0,6% na 2020). In de meeste scenario's ligt het groeiniveau van de werkgelegenheid in de Randstad onder dat van de Overgangszone en Overig Nederland. Alleen bij Strong Europe (na 2020) en bij Regional Communities (na 2020) scoort Randstad iets hoger. De planbureaus houden dus rekening met een voortgaande spreiding van bevolking en verschuiving van werkgelegenheid naar de overgangszone buiten de Randstad.

Hoewel er officieel geen kwantitatieve uitwerkingen van de WLO (2006) scenario's op provincieniveau voor handen zijn, hebben sommige provincies wel doorvertalingen gemaakt. Dit is door PricewaterhouseCoopers gedaan voor Utrecht (PwC 2006). Het is volgens eigen zeggen een 'indicatieve vertaling' van de WLO (2006) scenario's.

4.2.1 Economie: 'jobless growth' versus 'braindrain'

Bij het *thema economie* noemt PwC als belangrijkste algemene trends de sectorale verschuiving van werkgelegenheid in de richting van zakelijke diensten en de zorg. Aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt speelt tevens het effect van de vergrijzing. In beide internationaal gerichte scenario's (Global Economy en Strong Europe) is de economische groei het hoogst, maar vanwege de als gevolg van de internationale concurrentie noodzakelijke toename van de productiviteit vertaalt dit zich maar mondjesmaat in een stijging van de totale werkgelegenheid ('jobless growth'). Vooral (internationaal) innovatieve bedrijvigheid en werkgelegenheid hebben in deze scenario's de wind mee. In verband met de toenemende vraag naar hooggeschoolde arbeid stijgt de werkloosheid vooral bij de laaggeschoolde werknemers. De Utrechtse arbeidsmarkt oefent bovendien een sterke aantrekkingskracht uit op gekwalificeerde beroepskrachten uit binnen- en buitenland. Volgens het rapport van PwC zullen vooral in het Global Economy scenario de inkomensverschillen binnen de provincie Utrecht groter worden. Anderzijds ontstaan door de sterke economische groei in dit scenario nieuwe arbeidskansen voor mensen met lage scholing. Dit gebeurde ook in de inmiddels afgesloten periode van hoogconjunctuur.

De economische groei in Utrecht is volgens het Regional Community scenario matig, waarbij de totale werkgelegenheid zelfs afneemt. De publieke sector is in dit scenario sterk vertegenwoordigd. Door de geringe oriëntatie van bedrijven en instellingen op internationale markten blijft de ontwikkeling van innovatie en technologie steken. Het aanwezige kennispotentieel wordt onvoldoende aangewend en Utrecht raakt haar naam en faam als kennisregio kwijt. Het gemiddelde inkomensniveau stijgt nauwelijks. Utrecht is niet langer favoriet onder hooggeschoolde arbeidskrachten en afgestudeerden zullen vaker de provincie na hun studie verlaten. Utrecht krijgt te maken met een 'braindrain'. Hoewel het scenario Regional Community uitzicht biedt op een 'slow economy' met een duurzaam imago, moet niet worden vergeten dat er wel een groot verdelingsprobleem opdoemt. Er zijn in dit scenario te weinig woningen om iedereen te huisvesten en te weinig banen om mensen hun geld te laten verdienen. Macro gezien betekent dit een teruggang in welvaart.

4.2.2 Natuur en milieu: transformatie versus behoud

Bij het *thema natuur en milieu* zijn volgens PwC de belangrijkste algemene trends dat de energievoorziening steeds meer afhankelijk wordt van import, dat het areaal recreatiegroen per huishouden afneemt en dat de Ecologische Hoofdstructuur niet volledig wordt gerealiseerd. Volgens PwC staat in de meeste scenario's behoud van natuur op vooral de

Utrechtse Heuvelrug onder druk. Specifieke Utrechtse aandachtspunten zijn verder de effecten van geluidshinder, luchtkwaliteit en CO₂-uitstoot als gevolg van de economische functie van de provincie als ‘Draaischijf van Nederland’. In het buitengebied vormt de verdroging van de bodem steeds meer een probleem (vooral voor de landbouw). Verder zal in Utrecht een verhevigde competitie plaatsvinden om ruimte voor verstedelijking, recreatie en natuur. Utrecht heeft, zoals gezegd, een unieke combinatie van stedelijke kwaliteiten en groene leefkwaliteit, maar dreigt deze ‘asset’ te verliezen.

In de scenario’s Strong Europe en Regional Communities wordt deze bedreiging afgeweed door stringent overheidsbeleid. De overheid stelt al dan niet in internationaal verband paal en perk aan uitbreidende verstedelijking door de intensivering van ruimtegebruik in bestaande stedelijke gebieden te bevorderen, bestaande natuur en landschap te behouden en waar mogelijk nieuwe natuur en landschap te ontwikkelen. (vooral in bosrijke omgevingen zoals op de Heuvelrug). Verder krijgt het water een sturende rol in het landschap. In het Transatlantic Market scenario neemt het areaal natuur en bos in de provincie af en wordt veel bestaande natuur omgezet tot recreatiegebieden. In het Global Economy scenario komt daar extra benutting van de groene ruimte voor de woonfunctie bij.

Met andere woorden, de grote vraag met betrekking tot natuur en milieu is of er zal worden ingezet op een versterkt overheidsbeleid dat gericht is op het behoud en versterken van de groene kwaliteiten in de provincie Utrecht, dan wel of men deze groene kwaliteiten wil opofferen aan de groei van de economie en de bevolking.

4.2.3 Sociale voorzieningen: privatisering versus overheidszorg

Bij het *thema sociale omgeving* draait het volgens het PwC-rapport voornamelijk om demografische ontwikkelingen. In de scenario’s Global Economy en Strong Europe neemt de bevolkingsgroei het sterkst toe, vooral door de komst van jongeren en buitenlanders. Het aantal alleenstaanden is in deze scenario’s het hoogst. Beide scenario’s verschillen in de manier waarop met de vergrijzing van de bevolking wordt omgegaan.

In het Strong Europe scenario is de zorg een aangelegenheid voor de overheid, terwijl in het Global Economy scenario de privatisering van de zorg zich doorzet. Deze marktwerking wordt verondersteld te leiden tot een kwaliteitsverbetering. Een ander verschil is dat in het Strong Europe scenario de beschikbare vrije tijd voor veel mensen toeneemt en in het Globale Economy scenario juist afneemt.

In de Regional Community en Transatlantic Market scenario’s is de veelkleurig druk veel geringer. De groene en grijze druk blijven nagenoeg hetzelfde, waarbij in het Transatlantic Market scenario de zorg steeds meer inkomensafhankelijk wordt en in het Regional Community scenario meer een beroep wordt gedaan op informele zorg (mantelzorg).

4.2.4 Ruimte en mobiliteit: concentratie versus spreiding

Het *thema ruimte en mobiliteit* staat in het teken van de verwachte vraag naar ruimte voor wonen, werken en verkeer. De ruimtevraag voor wonen zal ook in de toekomst sterk blijven toenemen vanwege de voortgaande groei van het aantal huishoudens en de toenemende ruimteconsumptie per huishouden. De ruimtevraag voor verkeer neemt zeker tot 2020 toe en vakt dan iets af.

Voor het werken wordt verwacht dat de ruimtevraag voor bedrijventerreinen minder snel zal groeien en na 2020 in de meeste scenario’s zal afnemen. De verminderde omvang van de beroepsbevolking en de sectorverschuiving naar een verdere ‘verdienstelijking’ van de economie zijn de belangrijkste krimpfactoren met betrekking tot bedrijventerreinen. Verder

zal door het toenemende aandeel kleine bedrijven met eigen bedrijfshuisvesting de totale omvang van het kantooroppervlak minder groeien dan in het verleden. In beide op private verantwoordelijkheid gerichte scenario's (Global Economy en Transatlantic Market) zal de verstedelijkingsdruk in Utrecht het sterkst toenemen.

In verband met de hogere grond- en ontwikkelingskosten, de ingewikkelde procedures en beperkte ruimtelijke mogelijkheden in de steden enerzijds en de groei van het aantal huishoudens en van het inkomen anderzijds verlegt de druk zich in deze scenario's toch naar het landelijke gebied (suburbanisatie). Door deze gespreide verstedelijking neemt het gebruik en de kwaliteit van het openbare vervoer af en neemt het fileleed toe. In het Strong Europe scenario spannen alle overheden zich in om de verhoogde verstedelijkingsdruk in het bestaande stedelijke gebied op te vangen. Nieuwe bouwlocaties liggen in of aan de rand van de nu reeds bebouwde kom. Investerings in het regionale en nationale openbaar vervoersnetwerk zorgen voor kwaliteitsverhoging, waardoor het openbaar vervoer kan concurreren met het autoverkeer. Dit garandeert een vlotte afhandeling van de gestegen mobiliteit. In het Regional Community scenario zijn zulke investeringen niet noodzakelijk omdat de verstedelijkingsdruk minder is, het inkomenspeil minder stijgt en bij gevolg de mobiliteit slechts licht toeneemt. De steden kunnen de geringere groei aan bevolking en bedrijven opvangen en bieden bovendien plaats aan nieuwe groene recreatieruimte.

4.3 Conclusie

De vier scenario's van de gezamenlijke planbureaus gaan uit van enerzijds meer of minder internationale oriëntatie en anderzijds meer of minder marktwerking. In het scenario Global Economy staan internationalisering en marktwerking voorop en als zodanig de tegenhanger van het scenario Regional Communities. Het scenario Strong Europe is ook internationaal gericht, maar dan minder in economische zin en meer in sociaal-culturele zin. Bovendien wordt in dit scenario zwaar ingezet op milieubeleid in Europees verband. Het scenario Transatlantic Market tenslotte gaat uit van een verdere versobering van de verzorgingsstaat en behoud van de nationale soevereiniteit binnen Europa.

De scenario's hebben vooral betekenis voor Nederland als geheel, maar kunnen wel als een referentiekader worden gebruikt bij het nadenken over de toekomst van de provincie Utrecht. Zo staan de scenario's Global Economy en Strong Europe voor een verdere internationalisering en navenante groei van de Utrechtse economie respectievelijk het sociaal-culturele klimaat in Utrecht. Het scenario Transatlantic Market betekent een verdere versteviging van de nationale positie van Utrecht. Het scenario Regional Community kiest voor de regionale economie. Het ecologisch kapitaal is het best gewaarborgd bij de scenario's Strong Europe en Regional Community, omdat hierbij de overheid het heft in handen heeft, d.w.z. de Europese respectievelijk Nederlandse overheid. Ten aanzien van het sociaal kapitaal laten de scenario's verschillende beelden zien. Het scenario Global Economy zet zwaar in op de afbouw van de verzorgingsstaat, de privatisering van sociale voorzieningen en de komst van buitenlandse arbeidskrachten. Het Transatlantic Market scenario gaat minder ver in de afbouw van de verzorgingsstaat en laat de meeste sociale voorzieningen in tact, maar maakt het gebruik ervan wel inkomensafhankelijk. In het Strong Europe scenario verandert er op het sociale vlak vrij weinig en behoudt de overheid een belangrijke stem in de zorgsector. Dit in tegenstelling tot het Regional Community scenario waarin de mantelzorg een belangrijke plaats krijgt.

5. Bevolking, economie en milieudruk in het licht van de scenario's

In dit hoofdstuk brengen we de besproken WLO (CPB, MNP & RPB 2006) scenario's in verband met de drie kapitalen uit 'De Staat van Utrecht', namelijk bevolking ('people'), economie ('profit') en milieudruk ('planet'). De scenario's verschillen wat betreft de ontwikkeling van deze sleutelgebieden, maar er zijn geen doorberekeningen gemaakt op het provinciale schaalniveau vanwege het verlies aan voorspellende waarde. De indeling in landsdelen is de laagst gehanteerde schaal wat betreft de scenario's.

In dit hoofdstuk bekijken we in hoeverre actuele ontwikkelingen in de periode vanaf de tijd dat de CPB scenario's het laatst zijn geactualiseerd (periode van 2002 tot 2008) en de prognoses tot 2025 voor Utrecht te plaatsen zijn binnen de uitwerking van de scenario's op de schaal van het landsdeel van de Randstad. Per thema (bevolking, economie en milieu) wordt bekeken in hoeverre huidige en te verwachten ontwikkelingen zich verhouden tot de geschetste scenario's. Vervolgens werken we twee van de scenario's uit (Globale Economy en Strong Europe) om zodoende een eerste beeld te krijgen van de te verwachten toekomstige ruimtedruk in de provincie Utrecht (zie hoofdstuk 7). Het gaat dus om de interpretatie van recente ontwikkelingen in de drie sleutelgebieden vanuit de scenarioverwachtingen zoals die door het CPB op het niveau van de Randstad zijn gegeven.

5.1. Actuele bevolkingsgroei overtreft alle scenario's

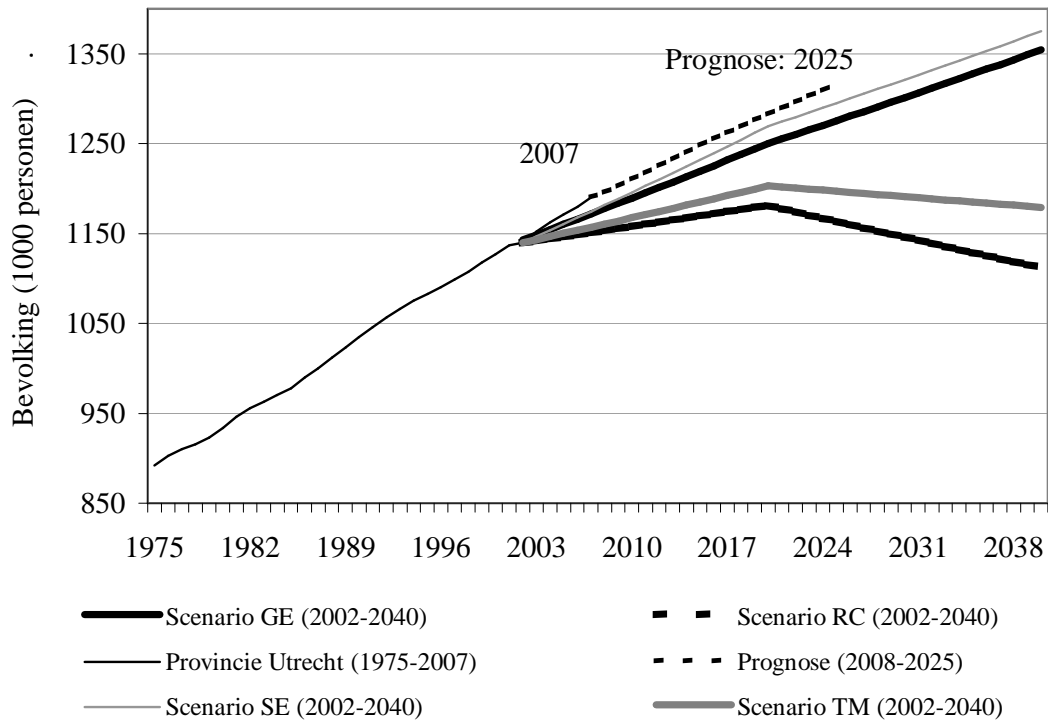
De bevolkingsgroei in de provincie Utrecht in de jaren 2002-2008 bedroeg gemiddeld 0,9% per jaar. De Utrechtse bevolkingsgroei ligt daarmee boven de geraamde groei van de Randstad in alle vier scenario's. Zo wordt de jaarlijkse groei tot 2020 geraamd op 0,6% in het Strong Europe Scenario en 0,5% in het Global Economy scenario. De Utrechtse bevolking is in de afgelopen jaren dus meer toegenomen dan op basis van elk van de scenario's voor het landsdeel Randstad verwacht mocht worden. De oorzaak is gelegen in het verschil in bevolkingsgroei tussen de zogeheten Noordvleugel en Zuidvleugel van de Randstad, want ook in de regio Amsterdam overstijgt de bevolkingsgroei die van de Randstad als geheel. De ontwikkeling in Utrecht sluit dus aan op die in de regio Amsterdam en ligt boven het gemiddelde van de Randstad.

De bevolkingsprognoses met betrekking tot de provincies in de Randstad geven gemiddeld een jaarlijkse bevolkingstoename van 0,3% aan tot 2020³. Dit groeipercentage komt overeen met het Transatlantic Market scenario (zie ook hoofdstuk 7). De groeiprognoses van de bevolking in de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland bedragen volgens de recente regionale groeiprognoses van het PBL en het CBS respectievelijk 0,4% en 0,2% per jaar tot 2025. Nu wordt duidelijk dat de provincie Utrecht een sterkere bevolkingsgroei kent dan de beide Hollandse zusterprovincies. Hoewel de bevolkingsprognoses tot 2020 aangeven dat de bevolkingsgroei in Utrecht in de komende jaren gaat afnemen, blijft de groei ruim boven de groeiverwachting van de Randstad als geheel. Utrecht blijft dus binnen de Randstad de provincie met de hoogste bevolkingsgroei.

Zoals we in hoofdstuk 2 al zagen zal de toekomstige bevolkingsgroei in de provincie Utrecht op grond van beleidsmatige overwegingen vooral moeten plaatsvinden in de beide steden Utrecht en Amersfoort. Het is voornamelijk de vraag of dit op grond van planologische overwegingen haalbaar is (zie ook paragraaf 3.4). De vergelijking binnen Randstad verband maakt duidelijk dat de provincie zeker tot 2020 een flinke groeitaak heeft. Er ligt een belangrijke (binnen)stedelijke bouwopgave en ook uitbreiding van de Vinexlocaties in en rond beide steden lijkt geboden.

³ Zie publicatie Welvaart en Leefomgeving (CPB, MNP & RPB 2006)

Figuur 14: Bevolkingsomvang provincie Utrecht 1975-2040



Bron: CBS en bevolkingsprognose PBL

Na 2020 neemt de bevolkingsdruk iets af. Voor de periode 2020-2040 wordt op basis van de WLO scenario's verwacht dat de bevolkingsgroei in de Randstad zal dalen, dan wel, in de scenario's Transatlantic Market en Regional Community, om zal slaan naar inkrimping van de bevolking. In de prognoses voor de provincie Utrecht voor de jaren na 2020 wordt echter een verdere groei tot 2025 verwacht. Daarmee lijken volgens de bevolkingsprognose voor de periode 2020-2025 de verwachtingen van de scenario's Transatlantic Market en Regional Community kwantitatief niet uit te komen. Het kan natuurlijk zijn dat dit na 2025 gebeurt, maar erg waarschijnlijk is dat niet. Op lange termijn bezien komt de groeiverwachting voor de Randstad volgens het scenario Strong Europe nog het meest in de buurt van de bevolkingsprognose voor de provincie Utrecht.

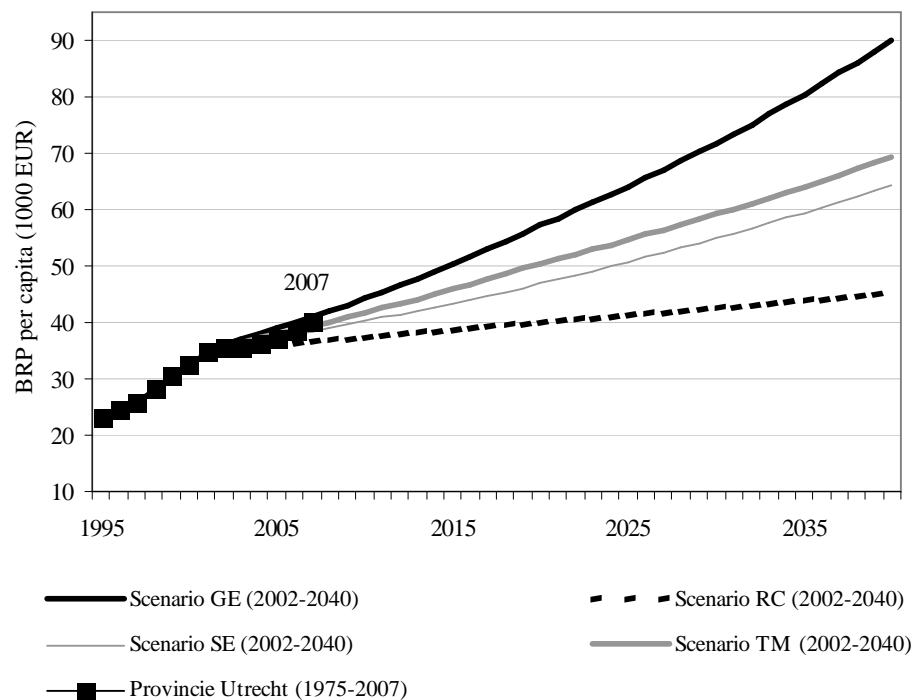
5.2 Wisselend beeld bij welvaartsgroei

Wanneer we de recente ontwikkelingen in de provincie Utrecht afzetten tegenover de bandbreedtes van de WLO scenario's voor de Randstad dan blijkt dat de welvaartstoename in Utrecht in de jaren 2002-2008 minder pregnant boven het niveau uitsteekt van de scenario's dan bij de bevolkingsgroei het geval was. In de periode 2002-2008 is het bruto regionaal product (BRP) per hoofd van de bevolking in Utrecht toegenomen met 2,4% per jaar. Dit is meer dan het landelijk gemiddelde, maar lager dan de groei in de overige Randstedelijke provincies Zuid-Holland en Noord-Holland. Deze provincies zagen in dezelfde periode hun BRP per capita toenemen met respectievelijk 3,1% en 3,7% per jaar. Dit is opvallend, want de groei van het BRP per capita in de provincie Utrecht ligt al ruim tien jaar consistent hoger dan de groei van het BRP per capita in Zuid- en Noord-Holland. Utrecht is weliswaar één van

de economisch best presterende provincies van Nederland, maar gevolgen van de recessie in 2003 hebben juist in Utrecht voor een verminderde economische groei gezorgd. Wanneer we bekijken in hoeverre de welvaartsgroei in Utrecht zich verhoudt tot de verwachtingen op basis van de vier WLO scenario's voor de Randstad provincies, blijkt dat Utrecht tot 2004 een relatief lage welvaartsgroei kent en in de laatste jaren weer een relatief wat meer hoge welvaartsgroei. De Utrechtse economie is in de jaren 2005-2007 verder aangetrokken, en zit qua groei nu op het niveau tussen het Transatlantic Market scenario en het Global Economy scenario voor de gehele Randstad. De schommeling van geringe naar sterke groei in het welvaartsniveau is, zoals gezegd, te wijten aan de nationale conjuncturele situatie in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw. Maar door het hernieuwd hoge economische groeiniveau in de laatste twee, drie jaar loopt de provincie Utrecht weer meer in de pas met de andere twee Randstad provincies.

Het is uiteraard te vroeg om te speculeren wat de effecten zullen zijn van de huidige financiële crisis en de te verwachten economische recessie. Het ligt in de lijn van de verwachting dat deze recessie voor de nodige klappen zal zorgen in vooral de internationaal gerichte zakelijke en financiële diensten. Het is daarom zeer de vraag of de Utrechtse economie de komende jaren het groeiniveau van de afgelopen twee, drie jaar zal kunnen handhaven. Een ontwikkeling in de komende jaren volgens het Transatlantic Market Scenario of het Strong Europe scenario ligt daarom meer voor de hand.

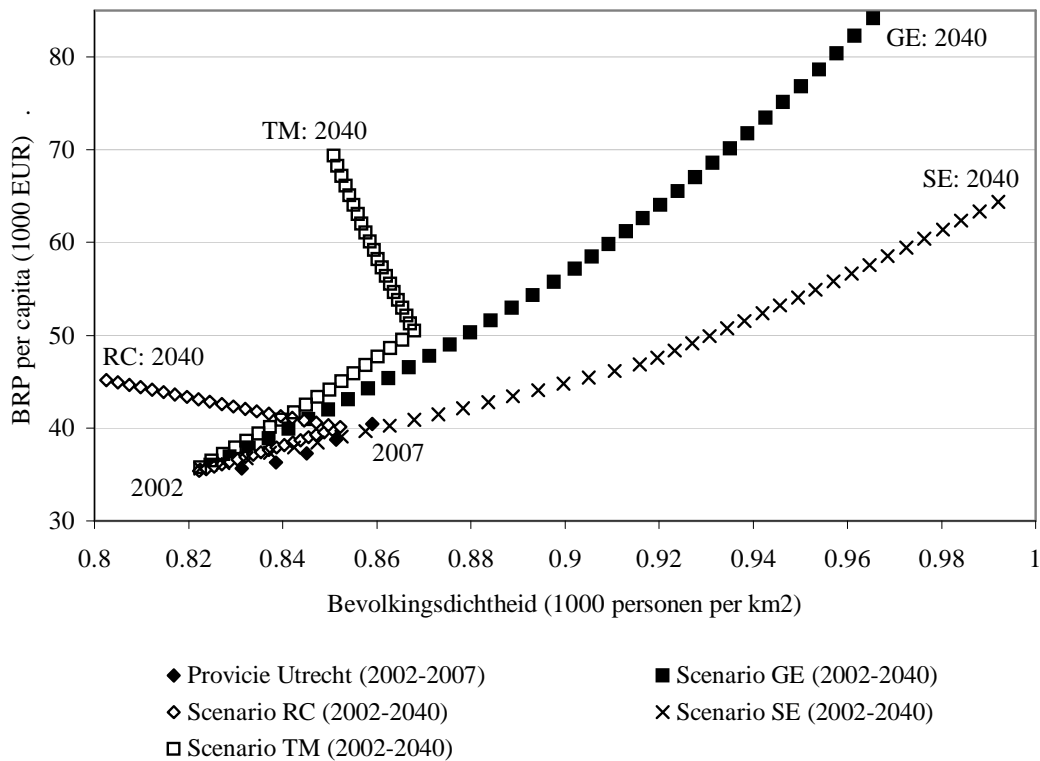
Figuur 15: Bruto regionaal product per capita in de provincie Utrecht 1995-2040



Bron: eigen berekeningen

In de afgelopen vijf jaar blijkt Utrecht een sterke bevolkingsgroei (wonen) te combineren met een lager niveau van economische groei (werken). De economische groei van Utrecht blijft ook achter bij die van de regio Amsterdam. Hoewel op dit moment de provincie Utrecht een grote aantrekkingskracht heeft op pendelaars uit Gelderland (Veluwe, Rivierengebied) Noord-Brabant (regio Den Bosch) kan deze ontwikkeling er toe leiden dat er een toename van de uitgaande pendel uit de provincie Utrecht plaatsvindt (bijvoorbeeld nog meer naar de regio Amsterdam). Geconstateerd kan worden dat de economische groei zoals die in Utrecht heeft plaatsgevonden niet kan tippen aan die van het Global Economy scenario voor de Randstad en verder dat het niveau van de bevolkingsgroei hoger is dan de economische groei. Dit laatste spoot met de positionering van Utrecht in de Overgangszone waarbij de woningvraag uit de Randstad voor een belangrijk deel wordt opgevangen. Blijkbaar gebeurt dit momenteel minder voor de bedrijvigheid uit de Randstad..

Figuur 16: Bevolkingsdichtheid en welvaart in de provincie Utrecht 2002-2040



Bron: eigen berekeningen

De vier scenario's Global Economy (GE), Strong Europe (SE), Transatlantic Market (TM) en Regional Community (RC) schetsen verschillende toekomstbeelden. Waar het Global Economy scenario sterke verstedelijking koppelt aan een hoge welvaarts groei, schetst het Regional Community scenario tot 2040 juist een toekomstbeeld met de combinatie van minder verstedelijking en lage economische groei. Het Transatlantic Scenario werkt met een andere combinatie, namelijk een sterke economische groei en een geringe toename in bevolkingsdichtheid. Op basis van het Strong Europe scenario kan worden verwacht dat de bevolkingsdichtheid sterk toeneemt, in combinatie met een matige welvaarts groei. De op basis van de actuele ontwikkelingen verwachte ontwikkeling in de provincie Utrecht lijkt nog het meest op die volgens het Strong Europe scenario.

Voor de voorstanders van het Regional Community scenario (weinig bevolkingsgroei, weinig economische groei, meer ruimte voor de fysieke leefomgeving) is het goed om te beseffen dat de bevolkingsdichtheid in de provincie Utrecht de afgelopen jaren zo sterk is gestegen dat die dichtheid in 2007 met 859 mensen per vierkante kilometer reeds voorbij het binnen het Regional Community scenario voorspelde punt voor het jaar 2020 is gegaan. Zou men dus kwantitatief op dit scenario willen uitkomen, dan zal nu reeds de bevolkingsdichtheid moeten worden verminderd. Daar komt bij dat het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking inmiddels ook voorbij dit voorspelde punt is. Daarmee lijkt de provincie Utrecht slechts met ingrijpende herstructureringen in zowel de groei van de bevolking als de economie te kunnen voldoen aan de verwachtingen op basis van dit scenario. Al naar gelang de politieke afweging kan men dit zien als een noodklok of een uitdaging.

5.3 Milieudruk ontwikkelt zich conform Strong Europe scenario

De Utrechtse groei in bevolking en economie kunnen een belangrijke invloed hebben op de ontwikkeling van de toekomstige druk op de groene leefomgeving. Hoe verhoudt de recente geschiedenis zich ten opzichte van de in de scenario's geschetste milieusituatie? Met behulp van NAMEA (Telos 2006) kan worden benaderd in hoeverre de milieudruk verandert voor de provincie Utrecht per scenario. Dit gebeurt op basis van een vertaling van economische structuur naar milieuvervuiling.⁴ In andere woorden, wanneer het Utrechtse aandeel in de Nederlandse productie wijzigt, is het waarschijnlijk dat in vergelijkbare mate haar aandeel in de nationale milieudruk wijzigt. Milieudruk kan worden gemeten in miljoenen kilogrammen uitstoot van CO₂, stikstof of fijn stof, CFK, maar ook overige luchtverontreiniging.

In de periode 2002-2006 is in de provincie Utrecht de totale milieudruk licht toegenomen. Opvallend is dat milieudruk eerder samenhangt met overige luchtverontreiniging dan met een toename in de uitstoot van CO₂, stikstofoxiden of fijn stof. Dit kan worden verklaard aan de hand van een nadere verkenning van de economische groei in deze periode per sector. Het zijn met name de schonere (diensten)sectoren in de provincie Utrecht die de laatste jaren garant staan voor economische groei.

Tabel 8: Toename van milieudruk in de diverse scenario's, 2002-2040

Scenario	Periode	Milieudruk (totaal)	Uitstoot van koolstofdioxide	Uitstoot van stikstof	Uitstoot van fijnstof
	2002-2006	+	-	-	-
GE	2002-2020	++	+	++	-
RC	2002-2020	-	--	-	--
SE	2002-2020	+	-	-	-
TM	2002-2020	+	-	+	-
GE	2020-2040	+	+	+	+
RC	2020-2040	--	--	-	--
SE	2020-2040	+	-	+	-
TM	2020-2040	-	-	-	-

+ = lichte toename, ++ = sterke toename, - = lichte afname, -- = sterke afname.

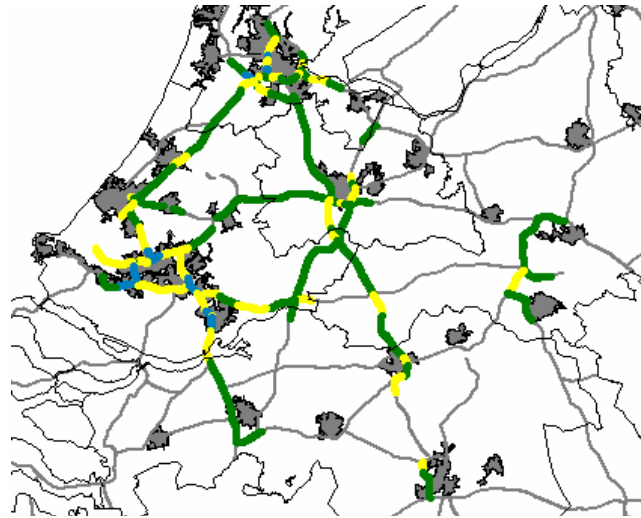
Bron: CPB/RPB 2002, 2008; en Telos/NAMEA 2008

⁴ NAMEA veronderstelt dat het aandeel van de provincie Utrecht in de Nederlandse economie het aandeel benadert van Utrecht in de Nederlandse milieudruk. Op deze manier is voor de Utrechtse economie en per sector een berekening mogelijk die per jaar de toename in milieudruk op nationaal niveau vertaalt naar het provinciale niveau. Een tweede belangrijke veronderstelling is de onveranderlijkheid van de vervuilende eigenschappen per sector.

Wanneer we deze ontwikkelingen afzetten tegen de verwachtingen voor de nabije en verre toekomst op basis van de vier scenario's wordt duidelijk dat ook de recente ontwikkelingen in milieudruk in de provincie Utrecht het meest in lijn zijn met het scenario Strong Europe. In dit scenario zijn het met name de sectoren overheid, onderwijs en gezondheidszorg die terrein winnen ten opzichte van nijverheid en landbouw. Deze ontwikkelingen resulteren in een groeiende economie in combinatie met een geringe stijging in de milieudruk. Dat laatste is in dit scenario (alsook in de afgelopen jaren) het gevolg van een voortvarend Europese milieubeleid.

Naast de mate van milieudruk is ook de spreiding van milieudruk in de provincie van belang. Daarbij gaat het minder om de spreiding van de bedrijvigheid, maar vooral om de milieudruk van het verkeer. Onderstaande figuur geeft hiervan een beeld.

Figuur 17: Kans op woningen in overschrijdingsgebieden in de provincie Utrecht in 2015



Legenda:

Groen: in 2015 vrijwel zeker geen woningen in het overschrijdingsgebied

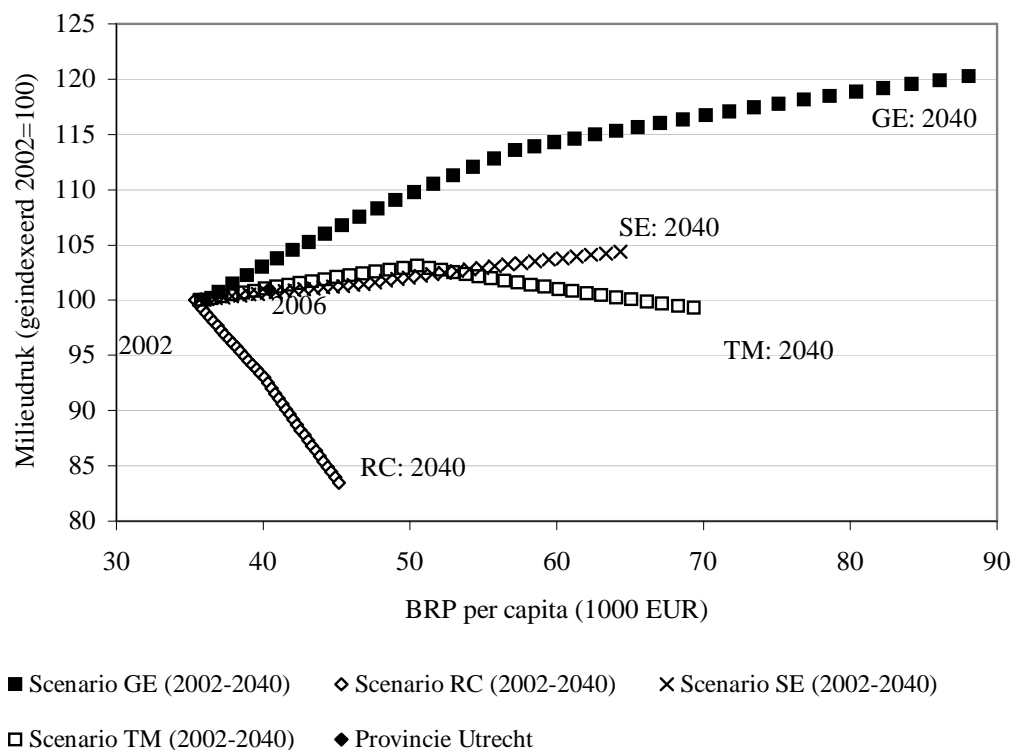
Geel/blauw: in 2015 mogelijk woningen in het overschrijdingsgebied

Blauw: de 15 wegvakken met het hoogste aantal woningen in het overschrijdingsgebied

Bron: MNP, 2007

In figuur 17 is de luchtverontreinigings situatie voor NO₂ in 2015 aangeven, als zijnde representatief voor de luchtverontreiniging door het wegverkeer. In de scenario's met hoge mobiliteitsgroei (Global Economy en Transatlantic Market) wordt naar verwachting de NO₂-grenswaarde (40 µg/m³) nog overschreden in de woongebieden aan de Zuid-West kant van Utrecht (Nieuwe Gein) en aan de oostkant (A27). Bij voortzetting van een voortvarend EU-beleid, zoals dat verondersteld is in het Strong Europe scenario zullen deze overschrijdingen naar verwachting niet meer optreden.

Figuur 18: Welvaart en milieudruk in de provincie Utrecht 2002-2040



Bron: eigen berekeningen

Het meest vervuilende verwachtingspatroon valt samen met het Global Economy scenario. In dit scenario wordt een sterke stijging van de logistieke diensten verwacht, en een daarmee gepaard gaande toename in de uitstoot van stikstof. In alle vier de scenario's zullen commerciële diensten een belangrijke bijdrage leveren aan de Utrechtse economie, en wordt verwacht dat de aandelen van de nijverheid en agrarische sector in de provinciale werkgelegenheid sterk zullen dalen.

In het scenario Regional Community wordt een consistente daling in de milieudruk verwacht tot 2040. Deze daling hangt in sterke mate samen met de verwachte geringe bevolkingsgroei en uiteindelijke afname, in combinatie met een matige economische groei. Opvallend is dat in het Transatlantic Market scenario eerst een stijging en vervolgens een daling in de milieudruk wordt verwacht. Dit te herleiden naar een verwachte sterke groei van de logistieke dienstverlening in dit scenario tot 2020, en een, zij het iets geringe groei in deze sector in de periode 2020-2040. Op basis van de publicatie Welvaart en Leefomgeving (2005) is de milieudruk in het Transatlantic Market op alle fronten in 2040 groter dan in het Strong Europe Scenario, omdat in dit scenario een sterker en meer internationaal (EU) milieubeleid wordt gevoerd.

De verwachtingen voor de milieudruk per scenario kunnen worden afgezet tegen de verwachtingen van de welvaarts-groei. In het Strong Europe scenario is over de gehele periode zowel de economische groei als de milieudruk lager dan in het Transatlantic Market Scenario. Deze verschillen zijn terug te voeren op de eerder besproken veranderingen in economische structuur, bevolkingsdichtheid en beleid. In zowel het Transatlantic Market scenario als het Global Economy scenario ligt de nadruk op economische groei. In het Strong Europe scenario ligt de nadruk op Europees milieubeleid. Daarbij wordt een combinatie van economische

groei en milieukwaliteit bereikt. Zo is de CO₂-emissie in het Strong Europe scenario ongeveer de helft van die in het Transatlantic scenario, maar is de economische ontwikkeling 10% lager.

5.4 Conclusie

De groei in de provincie Utrecht wat betreft de bevolking wordt het best getypeerd door het Global Economy scenario van de Overgangszone in Nederland. De groei van de economie blijft daarbij achter als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen. De economische groei in de provincie Utrecht ligt over de periode 2002-2006 onder het niveau van het Global Economy scenario in de Randstad. Hieraan kunnen bovendien structurele oorzaken ten grondslag liggen. Het toenemende ruimtegebrek voor bedrijven in de provincie Utrecht kan er wel eens de reden van zijn dat bedrijven uit de overige delen van de Randstad Utrecht als vestigingsplaats links laten liggen. As gevolg van het sterke accent op dienstverlening is de milieudruk relatief laag en overeenkomstig het Strong Europe scenario voor de Randstad, waarin een voortvarend Europees milieubeleid wordt verondersteld

Met andere woorden, voor het totale beeld van de ontwikkeling van de bevolking, economie en milieu sluit Utrecht aan bij een ontwikkeling die voortkomt uit de oriëntatie op mondialisering op vooral sociaal-cultureel en ecologisch vlak en minder op economisch gebied. Meer dan het Global Economy scenario en het Transatlantic Market scenario biedt het Strong Europe scenario een interessant perspectief voor de provincie Utrecht. Dit perspectief sluit aan op historie van de regio Utrecht die altijd verbonden is geweest met Europa (zie bijvoorbeeld het programma Vrede van Utrecht). De provincie Utrecht kan daarbij een sociale missie uitdragen waarbij de onderlinge solidariteit binnen de regio alsmede met andere regio's in Europa voorop staat. Daarnaast wordt binnen dit scenario een sterke Europese sturing van de milieukwaliteit bepleit, bijvoorbeeld bij de kwaliteit van lucht en natuur.

De voorlopige conclusie is dat Utrecht zich wat betreft ontwikkelingen volgens het Strong Europe scenario kan profileren ten opzichte van andere stedelijke regio's in de Randstad en Nederland. De verdere uitbouw van de Universiteit Utrecht, het aantrekken van buitenlandse investeringen en het opzetten van een internationaal kenniscentrum op het gebied van klimaat, duurzaamheid, energie en innovatie passen goed in dit perspectief. Een gecoördineerde en actieve betrokkenheid van de diverse partners in de provincie Utrecht bij de beleidsontwikkeling en beleidsbeïnvloeding van deze dossiers in Brussel hoort hier vanzelfsprekend bij.

6. Randstad 2040

Dit hoofdstuk behandelt de structuurvisie Randstad 2040 (VROM 2008) vanuit het perspectief van de provincie Utrecht. Zoals eerder is aangegeven, streeft de rijksoverheid naar een Randstad die de vergelijking met andere belangrijke stedelijke regio's in Europa met glans kan doorstaan; dat wil zeggen naar een duurzame en concurrerende Europese topregio. Utrecht levert een belangrijke bijdrage aan dit streven, maar tegelijkertijd stelt dit nieuwe condities voor de kwaliteitsstrategie van Utrecht zelf. Daarom behandelen we in dit hoofdstuk de recente ambities van de regering ten aanzien van de Randstad. De nadruk ligt op de strategische doelen en minder op de concrete ruimtelijke plannen. Naast de strategische doelen van de nationale overheid kijken we ook naar de strategische doelen van de overheden in de stadsregio's Amsterdam en Eindhoven. De provincie Utrecht zal vooral ten aanzien van deze twee regio's positie moeten kiezen.

6.1 Randstad Urgent: bereikbaarheid, duurzaamheid en waterbeheer

De structuurvisie Randstad 2040 maakt deel uit van het Programma Randstad Urgent. De structuurvisie heeft de functie van een lange termijnverkenning. Het programma heeft een 'no-regret' karakter, dat wil zeggen dat het kabinet besluitvorming over deze projecten in alle gevallen nodig en belangrijk vindt. Met andere woorden, het zijn projecten die volgens de regering prioriteit hebben in de besluitvorming over de Randstad.

Het programma omvat naast de structuurvisie Randstad 2040 in totaal 32 projecten die in principe in samenhang moeten worden uitgevoerd met als doel om het investeringsklimaat in de Randstad duurzaam te verbeteren. De hoofdpogaven zijn:

- Verbetering van de bereikbaarheid en modernisering van de economie (22 projecten)
- Aantrekkelijker maken van het woon-, werk- en leefklimaat (8 projecten)
- Klimaatbestendig maken van de Delta (2 projecten)

Van de 22 in het programma opgenomen projecten met betrekking tot de verbetering van de bereikbaarheid en de modernisering van de economie hebben twee projecten direct betrekking op de provincie Utrecht. Dit betreft onder de titel 'Draaischijf Utrecht' de planstudies en pakketstudies over de multimodale verbetering van de bereikbaarheid in de ring Utrecht en de driehoek Utrecht-Hilversum-Amersfoort. Een ander project betreft het opheffen van de flessenhalzen in het traject A4 en A12, waarbij vooral de flessenhals op de A12 tussen Woerden en Gouda voor de provincie Utrecht belangrijk is. Een derde potentieel relevante project is getiteld 'Cultuur en Onderwijs', maar er vindt nog overleg plaats met het ministerie van O,C en W om een aansprekend project aan het programma toe te voegen. Het is te hopen dat Utrecht als 'knooppunt van kennis en cultuur' hiervoor in aanmerking komt.

Bij de hoofdpogave om het woon-, werk- en leefklimaat aantrekkelijk te maken staat Utrecht op de agenda met de projecten 'Duurzaam bouwen in de Utrechtse regio', 'Het Natte As project in het Groene Hart' en 'Groot Mijdrecht Noord'. Bij het eerst genoemde project gaat om duurzame woningbouw in de NV Utrecht (driehoek Utrecht-Amersfoort-Hilversum) en in de transformatiezone in de Oude Rijnzone tussen Leiden en Woerden. Het tweede project beoogt de versnelde uitvoering van de robuuste natte verbindingzone van de Biesbosch, naar het Groene Hart, het Plassengebied en verder naar het IJsselmeer. Het project Groot Mijdrecht Noord beoogt de aanleg van een grootschalige locatie voor waterberging.

Bij de hoofdpogave Klimaatbestendige Delta is de aandacht in het programma vooral gericht op versterking van de Hollandse en Zeeuwse kust. Meer in Utrechtse richting speelt het project compartimentering Centraal Holland, waarbij in polders tussenschotten worden geplaatst (compartimentsdijken) om overstromingen te voorkomen.

Het programma Randstad Urgent staat met betrekking tot de provincie Utrecht in het teken van bereikbaarheid, duurzaamheid en waterbeheer. Het is een omvangrijk programma met onderdelen waarover beleidsmatig in brede kring overeenstemming bestaat. De projecten staan al langer op de rol en behoeven daarom geen extra investeringen van de rijksoverheid. Er waren al eerder financiële reserveringen voor gemaakt. Wanneer geen haast wordt gemaakt met de uitvoering van de plannen kan het geld natuurlijk wel een andere bestemming krijgen.

Bereikbaarheid is, zoals al eerder gezegd, de spil waarop de Utrechtse economie en samenleving draait. De belangrijkste maatregelen met betrekking tot de verbetering van de bereikbaarheid zullen worden getroffen in het kader van de zogeheten pakketstudies. Het volledige pakket aan maatregelen (in totaal 3,1 miljard euro) wordt in de loop van 2009 bekend gemaakt, maar zijn al een paar tipjes van de sluier op te tillen.

De benaderingswijze wordt gekenmerkt door het streven naar het optimaliseren van de verkeersnetwerken. Daarbij gaat het om een selectieve aanpak waarbij de bereikbaarheid van de zeven belangrijkste werkgebieden in de provincie centraal staat. Vervolgens zal worden geprobeerd de netwerken per modaliteit (fiets, auto, bus, trein, boot) te optimaliseren en deze netwerken met elkaar te verknopen. Reistijd en betrouwbaarheid zijn daarbij de belangrijkste beoordelingscriteria alsmede de bijdrage aan de verbetering van de lokale leefbaarheid. Dit laatste telt mee omdat zoals we hebben gezien veel locaties aan de snelwegen te kampen hebben met de normoverschrijding fijn stof en stikstofoxide. Deze vervuiling zal volgens de mensen die aan de pakketstudies werken via technische oplossingen moeten worden opgelost.

Eén van de denklijnen is om een verschuiving in de 'modal split' te veroorzaken van auto naar openbaar vervoer door middel van enerzijds drastische verbeteringen van het OV-aanbod (hogere snelheid, grotere frequentie, grotere regelmaat, grotere zitplaats, betere comfort, meer veiligheid, meer knooppunten.) en anderzijds de beprijzing van het autoverkeer. Dit moet leiden tot een verminderde groei van het autoverkeer, maar niettemin moet rekening worden gehouden met ernstige knelpunten op het hoofdwegennet, vooral bij de knooppunten Eemnes (A1/A27), Hoevelaken (A1/A28) en Rijnsweerd (A27/A28). Deze knooppunten moeten op korte termijn worden ontlast. De verbindende tracés van de hoofdwegen A1, A27 en A28 kunnen dan worden verbreed om verdere toename van files te voorkomen.

Aanleg van nieuwe hoofdwegen biedt, zeker op korte termijn, weinig soelaas bij de verbetering van de bereikbaarheid. De aanleg van de A2,5 (tussen Breukelen en Lexmond ten westen van Vleuten) en het doortrekken van de A30 (Barneveld-Nijkerk/Nulde) blijken volgens de verkeersmodellen geen merkbaar effect te hebben op de knelpunten bij de knooppunten. Erger, men verwacht dat zeker de A2,5 een verkeersaanzuigende werking heeft van verkeer dat anders via de A4/A15 tussen de Randstad en het Zuiden rijdt. Het doortrekken van de A30 kan van grote betekenis zijn in het kader van de schaa sprong van Almere (ontwikkelingen na 2030), maar is nu nog niet aan de orde. Bij het openbaar vervoer is naast de al genoemde kwaliteitsverbeteringen de koppeling van het regionale OV op aan het Randstadspoor (NS-sprinters) van blijvend groot belang.

Er blijven met betrekking tot de planning van infrastructuur vooralsnog minstens twee hete hangijzers liggen, namelijk de verhouding tussen het hoofdwegennet (HWN) en het onderliggende wegennet (OWN) en de ruimte die moet worden gereserveerd voor het (doorgaande) goederenvervoer. In het eerste geval bestaat in het kader van de pakketstudies momenteel een voorkeur voor extra investeringen in het onderliggende wegennet, omdat dit leidt tot een betere doorstroming van het verkeer op beide netwerken (HWN en OWN). Daar staat tegenover dat bij meer verkeer op het onderliggende wegennet de leefbaarheid in het geding is en bovendien natuurbelangen. Nu al zijn er ernstig problemen omdat belangrijke verkeersverbindingen dwars door de Ecologische Hoofdstructuur in Utrecht snijden.

Bij het tweede punt, de positie van het goederenvervoer, is het verstandig om een afweging in een breder, internationaal kader te maken. Uit modelstudies van het voormalige MNP blijkt dat het lange afstandvervoer in de Europese Unie tussen Nederland en Oost-Europa bij voortzetting van de huidige trends tot 2040 zal vervijfvoudigen en naar de overige wereld zal verdrievoudigen (MNP-RIVM, 2004). Daarbovenop verdubbelt nog eens het binnenlandse goederenvervoer. De belangrijkste goederenvervoerstromen zijn gericht op of afkomstig van de beide mainports in Amsterdam en Rotterdam en veel van dit verkeer gaat door de provincie Utrecht (A1, A2, A12, A28). Het is wenselijk om in Nederland een fundamentele discussie te beginnen over de nut en noodzaak van de mainportstrategie. Bovendien moet worden bekeken of de verkeersstromen van naar en af de mainports niet beter om de provincie Utrecht heen kunnen worden geleid, bijvoorbeeld via de Betuwelijn en de A15 (Rotterdam) of op termijn via de doorgetrokken A30 (Amsterdam).

Het uiteindelijke doel van de maatregelen in het kader van de pakketstudies is dat binnen de provincie een zo goed mogelijke constellatie van netwerken van deur-tot-deur verbindingen ontstaat. In ruimtelijke zin worden deze netwerken gebundeld zodat corridors ontstaan. De belangrijkste daarvan zijn:

- de noord-zuid corridor Amsterdam-Utrecht-Den Bosch-Eindhoven
- de west-oost corridor Amsterdam-Hilversum-Amersfoort-Apeldoorn
- de west-oost corridor Rotterdam/Den Haag-Gouda-Utrecht-Arnhem
- de driehoek Hilversum-Utrecht-Amersfoort

Een belangrijke vraag in dit verband is of deze corridors ook als bundelinggebieden voor verstedelijking gaan functioneren. De technologische oplossingen om de milieudruk in deze corridors te keren zijn daarbij cruciaal. Verder staat verstedelijking van de beide west-oost corridors op gespannen voet met de Ecologische Hoofdstructuur tussen het Gooise natuurreservaat en de Utrechtse Heuvelrug en het open houden van het Groene Hart.

De meeste ruimtelijke mogelijkheden voor gebundelde verstedelijking op Utrechts grondgebied doen zich voor in de noord-zuid corridor Amsterdam-Eindhoven. De laatste jaren is daarbij vooral gekeken in zuidelijke richting (Nieuwegein, Houten, Vianen). Ten noorden van Maarssen(broek) en Breukelen dienen zich nieuwe verstedelijkingsopties aan. Probleem is wel dat het Natte As Project ook door dit gebied geprojecteerd is, namelijk om het Groene Hart via het Plassengebied te verbinden met het IJsselmeer.

6.2 Structuurvisie: leidende principes vanuit Utrechts perspectief

Het kabinet kiest in het lange termijnbeleid voor een functionele en dynamische benadering, waarbij de ruimtelijke opgaven die zich aandienen zich weinig lijken aan te trekken van bestaande territoriale en bestuurlijke grenzen. Dit geldt in het bijzonder voor de internationale opgaven in ecologische zin (bijvoorbeeld Europese Ecologische Hoofdstructuur, maar ook uitvoering van de habitat en vogelbeschermingsrichtlijnen), in economische zin (bijvoorbeeld de verbindingen van beide mainports naar het Europese achterland) en sociale zin (bijvoorbeeld internationale migratiestromen). Dit zijn allemaal opgaven die de Nederlandse landsgrenzen overstijgen. Binnen de landsgrenzen vraagt de verbetering van de verkeerssituatie van vooral weg en spoor eerder om een nationale aanpak dan louter een Randstedelijke aanpak. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanleg van snelle internationale treinverbindingen en de verbreding van snelwegen (A1, A12, A2 en A4). Deze opstelling van de regering maakt een aparte bestuurlijke organisatie van de Randstad dan ook overbodig.

De ruimtelijke toekomstvisie van de regering voor de Randstad is gebaseerd op een balans tussen enerzijds de drie kapitalen (ecologisch, economische en sociaal-cultureel) en anderzijds de lagenbenadering (ondergrond, netwerken en occupatie). Dit leidt tot twee strategieën:

1. het leggen van een sterkere verbinding tussen enerzijds water, natuur en landschap in de Nederlandse delta en anderzijds de processen van klimaatverandering, economische ontwikkeling en verstedelijking;
2. het leggen van een sterkere verbinding tussen enerzijds de bestaande en nieuwe netwerken van infrastructuur en anderzijds het verstedelijkingsproces.

Grosso modo gaan beide strategieën ook op voor de provincie Utrecht.

Bij de keuze tussen bepaalde beleidsalternatieven hanteert de regering vier leidende principes:

- A. Op (inter)nationale schaal gaat het om:
1. garanderen van leven in een veilige, klimaatbestendige en groenblauwe delta.
 2. wat nu al internationaal sterk is, sterker maken.
- B. Op regionaal niveau gaat het om:
1. verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving door een sterkere wisselwerking tussen groen (natuur), blauw (water) en rood (steden).
 2. het op duurzame wijze krachtig maken van steden en verbeteren van de regionale bereikbaarheid.

Uitwerking principe A1: schaa sprong Groene Hart

De gewenste schaa sprong van het Groene Hart naar een Groenblauwe Delta is vanuit het perspectief van de provincie Utrecht een belangrijke keuze van het kabinet. De rijksoverheid wil een aaneenschakeling van grote eenheden van water, natuur en landschap maken dat in Utrecht het Rivierengebied, de Utrechtse Heuvelrug, Eemland, de IJsselmeerkust, het Plassengebied en het Groene Hart omvat. De regering combineert hiermee verschillende doelstellingen, namelijk het vinden van ruimte voor het vernieuwen van de balans tussen zoet en zout water en reservoirs in tijden van watertekorten, een effectieve en robuuste contramal voor de verstedelijking en de bevordering van de gezondheid van de bevolking door meer groen in de directe nabijheid van steden.

Deze aanpak verdient ook in Utrecht navolging. De aanpak gaat ervan uit dat men grootschalige ingrepen moet doen om de bestaande kleinschalige kwaliteiten te behouden en te versterken. Er moeten groene, blauwe en rode functies in grotere eenheden bij elkaar worden gebracht. Daarbinnen moeten de kwaliteiten van natuur en landschap worden geoptimaliseerd en vervolgens op gebiedsniveau met elkaar worden verbonden.

Uitwerking principe A2: Utrecht centrum van kennis en cultuur

Dit principe houdt in dat de regering ruimte wil geven aan initiatieven die op duurzame en innovatieve wijze de economische groei bevorderen. Deze initiatieven moeten van internationale betekenis zijn dan wel de internationalisering van de economie bevorderen. De regering denkt daarbij aan kenniscentra, ‘mainports’ en ‘greenports’. In de provincie Utrecht komen geen ‘mainports’ en ‘greenports’ voor, maar de provincie beschikt over verschillende universiteiten en hogescholen, over diverse kennisinstellingen en over een grote hoeveelheid aan kennisintensieve zakelijke dienstverleners. De provincie Utrecht is een kenniscentrum van internationaal formaat.

Tot op heden komt, zoals eerder al is aangegeven, het internationale profiel van de Utrechtse economie minder goed uit de verf. Dit geldt ook voor Utrecht als kenniscentrum, dat in de uitwerking in de structuurvisie dan ook relatief weinig wordt genoemd. Als het gaat

om internationale stedelijke centra gooit Amsterdam de hoogste ogen. Naar de mening van de regering hebben Amsterdam en Utrecht in belangrijke mate hetzelfde economische profiel, maar is Amsterdam meer internationaal gericht en Utrecht meer nationaal gericht. Gezien de strekking van het leidende principe is het zaak dat Utrecht het internationale karakter van haar kenniscentrum meer ontwikkelt. Daarbij zal het zich vooral in Europese verband moeten profileren (zie hoofdstuk 5). Verder is het verstandig dat Utrecht zich niet alleen spiegelt aan Amsterdam, maar ook aan andere internationaal opererende kenniscentra zoals in Eindhoven. Hier ligt een belangrijke opgave voor de regio Utrecht, waarbij coördinatie van handelen door de diverse betrokken bestuurlijke partijen geboden is. We komen hier in het hoofdstuk 8 op terug.

De regering geeft aan dat Utrecht naast kenniscentrum ook draaischijf is (zie ook Programma Randstad Urgent). Naast de optimalisering van het regionale vervoerssysteem en de aansluiting op het Randstedelijke vervoerssysteem (aansluiting op Randstadspoor) gaat het daarbij wat betreft de internationale profilering van de provincie Utrecht vooral om de realisering van de door de regering aangekondigde internationale verbindingen naar het zuidoosten (de A2 corridor, sneltreinverbinding naar Eindhoven en verder) en het oosten (de A12 corridor, sneltreinverbinding naar Arnhem en verder). Dergelijke verbindingen voor hoofdzakelijk personenvervoer schragen de noodzakelijke verdere internationalisering van de Utrechtse kenniseconomie.

Uitwerking principe B1: transitie van de landbouw en metropolitane parken

In het Groene Hart zal de transformatie van het huidige agrarische ruimtegebruik naar een meer op een duurzame waterhuishouding afgestemd ruimtegebruik worden voortgezet om zodoende daling van de bodem en verzilting van bodemwater tegen te gaan. In de minder kwetsbare delen van het Groene Hart krijgt de landbouw meer ruimte voor een commerciële bedrijfsvoering. De interne verschillen binnen het buitengebied van het Groene Hart zullen hierdoor groter worden.

De structuurvisie lanceert het voorstel om metropolitane parken aan te leggen. Dit begrip is een novum in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het gaat om grootschalige parken voor groene vrijetijdsbesteding die gefinancierd en ontwikkeld worden door private partijen. Men refereert daarbij aan Central Park in New York, Fontainebleau in Parijs en Hyde Park in Londen en denkt daarbij aan Midden-Delfland, Deltapoort en Waterland. In de nota van de regering worden in de provincie Utrecht geen potentiële plekken voor metropolitane parken aangemerkt. Toch zou men in dit verband kunnen denken aan de Nieuwe Hollandse Waterlinie, dat belangrijke toeristische potenties heeft.

Uitwerking principe B2: Intensivering van het ruimtegebruik

De regering wil voorkomen dat het landschap van de Randstad een eenheidsworst wordt en streeft naar meer contrasten tussen plekken en tussen stad en land. In regio's met een hoge verstedelijkingsdruk (de regio's Amsterdam en Utrecht) zal intensivering van ruimtegebruik in de bestaande steden met kracht ter hand genomen moeten worden met behulp van hoogbouw en ondergrondse bouw. Vooral op knooppunten van infrastructuur moeten hoge dichtheden worden behaald. Hoewel niet als zodanig genoemd in de nota Randstad 2040 vormen Leidsche Rijn Centrum, maar wellicht ook de A12zone, De Uithof, Vathort Centrum, Utrecht Centraal en Amersfoort Centraal hiervoor geschikte locaties. Daarnaast zoekt de nota zijn heil bij een nieuwe reeks projecten op het vlak van de stedelijke transformatie en herstructurering, waarbij de Cartesiusdriehoek en de Merwedekanaalzone in de stad Utrecht worden genoemd. Men kan ook denken aan (de Kop van) het Isselterrein in Amersfoort.

Hoewel niet expliciet genoemd in de nota Randstad 2040 is het goed om te vermelden dat in het kader van het beleid van de NV Utrecht zwaar is ingezet op deze zogeheten binnenstedelijke opgave. Tweederde van de nieuwbouw moet binnen de stedelijke contouren worden gerealiseerd. Het is de vraag of hiervoor voldoende planologische mogelijkheden voor handen zijn. Eerder pleitten we in dit rapport voor een flexibele en gespreide keuze van bouwlocaties. Bovendien is binnenstedelijk bouwen duur en hierover moeten gemeenten, provincies en rijk nog nadere afspraken maken. Ook hier lijkt een gezamenlijk strategie van betrokken bestuurlijke partijen in de provincie Utrecht geboden.

Daarnaast is de schaa sprong van Almere van belang voor de provincie Utrecht. Daar worden tussen 2010 en 2030 60.000 nieuwe woningen gebouwd die voor een deel bedoeld zijn voor woningzoekenden in de Utrechtse regio. Ook zijn er afspraken gemaakt om ruimte te scheppen voor bedrijven die in totaal 100.000 extra banen moeten creëren. Hierdoor ontstaat volgens de regering een economische driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht die moet gaan fungeren als het stedelijke zwaartepunt van de noordelijke Randstad. Het lijkt verstandig om deze driehoek uit te breiden tot een vierhoek met Amersfoort als bijkomend hoekpunt. Dat betekent dat er goede openbaar vervoersverbindingen tussen deze vier steden (en Hilversum) moeten komen, alsmede oplossingen voor de files op het A1 traject Muiderberg-Eemnes en A27 Hilversum-Almere. Dit is in het kader van de pakketstudies bij het kabinet aangekaart. Daarnaast lijkt het verstandig om binnen dit vierkant van steden nadere afspraken te maken over de afstemming van woon- en werklocaties, wat betreft zowel de omvang als de samenstelling van de woningbouw. De schaa sprong van Almere is dus niet alleen een zaak die de stadsregio Amsterdam aangaat, maar dat een breder belang dient van de gehele Noordvleugel van de Randstad.

6.3 Topregio Amsterdam: metropool

Amsterdam heeft sinds het begin van 2007 en samen met de andere gemeenten in de stadsregio en de provincie Noord-Holland een metropolitane strategie omarmd (Gemeente Amsterdam 2007). Men probeert zoveel mogelijk grootstedelijke agglomeratievoordelen zoals massa, diversiteit en interactie te optimaliseren. Voor de regio Utrecht is het van belang dat men daarbij ook kijkt in de richting van Amsterdam. De combinatie van luchthaven en zeehaven, de aansluiting op de HSL-Zuid en de aanwezigheid van de grootste internethub van Europa als internationale knooppunt-functies vormen de economische hoeksteen van de Amsterdamse benadering. Amsterdam is bovendien veruit de belangrijkste toeristenstad van Nederland. Daarnaast heeft men met het gebied Haarlemmermeer/Schiphol – Amsterdam (inclusief de Zuidas) – Almere een bij uitstek dynamische as, waarin de toekomstige verstedelijking gebundeld wordt. Op al deze punten verschilt de stadsregio Amsterdam van de stadsregio Utrecht.

Maar er zijn ook overeenkomsten. Zo ligt ook de regio Amsterdam in de zone met de hoogste stikstofdioxide en fijn stof concentraties van Europa. Bovendien heeft de regio Amsterdam te maken met dezelfde toegankelijkheid en bereikbaarheid problemen als de regio Utrecht. En ook de economie van de regio Amsterdam wordt gedomineerd door een kennisintensieve diensteneconomie.

Het gemeentebestuur van Amsterdam heeft binnen dit streven van de stadsregio inmiddels haar eigen plan getrokken en positioneert zichzelf als een heuse wereldstad. Op de economische agenda van het gemeentebestuur prijken twee punten, namelijk enerzijds de ontwikkeling van een internationaal aansprekende creatieve en kenniseconomie en anderzijds de bestrijding van de (dreigende) achterstand van bepaalde bevolkingsgroepen op het gebied van armoede, onderwijs, werk en wonen. Het gemeentebestuur van Amsterdam ziet het als een politieke uitdaging om beide punten aan elkaar te koppelen. Men realiseert dit door de

bestaande pijlers van de economische structuur (financiële en zakelijke dienstverlening, luchthaven Schiphol, haven en gerelateerde industrie, toerisme en congressen, creatieve industrie, ICT en nieuwe media) te versterken door een internationaal, uitdagend en vernieuwend milieu aan te bieden. Men richt zich daarbij vooral op het maken van verrassende verbindingen, uitwisseling van kennis en ‘cross-overs’. Op deze wijzen worden de omvang en de diversiteit van het bedrijfsleven optimaal gebruikt en in een internationaal perspectief geplaatst. Daarnaast investeert men in basisvoorwaarden van arbeidsmarkt en onderwijs (o.a. veiligheid), bereikbaarheid en ‘quality of life’. Speerpunt van het gemeentelijke economische beleid is dat talentvolle mensen van verschillende pluimage zo veel mogelijk worden gekoesterd (bijvoorbeeld door ze letterlijk de ruimte te geven), aangetrokken (bijvoorbeeld door het maken van een gastvrije sfeer) en benut (bijvoorbeeld door het ondernemerschap te stimuleren).

De topregio en de topstad Amsterdam richt zich dus in verschillende opzichten op dezelfde markten als de topregio en topstad Utrecht. Het belangrijkste verschil ligt in het feit dat de uitgangspositie van Amsterdam als wereldstad veel pregnanter is dan Utrecht. Utrecht heeft bijvoorbeeld geen internationale luchthaven, maar wel via de zogeheten Schipholbocht een snelle treinverbinding naar Schiphol. De haven van Utrecht aan het Amsterdam-Rijn kanaal behoort weliswaar tot de grootste binnenhavens van het land, maar kan niet wedijveren met het internationale karakter van die van Amsterdam. Ook als internationale toeristenstad stelt Amsterdam Utrecht ver in de achtergrond. Utrecht heeft veel minder massa en diversiteit dan Amsterdam. Utrecht heeft wel een met Amsterdam vergelijkbaar economisch profiel waar het de dominantie van financiële en zakelijke diensten, congresfunctie, creatieve industrie, ICT en nieuwe media (‘gaming’) en ‘life sciences’ betreft. Op al deze terreinen is de Utrechtse economie complementair aan die van Amsterdam, met dit verschil dat het allemaal wat minder internationaal is. Toch is dat maar een relatief verschil. Sommige bedrijven en instellingen (bijvoorbeeld de Universiteit Utrecht) zijn wel degelijk internationaal gericht. Het lijkt verstandig om evenals in Amsterdam dergelijke internationaal opererende bedrijven en instellingen beter in het Utrechtse profiel tot uiting te laten komen. Tegelijkertijd zou men in het strategische beleid van Utrecht de uitgestoken hand van de Amsterdamse regio moeten grijpen en samenwerking moeten zoeken daar waar het juist het internationale aspect betreft. Dit vereist wederzijdse bestuurlijke samenwerking in het kader van de Noordvleugel. Samen staan Amsterdam en Utrecht als centra van kennis en cultuur sterker dan ieder voor zich. Zaak is dat Utrecht binnen dit verband zijn eigen profiel zoekt.

De belangrijkste verschillen tussen de Amsterdamse regio en de Utrechtse regio lijken van doen te hebben met de zogeheten ‘quality of life’. Utrecht heeft een ander profiel aan landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten (de belangrijkste groengebieden van de Noordvleugel), van sociale kwaliteiten (‘de menselijke maat’) en van kwaliteiten van culturele voorzieningen (vooral voor beginnende uitvoerende artiesten). Evenals bij de mate van internationalisering gaat het hier uiteraard om relatieve verschillen met Amsterdam. Toch ligt in het aspect van de ‘quality of life’ de belangrijkste aanknopingspunten voor de regio

6.4 Topregio Eindhoven: brainpoint

De regio Eindhoven is minder stedelijk dan de regio’s Amsterdam en Utrecht, maar profileert zich als het technologisch trekpaard van de nationale economie (Brainport 2005). Het is de topregio in Nederland op het gebied van research & development activiteiten. Kennisinstituten zoals de Technische Universiteit Eindhoven en het regionale bedrijfsleven werken nauw samen ter bevordering van de innovatiekracht van de regio. De zogeheten ‘Triple Helix’ van samenwerking tussen bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen en

overheid vormt naar eigen zeggen van de regio het fundament onder de Brainpoint Eindhoven.

De aanwezigheid in de regio Eindhoven van Philips en andere 'global players' vormt een belangrijk verschil met de regio Utrecht. Overigens is juist door allerlei organisatorische veranderingen binnen Philips het aantal kleinere innovatieve bedrijven in de regio Eindhoven sterk toegenomen. Daar waar de Utrechtse regio het vooral moet hebben van creativiteit en kennis, doet de regio Eindhoven het uitstekend waar het innovatie en kennis betreft. Maar ook dit verschil is relatief. Want hoewel het beeld van de Eindhovense regio in economisch opzicht nog steeds wordt bepaald door de kennisintensieve maakindustrie, is er inmiddels ook een uitgebreide zakelijke dienstverlening tot ontwikkeling gekomen, veelal in samenhang met logistiek en communicatie. Daarnaast behoren ICT en medische technologie tot de moderne speerpunten van de Eindhovense economie. De doorgevoerde 'Open Innovatiestrategie' heeft relatief veel nieuwe bedrijven opgeleverd.

Alleen al door de ligging, maar ook door de aanwezige grote bedrijven, is de regio Eindhoven meer internationaal gericht dan de regio Utrecht. De driehoek Eindhoven-Leuven-Aken (de zogeheten ELAT driehoek) wordt in dit verband vaak opgevoerd, maar de internationale contacten in de regio hebben ook betrekking op andere delen van het Europese achterland. In dit opzicht is de regio Eindhoven veel meer internationaal gericht dan de regio Utrecht.

De kwaliteit van de leefomgeving in de regio kan in veel opzichten concurreren met die in Utrecht. Er zijn veel meer koopwoningen beschikbaar, ook in de duurdere segmenten. En de groene omgevingskwaliteiten rond Eindhoven zijn minstens van het niveau in Utrecht. Tot voor kort was bovendien het fileleed in de regio Eindhoven minder dan in Utrecht. Alleen het culturele klimaat in Eindhoven doet mogelijk onder voor dat in Utrecht. Toch heeft ook de regio Eindhoven met haar combinatie van stedelijke voorzieningen en groene omgevingen uitstekende troeven in handen.

6.5 Conclusie

In het programma Randstad Urgent neemt Utrecht een prominente positie in. De projecten binnen de provincie Utrecht hebben betrekking op het optimaliseren van de bereikbaarheid, het faciliteren van duurzame verstedelijking en het aanleggen van robuuste groen-blauwe verbindingen. Qua projecten met betrekking tot de vitale bereikbaarheidsfuncties is vooral Utrecht zelf aan zet door middel van de lopende pakketstudies. De vraagstukken rond de afstemming van het hoofdwegennet en het onderliggende wegennet alsmede de positie van het doorgaande goederenvervoer behoeven op korte termijn nadere besluitvorming. Volwaardige HSL verbindingen in oostelijke en zuidoostelijke richting zitten er niet in, maar er zijn wel plannen om te komen tot snelle internationale spoorverbindingen.

Op ruimtelijk-economische gebied zal een keuze moeten worden gemaakt tussen de traditionele Draaischijffunctie en de Kennis en Creatieve functie van de Utrechtse regio. De Groenblauwe Delta (de 'Natte As') staat met de nota Randstad 2040 prominent op de nationale agenda. Dit houdt een potentieel conflict in als men zou besluiten tot een oplossing van de verstedelijkingsopgave in de corridor tussen Amsterdam en Utrecht. Bij het nieuwe beleidsinitiatief van de metropolitane parken wordt geen voorbeeld in de regio Utrecht genoemd, maar de Hollandse Waterlinie zou een voorbeeld kunnen zijn. Bij de aanwijzing van stedelijke herstructureringsgebieden worden wel de Cartesiusdriehoek en de Merwedekanaalzone in de stad Utrecht genoemd, maar geen gebieden in Amersfoort (bijvoorbeeld de Kop van Isselt) en Nieuwegein (de A12 zone). Dit zijn grote binnenstedelijke opgaven en het zou goed zijn om daar een expertteam op te zetten waardoor er binnen de provincie Utrecht een leerproces opgang komt over dergelijke ingewikkelde

processen. Dit komt de toepassing van zulke expertise ten goede. Bovendien zou gezien de ambities gepleit moeten worden voor een bij de nota Randstad 2040 behorend investeringsprogramma. Er ligt immers een grote opgave om al deze mooie plannen ook daadwerkelijk te realiseren.

Utrecht moet dus strategisch op z'n tellen passen. Daarbij zal zij positie moeten kiezen ten opzichte van de stadsregio's van Amsterdam en Eindhoven die hun strategie al hebben geformuleerd. Dat is een lastige opgave omdat beide regio's kernkwaliteiten naar voren brengen (vooral op het vlak van de internationale oriëntatie) waar Utrecht bij achter blijft. We komen hierop in hoofdstuk 8 terug.

7 Toekomstige ruimtebehoefte

Wat betekenen de in de vorige hoofdstukken geschetste maatschappelijke trends voor de ruimtelijke inrichting van Utrecht? Kunnen volgende generaties blijven genieten van het afwisselende landschap of verdwijnt dit? Welke veranderingen in het stedelijke patroon zijn denkbaar? In dit hoofdstuk wordt een waarschijnlijke ruimtelijke inrichting van Utrecht in 2040 in beeld gebracht. Bij het in beeld brengen van de waarschijnlijke toekomstbeelden is gebruik gemaakt van de scenario's uit de studie *Nederland Later* (MNP, 2007). Daarnaast hanteert het MNP een specifieke invalshoek omdat er gekozen is voor een 'business as usual', waarbij zoveel mogelijk de informatie uit één van de scenario's is gebruikt. Vervolgens is per sectoraal beleid een scenario (de zogeheten Kijkrichtingen) gemaakt en in een derde stap een optimalisatie uitgevoerd (de zogeheten combivariant).

Het Trendsscenario en een Hoge Ruimtedruk scenario uit de MNP studie zijn speciaal voor dit rapport door het bureau Geodan Next verbijzonderd voor de provincie Utrecht. In het Hoge Ruimtedruk scenario wordt, conform het beeld uit hoofdstuk 5, een hogere bevolkingsdruk en hogere economische groei verondersteld. Het Trendsscenario komt ongeveer overeen met het eerder besproken Transatlantic Market scenario, terwijl het Hoge Ruimtedruk scenario aansluit op het Global Economy scenario.

Er zijn twee redenen voor deze provinciale verbijzondering. Ten eerste spelen in Utrecht lokale onzekerheden bij het in beeld brengen van de ruimtelijke toekomst. Het gaat daarbij vooral om klimaatsveranderingen en de gevolgen daarvan voor het watersysteem, het binnenlandse migratiepatroon en de gevolgen daarvan voor de woningmarkt in Utrecht, de ontwikkelingen in de zakelijke dienstverlening en de ontwikkelingen elders in de Randstad en Brabantstad en de ontwikkelingen in de landbouw en de wijze waarop de regering het ruimtelijk beleid dienaangaande invult. Een tweede reden is dat naast beleid op nationaal niveau er ook beleid op provinciaal, stadsgewestelijk en gemeentelijk niveau wordt gevoerd. Dit beleid wordt steeds belangrijker in de ruimtelijke ordening nu in de Nota Ruimte een decentralisatie van het beleid is aangekondigd ('Decentraal wat kan, centraal wat moet'). Daarom is in overleg met mensen van de Provincie Utrecht het ruimtelijk beleid op lange termijn in de regio Utrecht verkend en in de toekomstbeelden verwerkt.

7.1 Twee scenario's: Trend en Hoge Ruimtedruk

In de afgelopen jaren is de invloed van het buitenland op de maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland sterk toegenomen, is de sturing van de nationale overheid op verschillende terreinen afgenomen en wordt marktwerking gestimuleerd (bijvoorbeeld in het openbaar vervoer, de zorg, energievoorziening en de woningmarkt). Deze internationalisering en marktwerking hebben tegenkrachten opgeroepen, zoals nieuwe politieke partijen, nieuw protectionisme op het gebied van landbouw, het "nee" tegen de Europese grondwet, de weerstand tegen de privatisering van publieke diensten en de aandacht voor regionale identiteit. De maatschappelijke ontwikkelingen worden bovendien beïnvloed door voortgaande individualisering. Eén van de gevolgen van individualisering is dat niet iedereen profiteert van de toegenomen welvaart. Sommige groepen in de samenleving vallen buiten de boot. Bepaalde vangnetten verdwijnen (zie bijvoorbeeld de discussie over de AOW) en de maatschappelijke participatie neemt af. Dit heeft ook consequenties in ruimtelijke zin. Zo signaleert het Sociaal Cultureel Planbureau (2006) dat "het concentreren van arme huishoudens in een bepaald woongebied, in theorie hun ongunstige situatie kan bestendigen als er "armoede culturen" ontstaan, of wanneer wijken met een eenzijdige samenstelling weinig mogelijkheden bieden om aan deze armoede te ontsnappen".

Op basis van deze onzekerheden kunnen in theorie acht scenario's worden onderscheiden:

- Maatschappelijke participatie en individualisering (toename of afname)
- Internationalisering (toename of afname)
- Rol van overheid (toename of afname)

Vanwege de overzichtelijkheid zijn voor het uitwerken van de ruimtelijke beelden voor de provincie twee denkbare combinaties gekozen:

1. Trendscenario (*≈ transatlantic scenario*):

Dit scenario gaat uit van een voortgaande individualisering, het sterker aanzetten van een nationale (en regionale) soevereiniteit en een voldoende ruimte voor marktwerking. In dit scenario neemt de immigratie nauwelijks toe en dit scenario gebruikt de gemiddelde economische groeicijfers van het CPB. De trends op de woningmarkt en in de economie, beschreven in de hoofdstukken 4 en 5 zetten zich voort. Dit scenario komt sterk overeen met het Transatlantic Market scenario, zoals dat in de vorige hoofdstukken is besproken.

In ruimtelijk zin is van betekenis dat in dit scenario de zogeheten economische slagader van Nederland, de as Amsterdam-Eindhoven, een aantrekkelijk vestigingsgebied voor bedrijfsruimte en kantoren blijft. Ten aanzien van de groene ruimte wordt in dit scenario op grond van de nadruk op nationale soevereiniteit verondersteld dat veranderingen in het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid slechts beperkt invloed hebben op de omvang van het agrarisch grondgebruik. Wel zal de liberalisering van de handel in landbouwproducten kunnen leiden tot een toename van de melkveehouderij ((MNP 2007). Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat het omzetten van landbouwgronden naar ruimte voor water en natuur, niet zonder slag of stoot zal plaatsvinden.

2. Hoge Druk scenario (*≈ global economy scenario*):

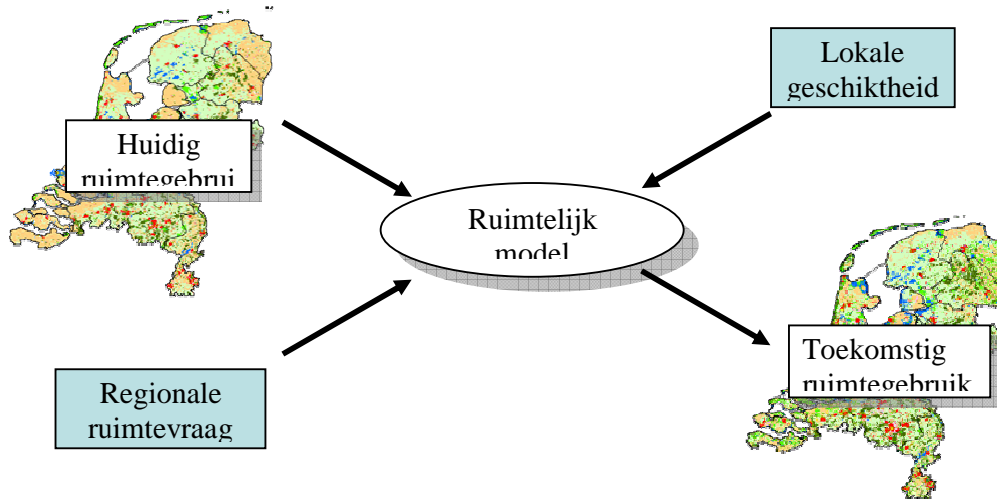
Dit scenario gaat evenals het trendscenario uit van een voortgaande individualisering, maar legt meer nadruk op de ruimtelijke gevolgen van een toenemende internationalisering en op meer ruimte voor marktwerking. Dit scenario komt sterk overeen met het eerdere Global Economy scenario. Dit betekent een grotere toestroom van arbeidsmigranten, kennismigranten en vluchtelingen naar Nederland. Het politieke besluit uit 2006 om de Nederlandse grenzen eerder dan de EU, open te stellen voor arbeidsmigranten uit nieuwe lidstaten, is op te vatten als een bevestiging van deze ontwikkeling. Statistieken en het aantal asielaanvragen in de afgelopen jaren ondersteunen deze trend.

In beide scenario's wordt het bestaande ruimtelijk beleid (Nota Ruimte en vigerend streekplan) ongewijzigd voortgezet.

7.2 Hoe de toekomstige ruimtevrage is bepaald

Het schatten van de toekomstige ruimtevrage is een lastige opgave die is omgeven met tal van onzekerheden. Daarom is het goed om enig uitleg te geven van het gebruikte model. Dit is de zogeheten Ruimte scanner, wat een vereenvoudigde weergave is van de complexe relaties tussen de ontwikkelingen in de samenleving, de daaraan gekoppelde ruimtelijke ontwikkelingen en de wijze waarop beleid hierop reageert (Borsboom-van Beurden et al. 2007, Loonen & Koomen 2008). De essentie van het model is dat ontwikkelingen in het verleden worden doorgetrokken naar de toekomst (bijvoorbeeld vestigingsvoorkeuren van burgers en bedrijven).. Het model deelt Nederland op in 3,3 miljoen cellen van 100 bij 100 meter en kent hier verschillende functies aan toe op basis van het ruimtegebruik enige jaren geleden (2000) en in de nabije toekomst (2010). Er is rekening gehouden met bestaand beleid, de lokale geschiktheiddefinities en regionale ruimtevrage. Of een locatie meer of minder geschikt is voor een bepaald ruimtegebruiktype, hangt af van het huidige ruimtegebruik, eventuele beleidsrestricties, de nabijheid van bijvoorbeeld open landschap, van op- en afritten van snelwegen etc.

Figuur 19: De opzet van de Ruimte scanner



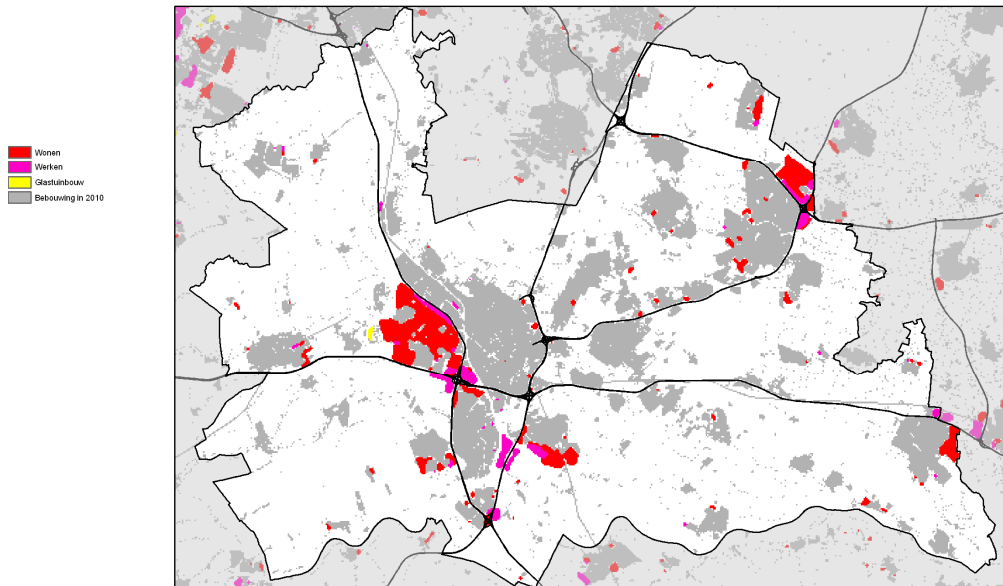
In de gebruikte configuratie van het model zijn 19 ruimtegebruiktypen onderscheiden (zie bijlage 1). Voor het merendeel daarvan wordt de toekomstige situatie met het model gesimuleerd op basis van de verwachte ruimtevrage en geschiktheidkaarten. Uitzonderingen zijn infrastructuur, water en het type overig ruimtegebruik. Voor deze typen wordt in principe het huidig ruimtegebruik overgenomen, behalve als er goedgekeurde plannen bekend (bijvoorbeeld verbreding van A2). De informatie voor het huidig grondgebruik is afkomstig van de 2003 versie van het CBS bestand: ‘statistiek van het bodemgebruik’. Om het grondgebruik verder uit te splitsen kunnen er bewerkingen worden uitgevoerd op dit bestand. Zo kan bijvoorbeeld het stedelijk gebied verder worden uitgesplitst naar type woonmilieu. Omwille van de overzichtelijkheid is het aantal typen ruimtegebruik in de ruimtelijke beelden samengevoegd tot acht hoofdtypen.

De omvang van de gesimuleerde ruimtelijke veranderingen is gebaseerd op informatie uit sectorspecifieke modellen van gespecialiseerde instituten (CPB, MNP & RPB 2006). Voor de definitie van lokale geschiktheid is uitgegaan van de landelijke geldende aannamen uit de Nederland Later studie (MNP 2007), aangevuld met enkele aanpassingen die in het kader van de structuurvisie Randstad 2040 (VROM 2008) zijn gemaakt (zie voorgaande hoofdstuk). Belangrijke elementen bijvoorbeeld zijn de ‘harde’ plannen voor wonen en werken uit de Nieuwe Kaart van Nederland (NIROV 2005). Harde plannen zijn plannen die in de bestaande structuurvisie zijn opgenomen. Verder is rekening gehouden met de ruimtelijke beperkingen zoals die gelden in bijvoorbeeld de Natura 2000 gebieden, de natuurbeschermingswetgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur begrenzing, de Nationale Landschappen, de grondwaterbeschermingsgebieden en de gebieden die zijn aangewezen in het kader van Ruimte voor de Rivier. Daarnaast zijn ook de uit de literatuur (bijvoorbeeld Snellen et al. 2006) bekende locatiefactoren opgenomen die bijvoorbeeld het belang aantonen van de nabijheid van infrastructuur en bestaande stedelijke gebieden.

Zoals gezegd, wordt bij de toekomstige ruimtelijke beelden expliciet rekening gehouden met vastgelegd beleid. In de situatie in Utrecht is daarbij vooral de beleidskaart voor de hoofdfuncties wonen, werken en glastuinbouw van belang.

Figuur 20: Beleidskaart voor wonen, werken en glastuinbouw

Input ruimtescanner provinciale streekplannen



Bron: Verkade et al. 2007 (bewerkt door Geodan Next)

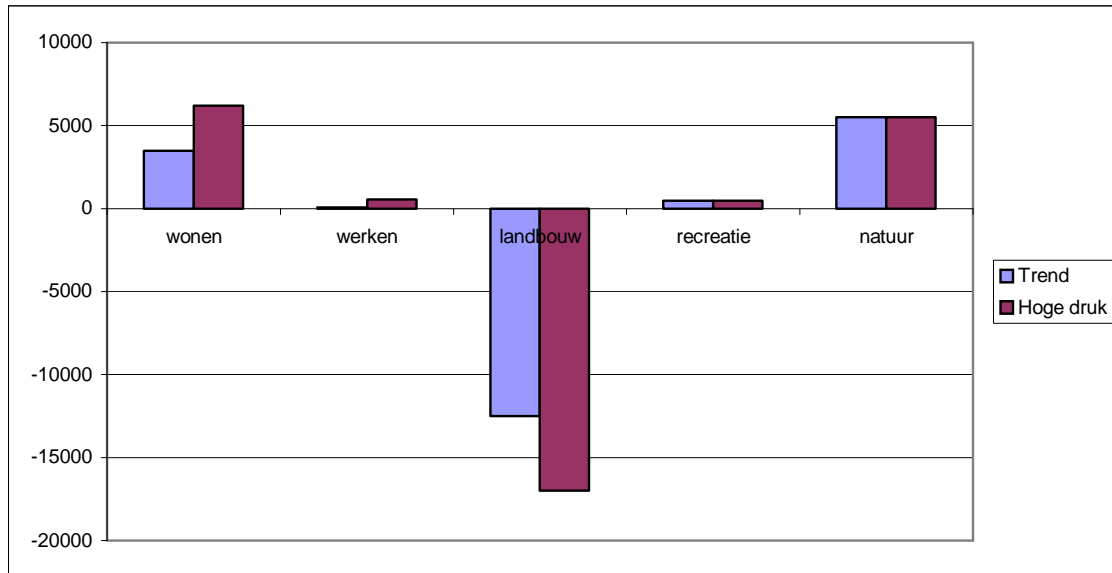
Uit de kaart komt de door het beleid gewenste stedelijke concentratie van wonen en werken naar voren. Op basis van de stadsuitbreidingen tot 2010 vallen voor de functie wonen de bekende bouwlocaties Leidsche Rijn en Rijnenburg (de stad Utrecht), Vathorst (Amersfoort) en Houten-Zuid op. Daarnaast wordt er in de toekomst flink gebouwd in Veenendaal en in minder mate in Bunschoten en IJsselstein. In de meeste andere plaatsen is enige woningbouw voorzien. Dit patroon komt overeen met wat we eerder zagen (zie hoofdstuk 3) bij de bevolkingsprognoses, namelijk een sterke concentratie van extra woningbouw in de steden Utrecht en Amersfoort en een woningbouwopgave buiten beide steden die slechts bedoeld om het inwonertal op peil te houden. Het is zeer de vraag of er zodoende voldoende ruimte in de steden is gereserveerd voor de totale omvang van de benodigde woningbouw. Zo gaan de bestuurlijke afspraken die in het kader van de Nota Ruimte zijn gemaakt van een woningbouwprogramma met een saldotoevoeging van 69.000 woningen over de periode 2010-2030. In paragraaf 3.4 is eerder berekend dat er over de periode 2006-2020 weliswaar woningbouwplannen zijn voor in totaal 99.000 woningen, maar dat er ook 14.000 woningen worden gesloopt (saldogroei met 85.000 woningen). Het tekort aan woningen in 2020 wordt geschat op 12.000 woningen. Na 2020 moet rekening worden gehouden met noodzakelijke nieuwbouw van 25.000 woningen per vijf jaar. Ook wanneer men besluit om voor een substantieel deel te voldoen aan de woningvraag door woningen te bouwen buiten de provincie (bijvoorbeeld in Almere) is het duidelijk dat de aantallen in de bestuurlijke afspraken aan de geringe kant zijn.

De beleidsmatig voor werken gereserveerde ruimte is vooral gelegen langs de snelwegen. Daarmee speelt men in op de sterke groei van de bedrijvigheid op de goed ontsloten autowegen. Alleen bij Harmelen is enige ruimte gereserveerd voor glastuinbouw, in hoofdzaak voor tuinders die in het kader van de stadsuitbreidingen moeten worden verplaatst.

7.3 Toekomstige ruimteclaims volgens beide scenario's

In de komende dertig jaar wordt het stedelijk gebied in de provincie Utrecht fors uitgebreid. In bijlage 3 zijn de kaartbeelden voor verschillende zichtjaren gepresenteerd.

Tabel 9: Extra ruimtebehoefte voor enkele hoofdfuncties in de provincie Utrecht volgens het Trendscenario en het Hoge Ruimtedruk scenario, 2010-2040 (in hectares)



Bron: Verkade et al. 2007 (bewerkt door Geodan Next)

De ruimteclaims voor wonen en natuur zijn het grootst. De ruimteclaim voor natuur is direct afgeleid van de beleidsdoelen en staat los van maatschappelijke ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de ruimteclaims voor recreatie. Opgeteld voor natuur en recreatie gaat het om een claim van bijna 6.000 hectare extra. Dat is ongeveer evenveel als nodig is voor woningbouw volgens het hoge ruimtedruk scenario. Daarbij moet men zich wel bedenken dat er in het hoge ruimtedruk scenario nog eens ruim 500 extra hectares voor bedrijfsruimte bijkomt. Aangezien de provincie niet groter wordt, zullen andere functie ruimte moeten inleveren. Dit betekent in de praktijk een vermindering van het areaal landbouwgrond in de provincie, volgens het Trendscenario met 12.500 hectares en volgens het Hoge Ruimtedruk scenario met 17.000 hectares.

In het trendscenario is naar verwachting bijna 3.500 hectare nodig voor woningbouw; in het hoge ruimtedruk scenario bijna 6.200 hectare (periode 2010-2040). Dit is in het geval van het trendscenario 50% van de indicatieve uitbreidingsbehoefte van de totale Noordvleugel van de Randstad en in het geval van het hoge ruimte druksenario 43% (zie Randstad 2040, VROM 2008). Dit houdt in dat bij het hoge druk scenario een groter beroep wordt gedaan op de schaalsporang van Almere. Verder wordt verondersteld dat de verdichtingopgave van 40% binnen bestaand stedelijk gebied niet in zijn geheel wordt gerealiseerd. Uitgegaan is van een trendmatige verdichting (ca 15%). Hierbij wordt 'bestaand stedelijk gebied' gedefinieerd als het bestaand stedelijk gebied in de bodemstatistiek van 2003. Wanneer de geplande nieuwbouwlocaties ook tot bestaand stedelijk gebied worden gerekend, is een verdichtingpercentage van 40% binnen de provincie wel haalbaar.

In beide scenario's is vooral vraag naar groenstedelijke woonmilieus met lage dichtheden in de nabijheid van steden (voorzieningen), in de nabijheid van werklocaties en strategisch gelegen ten opzichte van het hoofdwegenet. Ook de vraag naar hoogstedelijke

woonmilieus is relatief (ten opzichte van de bestaande stedelijke structuur) groot. Er zal dus vooral in de steden en aan de rand van steden moeten worden gebouwd, waarbij in de steden ook veel meer groenvoorzieningen moeten worden aangelegd dan nu het geval is.

Tabel 10: Omvang (in hectares) extra ruimtevrage (2010-2040) voor de woonfunctie uitgesplitst naar woonmilieu volgens het Trendscenario en het Hoge ruimtedruk scenario

	Trendscenario		Hoge ruimtedruk scenario	
	2010-2020	2020-2040	2010-2020	2020-2040
Wonen hoge dichtheid	240	220	550	930
wonen lage dichtheid	1200	1350	1760	2070
Landelijk wonen	180	290	360	520
<i>Totaal</i>	<i>1620</i>	<i>1860</i>	<i>2670</i>	<i>3520</i>

Bron: Verkade et al. 2007 (bewerkt door Geodan Next)

De berekende ruimteclaims voor ‘werken’ zijn veel geringer dan voor ‘wonen’. Bij de functie werken wordt nog zwaarder een wissel getrokken op de (binnen)stedelijke herstructureringsopgave. Ook in de nota Randstad 2040 (zie vorige hoofdstuk) is het belang hiervan onderstreept. Het gaat in de eerste plaats om intensivering van werkfuncties binnen bestaande stedelijke locaties zoals bij stations (niet meegenomen in de ruimteclaims) en pas in tweede instantie om extra locaties voor bedrijfsruimte en kantoren (wel meegenomen in de ruimteclaims). De vraag naar bedrijventerreinen (industrie) neemt af door de verschuiving in werkgelegenheid naar publieke en naar kennisintensieve dienstverlening (zie hoofdstuk 3). Voor industriële activiteiten is zelfs sprake van een geschat overschot aan bedrijventerreinen (vaak verouderd en problemen met bodemverontreiniging). De bestaande bedrijventerreinen zullen van karakter veranderen. Op verouderde industrieterreinen worden kantoren (zakelijke dienstverlening) gebouwd en vestigen zich distributiebedrijven en groothandel.

Tabel 11: Omvang (in hectares) extra ruimtevrage (2010-2040) voor de werkfunctie uitgesplitst naar sector van bedrijvigheid volgens het Trendscenario en het Hoge ruimtedruk scenario

	Trendscenario	Hoge ruimtedruk scenario
Bedrijventerrein	-200	-100
Openbare voorzieningen en detailhandel	70	90
Distributie en groothandel	220	550

Bron: Verkade et al. 2007 (bewerkt door Geodan Next)

In de scenario's is verondersteld dat de transformatie van verouderde bedrijventerreinen goed op gang komt. De ruimtevrage naar nieuwe bedrijventerreinen concentreert zich op locaties die goed ontsloten zijn. Deze ruimteclaims zijn in lijn met de ideeën die in het kader van de NV Utrecht spelen. Alleen de ruimtebehoefte voor bedrijventerreinen lijkt lager uit te komen dan in het vigerende beleid is verondersteld. In bestuurlijke discussies wordt uitgegaan van een grotere vraag naar nieuwe bedrijfsterreinen.

De ruimteclaim voor recreatie bedraagt in beide scenario's 465 hectares. In de totale Noordvleugel wordt volgens de structuurvisie Randstad 2040 rekening gehouden met een groei met circa 400 hectares, maar dat komt waarschijnlijk omdat door het rijk de ruimteclaims voor alleen de verblijfsrecreatie zijn meegenomen. Het hier gepresenteerde ruimtelijke beeld betreft zowel ruimte voor dagrecreatie als voor verblijfsrecreatie (bungalow-

parken etc.). Dat betekent dat de provincie Utrecht met haar grootschalige groengebieden zoals de Utrechtse Heuvelrug gebied en het Plassengebied een belangrijke recreatiefunctie heeft binnen de Noordvleugel.

Daarnaast is er een forse ruimteclaim voor de functie natuur (5.500 hectares). Beide scenario's gaan ervan uit dat de Ecologische Hoofdstructuur conform de gemaakte beleidsafspraken in 2018 is gerealiseerd. Binnen dit ruimtelijke beeld vallen ook de Natura 2000 gebieden. Dit betekent dat de locaties voor stedelijke uitbreiding buiten de EHS en Natura 2000 gebieden zullen moeten worden gevonden.

Omdat de vraag zoveel mogelijk binnen de bestaande provinciegrenzen moet worden geacommodeerd, zullen vooral landbouwgronden een andere gebruiksfunctie krijgen. In sommige gevallen zal de functie landbouw worden gecombineerd met de nieuwe functie natuur, in andere situaties verdwijnt de landbouwfunctie. Dit laatste betreft vooral gebieden voor akkerbouw en grondgebonden veeteelt nabij de stedelijke gebieden.

Het beleid, beschreven in de Nota "Ruimte voor de Rivier" wordt gerealiseerd. Aan de Lek wordt meer ruimte gegeven. De landbouwgebieden krijgen hier een belangrijke natuurfunctie. Er vindt geen upgrading plaats van provinciale wegen naar het hoofdwegenet. Dit houdt onder meer in dat de (noordelijke) ring om Utrecht niet wordt aangelegd.

Figuur 21: Toename van stedelijke bebouwing tussen 2010 en 2040 in het Trendscenario en het Hoge Ruimtedruk scenario.

Verschil bebouwing hoge en middendruk



Bron: Verkade et al. 2007 (bewerkt door Geodan Next)

Het kaartbeeld geeft de toename weer van de stedelijke bebouwing in de provincie Utrecht tussen 2010 en 2040. Het zwaartepunt van de verstedelijkingsopgave ligt in en rond de steden Utrecht en Amersfoort. Ten westen van de stad Utrecht (Leidsche Rijn, Rijnenburg, Papendorp) en ten noorden van Amersfoort (Vathorst) worden stedelijke uitbreidingsplannen gerealiseerd. Ook rondom Nieuwegein, ten zuiden van Houten en ten oosten van Veenendaal ontstaan nieuwe woon- en werkgebieden. Toch kan volgens beide scenario's niet worden volstaan met uitbreiding van alleen bestaand stedelijk gebied. In beide scenario's neemt de

stedelijke druk in het (Kromme Rijn)gebied tussen De Bilt, Zeist, Bunnik en Utrecht toe. Hier speelt de keuze tussen een fijnmazige en gespreide verstedelijking enerzijds en een geconcentreerde verstedelijking (bijv. vierde wijk van Bunnik) anderzijds. Uit het kaartbeeld wordt duidelijk dat een grote, over meerdere concentraties gespreide verstedelijking meer soelaas biedt. Pas op die manier kan de sluipenderwijs oprukkende verstedelijking in de Vechtstreek en op de Utrechtse Heuvelrug worden gekeerd. Binnen het Groene Hartgebied vindt verstedelijking plaats in de buurt van Mijdrecht en Vinkeveen. Daarnaast is het Groene Hartgebied in de buurt van de stad Utrecht herbegrensd om verstedelijking aansluitend op Leidsche Rijn en Rijnenburg mogelijk te maken. In het Valleigebied is de mogelijkheid aangegeven van verdere verstedelijking tussen Leusden en Woudenberg.

7.4 Conclusie

De ruimteclaims in de provincie Utrecht staan in het teken van de uitbreiding van ruimte voor wonen & werken en voor natuur & recreatie en de vermindering van ruimte voor landbouw. Zo moet er ruimte worden gevonden voor circa 6.000 hectares natuur en voor circa 5.000 hectares wonen

Uit oogpunt van natuurbehoud en natuurontwikkeling is het zinvol om grootschalige natuurgebieden aan te leggen en verbindingen tot stand te brengen tussen het Groene Hart, het Plassengebied, het Goois Natuurreservaat, de Eemvallei, de Utrechtse Heuvelrug, de Gelderse Vallei en het Rivierengebied. De rol van de Provincie Utrecht in deze is groot, omdat zij via het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) de belangrijkste overheid is bij de beleidsuitvoering in de groene ruimte van de provincie. Ook hier is aansluiting op rijksbeleid gewenst. Op een hoger schaalniveau dan de provincie, dat wil zeggen voor de gehele Randstad, gaat het om de verbinding naar de Veluwe, het IJsselmeer en het Hollandse Waterland. Zo kan een groene contramal ontstaan van de netwerkstad Amsterdam-Almere-Amersfoort-Utrecht in de Noordvleugel van de Randstad (zie hoofdstuk 6). Binnen de provincie staat de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur voorop, inclusief ecoducten en faunapassages. Dit betreft vooral bestaande en nieuwe natuur op de Utrechtse Heuvelrug, het Plassengebied, het poldergebied rondom Vinkeveen en Mijdrecht, het Kromme Rijngebied, de uiterwaarden in het Rivierengebied en langs rivieren in het Groene Hart en het Utrechtse deel van de Gelderse Vallei. In aansluiting op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur zal uitbreiding van natuurgebieden gevonden moeten worden ten behoeve van het agrarisch natuurbeheer (Provincie Utrecht 2008). Het gaat hierbij vooral om weidevogelgebieden in het Groene Hart, het Rivierengebied en de Eemvallei. Een tweede aanvulling op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur betreft de uitbreiding van het recreatiegroen in en rond de steden (Provincie Utrecht 2008).

Bij de uitbreiding van ruimte voor wonen en werken zal alles op alles moeten worden gezet om ruimte te vinden in het bestaande stedelijke grondgebied. Dat betekent intensivering van het stedelijke ruimtegebruik. Vooral knooppunten van vervoer zijn hiervoor geschikt. Er zijn in de steden enkele gebieden hiervoor voorradig, dat wil zeggen vooral verouderde bedrijventerreinen die inmiddels door de stedelijke bebouwing zijn omsloten. De herstructurering van zulke verouderde bedrijventerreinen is echter een kostbare zaak. Nadat alle mogelijkheden binnen de stedelijke bebouwing zijn onderzocht en ingevuld, dan zal blijken dat er ook buiten de steden Utrecht en Amersfoort naar ruimtelijke mogelijkheden voor wonen en werken moeten worden gezocht. Indien de geplande nieuwbouwlocaties tot het bestaand stedelijk gebied worden gerekend, is een verdichtingpercentage van 40% binnen de provincie haalbaar. Voor de overige woningen moet additioneel ruimte worden gevonden. Het is daarbij verstandig om de strategische ligging van de provincie binnen de Noordvleugel van de Randstad en de centrale ligging binnen Nederland in het oog te houden. Optimalisering

van bereikbaarheid is nodig om deze beide vormen van strategische ligging te benutten en te verbinden met de aanvullende verstedelijkingsopgave. Deze opgave krijgt ruimtelijke vorm via corridors waarbinnen zoveel mogelijk bundeling van verstedelijking zal moeten plaatsvinden. De belangrijkste corridor in Utrecht loopt langs de A2, namelijk tussen Amsterdam en Eindhoven. Deze corridor is van nationaal belang. Daarnaast zal Almere een belangrijke schaa sprong maken, waardoor op Noordvleugel niveau ook de A27 corridor in belang toeneemt. Omdat Amersfoort zich ontwikkelt tot een steeds belangrijker stedelijk centrum zullen verder de A28 en A1 corridors moeten worden benut. Om de groei van de automobiliteit zoveel mogelijk te beperken en de verschuiving van de modal split naar het openbaar vervoer te stimuleren is een goed functionerend regionaal openbaar vervoersysteem in de genoemde verstedelijkingscorridors onontbeerlijk.

Het ligt in dit verband voor de hand de volgende opties af te wegen:

- in de A2 en de A27 corridor, en op het grondgebied van de gemeenten Houten, Nieuwegein, IJsselstein en Vianen, kan een grote 'Zandstad' ontstaan ten zuiden van Utrecht;
- aan de westzijde van Utrecht moet rekening worden gehouden met verdere verstedelijking, waardoor Leidsche Rijn en Rijnenburg steeds meer zullen oprukken in westelijke richting en de grens van het Groene Hart gaat opschuiven en mogelijk gaat vervagen;
- ten noorden van de stad Utrecht dient zich met name in de Vechtstreek nieuwe verstedelijking aan. Wellicht biedt de bundeling van verstedelijking in de A2 corridor hier meer bescherming aan de kwaliteit van landschap en natuur;
- aan de oostzijde van de stad Utrecht zal het kennis- en universiteitscentrum De Uithof uitbreiden en staat het tussengebied van Utrecht, De Bilt, Bunnik en Zeist onder grote stedelijke druk. Hier kan aan de rand van de Utrechtse Heuvelrug een kennisvallei ontstaan die zich qua natuurlijke uitstraling kan meten met de belangrijkste campussen in de wereld (Atzema 2008). Overwogen kan worden om de toekomstige verstedelijkingsvraag hier in de A12 corridor te accommoderen;
- conform de denklijn van het rapport Nederland Later (2007) kan worden overwogen om met versterking van de kwaliteit van woonmilieus het wonen in de gemeenten De Bilt, Zeist en Utrechtse Heuvelrug uit te breiden. Juist in dit gebied liggen naast mogelijkheden in de combinatie natuur en dagrecreatie ook groeipotenties voor de groei van de verblijfsrecreatie. Maatwerk is hier nodig om de belangen van de Ecologische Hoofdstructuur niet te schaden;
- een groot deel van het bosrijke gebied van de Ecologische Hoofdstructuur moet in tact blijven. Dit geldt minder voor de landschappelijke kwaliteiten van het Groene Hart, de Vechtstreek en het Rivierenlandschap. Ontwikkelingen in de landbouw, de vraag naar suburbaan wonen (Vechtstreek), plaatsing van veel windturbines (zie Provinciale opgave Blow) en natuurontwikkeling zorgen dat de kernkwaliteiten van deze landschappen veranderen. Daarnaast zullen in het Rivierengebied geen grote aanpassingen in het watersysteem worden gerealiseerd, althans niet aanvullend op bestaand beleid zoals in de nota 'Ruimte voor de Rivier' is verwoord;
- in en om Amersfoort doen zich de belangrijkste verstedelijkingsmogelijkheden voor ten noorden van Vathorst en ten zuiden van Leusden.

8 De Utrechtse opgave herzien

8.1 Op een kruispunt van wegen

In de komende dertig jaar zal er alles aan gedaan moeten worden om Utrecht een aantrekkelijke provincie te laten blijven voor wonen, werken en verblijven. De provincie staat voor een geweldige gecombineerde ‘rode’ én ‘groene’ opgave. Hierbij wordt door ons verondersteld dat de rol van de landbouw, de industrie en ook van de logistiek en distributie in de Utrechtse economie zal afnemen. Daarentegen neemt de rol van de recreatie en toerisme, de zakelijke diensten, de creatieve economie en de kenniseconomie verder toe. Deze economische structuurverschuiving impliceert enerzijds, vanwege de verhoogde concurrentie, een groter belang voor de kwaliteit van de leefomgeving als onderscheidend kenmerk, anderzijds neemt de druk op die kwaliteit juist toe. De centrale vraag is dan ook hoe met dit dilemma om te gaan. Uit het voorgaand hoofdstuk is in ieder geval duidelijk geworden dat men bij het zoeken van een oplossing rekening moet houden met een forse toename van het ruimtegebruik in de provincie Utrecht voor de functies wonen, verkeer en natuur, en in minder mate voor werken en recreatie, waar een vermindering van het ruimtegebruik voor de landbouw tegenover staat.

In dit hoofdstuk bespreken we enkele manieren om de kwaliteiten van de leefomgeving te behouden en te verbeteren. Duidelijk is dat de al decennia lang gebruikelijke Utrechtse symbiose van een relatief kleinschalige, overzichtelijke stedelijkheid in een omgeving van landelijk groen onder druk staat en feitelijk zonder drastische selectieve maatregelen niet langer houdbaar is. De bevordering van de kwaliteiten van de leefomgeving in de provincie Utrecht vraagt om een grootscheepse aanpak. De gedachte dat de provincie Utrecht met het teruglopen van de demografische en economische groei in beleidsmatig opzicht ‘af’ is, en dat men de zaak verder op z’n beloop kan laten, is niet langer houdbaar. Een dergelijke houding getuigt van struisvogelpolitiek, waarbij de verrommeling van de leefomgeving in de provincie Utrecht wordt gedoogd, de groeiende sociale problematiek in de provincie Utrecht wordt ontkend en duurzame oplossingen worden geridiculiseerd.

Er zijn dus grootscheepse verbeteringen nodig. Daarbij denken we ook aan onderscheidende stedelijke voorzieningen op het vlak van vrije tijd en cultuur. De totstandkoming van dergelijke voorzieningen is gebaat met een verdichte bevolking in de stedelijke ruimte en met een goede bereikbaarheid voor mensen van buiten de steden, ongeacht of men afkomstig is van binnen of buiten de provincie. Tevens moet het gebruiksgroen in en om de steden van de provincie Utrecht worden uitgebreid. De bescherming van de Ecologische Hoofdstructuur en de Natura 2000 gebieden (voornamelijk natte natuur) is onvoldoende om alle kwalitatieve doelstellingen met betrekking tot natuurontwikkeling te realiseren. Rode kaarten kunnen worden uitgedeeld voor de afname van de open landschappen in het Groene Hart, de Vechtstreek en het Rivierengebied. Hier is sprake van identiteitsverlies van het landschap en vermindering van de biodiversiteit in de natuur. Daarnaast is de bereikbaarheid van groen om de steden Utrecht en Amersfoort in het geding. In de Eemvallei en Gelderse Vallei hebben Amersfoort en Veenendaal bovendien steeds meer last van wateroverlast.

Kortom, een beleid gericht op de verdere verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving impliceert een breuk met de vertrouwde Utrechtse ontwikkelingsgang. En dat om meer dan één reden.

Om te beginnen zijn er de resultaten van de drie in ‘De Staat van Utrecht’ onderscheiden kapitaalsvoorraden. De studie geeft een positief beeld van de gemiddelde economische en sociaal-culturele situatie in de provincie Utrecht. Er is door de bank genomen sprake van een hoog opgeleide bevolking in een welvarende omgeving. Maar onder deze deken van voorspoed broeien sociale problemen. Het niveau aan werkloosheid en arbeids-

ongeschied in de provincie Utrecht ligt weliswaar onder het Nederlandse gemiddelde, maar concentreert zich wel in bepaalde bevolkingsgroepen. Nu al is de sociaal-economische positie van laaggeschoolde jongeren zorgwekkend en deze zorgen nemen in de toekomst toe. Utrecht koerst naar een creatieve economie en kennis economie, waarin arbeidsmarktverschillen groter zullen worden. Naast een lage participatie op de arbeidsmarkt van bepaalde groepen is er in een meer algemene zin sprake van een lage participatie in het maatschappelijke en politieke leven in de provincie.

Daarnaast is er dringend herstelwerk nodig in de ecologische sfeer (vermesting en verzuring, biodiversiteit, hergebruik bedrijfsafval, broeikas-effect), stagneert de natuuropgave (de realisering van de EHS en de Natura 2000 doelstellingen) en dienen zich veiligheidsproblemen aan in relatie tot de klimaatverandering (doorstroming en berging van water). Een en ander betreft dus niet alleen de kwaliteit van de bestaande natuur, maar ook de uitdrukkelijke opgave om het natuurlijke areaal verder uit te breiden en de regio meer klimaatbestendig te maken. Bovendien neemt de filedruk toe en knelt het oplopende woningtekort.

Wanneer we deze 'Staat van Utrecht' in verband brengen met trendmatige ontwikkelingen wordt duidelijk hoe de uiteenlopende tendensen binnen de economie, het sociaal-culturele klimaat en de ecologie leiden tot toenemende onderlinge spanningen. Van de ene kant is er de blijvende druk van de huishoudens- en welvaarts-groei in combinatie met de wens ruimte te blijven bieden voor de bereikbaarheid van de regio en voor haar status als economische topregio. Van de andere kant is er de breed gedragen wens om de regio haar eigen kleinschalige cultureel-historische en landschappelijk-ecologische identiteit te doen behouden en zelfs versterken. Dat moet gaan botsen.

Maar er is meer. De economisch-ruimtelijke ontwikkeling in breder verband doet vermoeden dat de draaischijffunctie tussen de Randstad en de rest van Nederland, waaraan stad en provincie lange tijd hun centrale positie hebben ontleend, niet langer een voldoende economische trekker zal zijn. Enerzijds kan de Utrechtse regio nog gerekend worden tot de economisch sterkste van Europa, anderzijds doen zich recentelijk in Nederland- en Randstadverband ontwikkelingen voor die de centrale positie van Utrecht ter discussie stellen. De ruimtelijk-economische investeringen rondom Schiphol en de Zuidas, in combinatie met de strategische vormgeving van de metropolitane regio Amsterdam aan de ene kant en de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de A2 zone in relatie tot Brainport en het ELAT gebied aan de andere kant, maken in combinatie met het ontbreken van een heldere Utrechtse ontwikkelingsstrategie, dat stad en regio beleidsmatig in een vacuüm terecht dreigen te komen. De centrale ligging waaraan stad en regio tot dusverre hun concurrentievoordeel te danken hadden, is niet langer vanzelfsprekend, omdat de structurerende economische processen zich steeds meer op internationale schaal afspelen. Concurrerende lokaal-globale figuraties dienen zich aan, in belangrijke mate georganiseerd rondom de luchthavens van respectievelijk Schiphol en Eindhoven. Ze ontleen hun economische aantrekkelijkheid aan de combinatie van een regionale clustering van economische functies en de mogelijkheid om snel met mondiale economische partners in contact te komen. Hier doemt het beeld op van een Utrechtse economie met een vooral nationale, in plaats van internationale rol, als secundaire schakel tussen de internationale hotspots van Amsterdam enerzijds en Eindhoven anderzijds.

Legt de provincie Utrecht zich daarbij neer, om zich ook omwille van dominante sociale en ecologische belangen vooral te verbinden met de Veluwe en het IJsselmeergebied (de driehoek Utrecht-Amersfoort-Almere), of wil men nadrukkelijk een internationale economische rol blijven spelen en dus blijven meespelen binnen de Randstad? Wat zou in het tweede geval de kern van die rol moeten zijn? En welke ruimtelijke opgave is daarmee

verbonden, juist vanwege het behoud en de versterking van de sociale en ecologische kwaliteiten in de Utrechtse leefomgeving?

De veranderende ruimtelijk-economische figuratie van Randstad en omgeving (die sommigen er zelfs toe brengt het Randstadconcept nadrukkelijk ter discussie te stellen) en de noodzaak om binnen het gebied grootschalige ruimtelijke ingrepen te doen ten dienste van de kwaliteit van de leefomgeving, dwingt Utrecht tot een aanscherping en actualisering van haar ontwikkelingsambitie. Trendmatige ontwikkelingen wijzen in de richting van een toenemende spanning tussen tendenties en ambities en een einde aan 'business as usual'. De tot noch toe gehanteerde strategie van een geleidelijke accommodatie, tegen heug en meug, van de economische en ruimtedruk loopt in de komende decennia definitief tegen haar grenzen aan. Dat is een duurzame topregio onwaardig. Er moeten nieuwe wegen worden verkend. Het gevaar bestaat immers dat een te defensieve of passieve opstelling het tegendeel doet ontstaan van wat wordt nagestreefd.

8.2 Op weg naar een onderscheidend en duurzaam ontwikkelingsbeeld

De gecombineerde uitdaging die uit beide ontwikkeling naar voren komt is om te komen tot een ruimtelijke samenhang van belangen en tendenties, die enerzijds de komende decennia kan fungeren als een onderscheidend en mobiliserend ruimtelijk ontwikkelingsbeeld en die anderzijds, mede daardoor, de tegenstellingen en spanningen duurzaam met elkaar verzoent. Een Utrechts wensscenario dat hieraan wil voldoen moet enerzijds nadrukkelijk inzetten op een duurzame kwaliteit van leven als onderscheidende gebiedskwaliteit en anderzijds, in het verlengde daarvan, op een 'slimme' verdichting en bundeling van functies.

Juist de dubbelpositie van Utrecht, met haar westelijke, laaggelegen been in de grootschalige mondiaal-regionale dynamiek van de Randstedelijke Noordvleugel (de corridor Amsterdam-Utrecht-Eindhoven) en haar oostelijk hooggelegen been in de kleinschalige continuïteit van een zowel in cultuurhistorisch als landschappelijk opzicht hoogwaardig landschap (de driehoek Amersfoort-Utrecht-Almere), biedt hier kansen. Men kan dit zien als de Januskop van Utrecht, maar het is verstandig dit beeld niet op te vatten als een probleem, maar juist als een kans. Utrecht combineert zo een aantal kwaliteiten die elkaar juist kunnen versterken in plaats van dat ze elkaar in de weg zitten. Deze dubbelpositie maakt een combinatie mogelijk van eigenschappen die volgens de wetenschappelijke literatuur binnen de mondiale kenniseconomie meer en meer bepalend gaat worden voor het concurrentievermogen van regio's. Wanneer het waar is, zoals Richard Florida (2007) en anderen beweren, dat het regionale concurrentievermogen in belangrijke mate afhangt van de mate waarin regio's creativiteit, kwaliteit van leven en innovatievermogen kunnen mobiliseren en combineren, dan is daarbij niet alleen de mondiaal-regionale bereikbaarheid van belang, maar, in combinatie daarmee, de mate waarin creatief en ander kennistalent zich aangetrokken voelt tot de levensomstandigheden in regio's. Of, zoals we in het eerste hoofdstuk van dit hoofdstuk al aan de orde hebben gesteld: het is niet alleen een kwestie van optimaliseren van de ligging van Utrecht, maar ook van de locaties en de stedelijke dynamiek in Utrecht zelf. Van belang daarbij zijn, zo leert de literatuur, niet zozeer allerlei voorzieningen, maar een meer generieke sfeer van openheid, tolerantie, authenticiteit en respect in zowel cultureel als ecologisch opzicht (van Aalst et al. 2005, Florida 2007). De provincie Utrecht is binnen Nederland de regio met in verhouding grote creatieve klasse en daarbinnen veel zogeheten 'creative professionals'. De genoemde woonvoorkeuren komt men in Utrecht tegen bij leden deze creatieve klasse, maar ook bij vergelijkbare bevolkingsgroepen buiten de creatieve klasse (Atzema & Snel 2007). Utrecht trekt in het algemeen mensen aan vanwege de prettige 'quality of life'. Naast een omvangrijke creatieve klasse kent de provincie Utrecht ook een omvangrijke creatieve industrie. Het creatief profiel van Utrecht kan worden gekenschetst als

divers, dat wil zeggen zonder duidelijke specialisaties. Dat betekent dat zowel de kunstensector, de media & entertainment als de creatieve zakelijke dienstverlening goed vertegenwoordigd zijn in de provincie Utrecht (van Aalst & Lubbers 2005).

In een door ons bepleite onderscheidend en duurzaam gebiedsscenario staan ecologische en sociaal-culturele kwaliteiten niet langer tegenover economische ontwikkelingen, maar vormen er juist de randvoorwaarden toe. De nieuwe mondiaal georiënteerde postmateriële middenklasse, object én subject bij uitstrek van de wereldwijde 'war for talent', geeft de voorkeur aan een combinatie van kwaliteiten (Michaels et al. 1997). Enerzijds wil men deelgenoot zijn van een kosmopolitische stroom van mensen, ideeën en investeringen, anderzijds wil men leven in omstandigheden waarvoor men zich op z'n minst niet hoeft te schamen en waaraan men in het beste geval inspiratie en status kan ontleen, met inbegrip van een goede zorg voor natuur, cultuur en de medemens. Openheid en beslotenheid gaan in zo'n constellatie samen. Utrecht zet zich in zo'n perspectief niet af tegenover bijvoorbeeld Amsterdam en Eindhoven, maar sluit constructieve coalities en maakt dankbaar gebruik van de aldaar aanwezige mogelijkheden. Op het grondgebied van Utrecht staat de uitdaging centraal tot de vormgeving van een ruimtelijke en maatschappelijke figuratie waarin economische, ecologische en sociaal-culturele gebiedskwaliteiten elkaar op daartoe geëigende schaalniveaus versterken, in plaats van in de weg zitten. We hebben er in dit rapport voor geijverd om daarbij vooral de blik op de kansen van de provincie Utrecht in Europa te richten.

Het is onze overtuiging dat het zich hier naar voren dringende wensscenario niet langer realiseerbaar is binnen de conventionele Utrechtse complementariteit van stad en land. De feitelijke ruimtelijke dynamiek heeft deze conventionele gebiedsindeling bovendien allang gepasseerd. Juist in het 'ongeplande' tussengebied tussen stad en land doen zich momenteel de grootste spanningen voor. Daar verdringen rode, groene en blauwe functies om de politiek-bestuurlijke voorrang. En dat eens te meer waar historische stadscentra grenzen stellen aan de mate van bundeling en verdichting en zowel de natuur als de woningopgave en de bereikbaarheid naar de toekomst toe vragen om nieuwe ruimte. Enerzijds bieden oude haven-, diensten- en bedrijventerreinen nog mogelijkheden tot herstructurering. Anderzijds is de opgave om nieuwe onderscheidende woonmilieus, infrastructuur en nieuwe zowel grootschalige als kleinschalige consumptiefuncties hun duurzame plek te geven in een stedelijke samenhang waarin tegelijkertijd cultuurhistorische en ecologische gebiedskwaliteiten versterkt worden. Daarom is in dit rapport bepleit de toekomstige verstedelijking naast in de bestaande steden te bundelen in de belangrijkste verkeerscorridors.

Als alternatief dient zich in diverse kring momenteel het beeld aan van een metropolitane ruimtelijkheid (Wiskerke 2007). Daarmee wordt niet zozeer bedoeld op de kwantitatieve omvang van megasteden, met hun miljoenen inwoners, maar op de wenselijkheid van een grotere ruimtelijke samenhang van kwaliteiten en functies op een hoger ruimtelijk schaalniveau. Voorop staat de wens om ruimtelijke functies en kwaliteiten (groene, rode, blauwe) op een hogere, regionale ruimtelijke schaal in een onderling versterkend verband te bezien. Kwaliteiten van stad en land, rood en groen niet meer met de rug naar elkaar toe, maar als elkaar versterkende kwaliteiten, waarbij groen profiteert van rood en andersom. Zo ontstaat het regionale beeld van onderlinge samenhangende groene en blauwe zones, met zowel laag als hoogintensieve recreatieve functies, afgewisseld met historische stads en dorpskernen, trekpleister bij uitstrek van de nationale en internationale cultuurtoerist, met compacte stedelijke enclaves waarin de *cultural creatives* hun plek vinden, met groene suburbane woonmilieus voor middenklassengezinnen, met verdichte woon-werk landschappen voor de mobiele kenniswerkers en gecombineerde rood-groene leisure complexen voor de regionale commerciële en publieke vrijetijdsbesteding. Grootschalige agglomeratievoordelen accommoderen een grotere diversiteit van plekken, die elk voor zich een grotere onderscheidingswaarde hebben en die met elkaar verbonden kunnen worden middels

hoogwaardig openbaar vervoer. Verdichte plekken geleiden zo de ruimtelijke druk weg van plekken die het waard zijn om omwille van hun ecologische en/of sociaal-culturele waarde te behouden. Tegelijkertijd maken ze, bijvoorbeeld via belasting of koopkrachtstromen in financiële zin het behoud daarvan mogelijk. Via hun behoud versterken de natuur en culturele functies op hun beurt de aantrekkelijkheid van de omliggende verdichte plekken. Grootschaligheid accommodeert kleinschaligheid, rood accommodeert groen en blauw, harde functies accommoderen zachte functies. De mate waarin deze kenmerken niet langer het tegendeel van elkaar zijn, maar elkaar versterken, bepaalt de uiteindelijke kwaliteit van de leefomgeving.

8.3 Drie denkrichtingen naar de toekomst

Voor de provincie Utrecht dienen zich ons inziens de volgende drie denkrichtingen aan:

1. Het luwte scenario:
De eerste denkrichting betreft een regio die zich omwille van de nadruk op sociaal-culturele en ecologische kwaliteiten positioneert in de luwte van de hoogstedelijke dynamiek van de A2 zone. De ontwikkeling is primair georiënteerd op de driehoek Almere-Utrecht-Amersfoort, met een nadruk op ecologische en sociaal-culturele waarden, met een economie georganiseerd rondom functies van kennis en cultuur, met de acceptatie van een meer uitgesproken nationale in plaats van internationale rol. Men neemt de economische achterbankfunctie, de toenemende onbereikbaarheid en de toenemende druk op de (woning)ruimte voor lief, of probeert het laatste weg te geleiden richting Amersfoort en Almere;
2. Het dynamische scenario:
De tweede denkrichting betreft een regio die zich richt op haar internationale positie als hoogwaardige woon- en werkregio via een versterking van de positie te midden van de corridor Amsterdam-Utrecht-Eindhoven, bijvoorbeeld rondom de kernfuncties van kennis en cultuur, met een ruimhartige accommodatie van de bereikbaarheid en het woonruimtetekort, met inachtneming van de sociale en ecologische consequenties, zoals meer luchtvervuiling en geluidsoverlast, druk op natuurgebieden ten westen en oosten van de stad Utrecht en een blijvende toeristische druk op de historische centra van Utrecht en Amersfoort;
3. Het transmoderne scenario:
De derde denkrichting betreft een regio met een uitgekende dubbelstrategie waarin een poging wordt gedaan om het beste van beide streefbeelden met elkaar te verenigen door middel van de vormgeving van een polycentrische stedelijkheid waarin zowel plaats is voor ecologie (verdere ontwikkeling 'voorbij' de Ecologische Hoofdstructuur omwille van de biodiversiteit) en historisch erfgoed (bescherming en uitbreiding historische binnensteden en buitengebieden), alsook voor plekken waar een meer uitbundige verdichting van functies aan de orde is (zoekrichtingen in de corridors) om zodoende plaats te blijven bieden voor de (inter)nationale economische toppositie van stad en regio in relatie tot een aantrekkelijke metropolitane kwaliteit van leven.

De verleiding is groot om de keuze in de richting te laten gaan van de derde denkrichting. Van belang daarbij is dat betrokkenen zich realiseren dat dit scenario niet impliceert dat aan beide voorgaande keuzen voorbij kan worden gegaan. Het tegendeel is waar. De eerste denkrichting sluit waarschijnlijk nog het meeste aan bij de dominante waardeoriëntaties en momentele

gang van zaken. Dit 'business as usual' scenario heeft echter bij ongewijzigd beleid als mogelijk gevolg dat de blijvende ruimtedruk in verband met de centrale ligging van Utrecht de sociale en ecologische kwaliteiten alsnog teniet zal doen. De achterblijvende accommodatie van de behoefte aan ruimte voor bereikbaarheid en woningbouw leidt, in combinatie met de natuur en klimaatopgave tot een ruimtedruk die het laagste punt zal gaan zoeken in het regionale ruimtelijke verband met alsnog een verrommeling van het landschap als resultaat.

De tweede en derde denkrichting vragen om een nadrukkelijke verandering van het beleid. Aan de orde is een meer nadrukkelijke (inter)nationale strategische positionering van stad en regio rondom verdichte functies van wonen, kennis en cultuur. Utrecht doet mee in de 'war on talent' en wil nadrukkelijk (blijven) streven naar een eigenstandige positie in de Randstad, als schakel tussen Amsterdam, Eindhoven en het (noord-) oostelijke achterland. Maar waar de tweede denkrichting vervolgens accepteert dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van leven, daar zet de derde denkrichting juist daarop in als belangwekkende *attractor*. Het gaat daarbij om de verdichting en de aantrekking van economische functies op basis van aantrekkelijke natuur en cultuurwaarden. Verdergaande verstedelijking op daartoe geëigende plekken juist omwille van de vrijwaring van het cultuurhistorische erfgoed, historische stedelijkheid en het groene gebied. Meer nog dan de tweede denkrichting vooronderstelt de derde denkrichting daarbij een proactieve betrokkenheid van alle stakeholders in de provincie bij te nemen beslissingen. Er zullen functies moeten worden uitgeruild. De betrokkenen in overheid, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties, evenals belangstellende burgers in de provincie Utrecht zullen moeten gaan samenwerken aan een nieuw ontwikkelingsverhaal en dat verhaal zal vervolgens moeten worden voorzien van voldoende realisatievermogen.

9 Beleidsadviezen

De grote vraag is of betrokkenen een voldoende 'sense of urgency' kunnen ontwikkelen om gezamenlijk een traject richting de derde denkrichting aan te gaan. Zo'n 'sense of urgency' zou niettemin getuigen van een realistisch toekomstbesef. Om deze 'sense of urgency' te voeden sluiten wij af met een viertal samenvattende beleidsmatige adviezen:

1. Zoek aansluiting bij de strategie van de regio's Amsterdam en Eindhoven

De regio Amsterdam positioneert zich nadrukkelijk als internationale metropool en de regio Eindhoven als internationaal technologie centrum. De A2 corridor vormt de fysieke schakel tussen beide regio's. Utrecht zal zich strategisch moeten positioneren tegenover beide stadsregio's. Het huidige label van de provincie Utrecht in de nota Randstad 2040 als 'knooppunt van kennis en cultuur' heeft volgens ons voornamelijk een te weinig onderscheidende betekenis. Het verdient aanbeveling in te zetten op 'quality of life' aspecten van de regio, die namelijk de bakermat vormen voor de gewenste profilering als centrum voor een creatieve en kennisintensieve diensteneconomie. In het buitenland hoort men wel eens de aanduiding voor Utrecht als 'the Green City', een aanduiding die tegenwoordig zelfs op Europees niveau ook van toepassing is op Amersfoort.

Er is alles voor te zeggen dat de kwaliteiten van de Utrechtse leefomgeving gevaar lopen omdat de strategieën van beide stadsregio's onder meer inhouden dat de stedelijke druk op de oostelijke Randstadring onverminderd hoog zal blijven. Dat betekent dat er in de provincie Utrecht niet alleen vanwege de eigen ruimtebehoefte maar ook vanwege aanspraken van buiten de provincie naar extra ruimte moet worden gezocht voor de bij deze verstedelijking behorende woon- en werkgelegenheid. Deze extra ruimte zal een groen karakter moeten hebben, ongeacht of de ruimte is gesitueerd binnen of buiten de bestaande steden. Het onderscheid tussen stad en land is zeker in de provincie Utrecht nog maar van betrekkelijke waarde.

Daarnaast is het noodzakelijk om via een (inter)nationale verkeersinfrastructuur de bereikbaarheid over de weg en het water en met het openbaar vervoer op peil te houden en te verbeteren. Daarbij kan men denken aan verbreding van de snelwegen en de aanleg van snelle treinverbindingen vanuit de Randstad in oostelijke (Arnhem, Keulen) en zuidoostelijke (Eindhoven, Luik) richting.

Bij het vinden van extra ruimte voor woon- en werkgelegenheid en de aanleg van nieuwe infrastructuur moet worden voorkomen dat bestaande landschappelijke kwaliteiten in de Vechtstreek, het Groene Hart en op de Utrechtse Heuvelrug worden aangetast. Verder zal de ontwikkeling van natuur in de zogeheten blauw groene 'Natte As' krachtig ter hand moeten genomen. Aldus wordt een oriëntatie op de driehoek Amersfoort-Utrecht-Almere op een creatieve manier verbonden met een oriëntatie op de driehoek Amsterdam-Utrecht-Eindhoven.

2. Bouw aan de aantrekkelijke woon- en werkkwaliteiten van de regio Utrecht

De kern van de aantrekkelijke woon- en werkkwaliteiten ligt in de combinatie van goed bereikbare stedelijke voorzieningen en een aantrekkelijke stedelijke en omliggende groene omgeving. Utrecht biedt binnen de Randstad een bijna unieke combinatie van culturele creatie en natuurlijke recreatie. Uiteraard is die combinatie ook elders in de Randstad aanwezig, maar nergens zo compleet want nabij als in

Utrecht. Zo is de kwaliteit van het cultuuraanbod in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hoogwaardiger dan in Utrecht, maar bieden de grootschalige natuurgebieden in Utrecht meer en beter toegankelijke recreatiemogelijkheden. De kracht van de Utrechtse woon- en werkkwaliteiten ligt enerzijds in de compleetheit van het eigenaanbod en anderzijds in de bereikbaarheid van het aanbod elders in de Randstad en de rest van Nederland. Nu al is de provincie bij uitstek de gewilde woonlocatie voor grote delen van de mobiele bevolking. De geschetste complete combinatie aan woon- en werkkwaliteiten moet verder worden uitgebuit. Dit betekent overigens dat juist ter wille van die kwaliteiten niet de totale verwachte woningvraag kan worden geacommodeerd. De planologische mogelijkheden in en aan de rand van de steden Utrecht en Amersfoort zijn hiervoor onvoldoende aanwezig. Daarom moet ook vanuit Utrechts perspectief en in aansluiting en in samenhang op de voorgaande overweging (punt 1) de schaa sprong naar Almere gerealiseerd worden. Tussen Amsterdam, Almere, Amersfoort en Utrecht behoort daarvoor een modern en metroachtig openbaar vervoerssysteem aanwezig te zijn. Binnen de provincie ontkomt men echter niet aan woningbouw voor de woningbehoefte buiten de steden. Bundeling van woningbouw in de belangrijkste verkeerscorridors is aan te bevelen. Dit ondersteunt het draagvlak voor het bedoelde, vernieuwde regionale openbaar vervoerssysteem.

3. Stimuleer de hoogwaardige creatieve en kenniseconomie in Utrecht

Clustering van hoogwaardige creatieve en kennisintensieve functies op specifieke plekken biedt potentiële voordelen. Daarbij kan men denken aan campussen annex science parks voor wat betreft onderwijs en kennisintensieve bedrijven, zoals in De Uithof en aan de randen van de binnensteden van Utrecht en Amersfoort. Ook kan men denken aan concentratiegebieden van hoogwaardige financiële en zakelijke diensten à la de Zuidas in Amsterdam. De stationslocaties in Utrecht en Amersfoort bieden hiervoor goede mogelijkheden, zeker in aansluiting op nieuwe internationale en snelle treinverbindingen. Creatieve en culturele activiteiten zijn een ander voorbeeld, waarbij men moet denken aan ook vanuit de overige delen van de provincie goede bereikbare plekken in beide steden. Multimodale ‘voorstation’ locaties aan het Randstadspoor bieden hiervoor goede perspectieven. Amusement- en entertainment functies bieden een vierde voorbeeld, zeker in verband met de verhoging van de kwaliteit van het toeristische product in de provincie Utrecht. De genoemde complete combinatie aan woonkwaliteiten zou een pendant moeten krijgen, maar dan bestemd voor (verblijfs)toeristen uit binnen- en buitenland.

Utrecht heeft het hoogste percentage hoogopgeleide en creatieve mensen onder de beroepsbevolking. Dit wordt gevoed door de concentratie van opleidingen voor hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen). Als gevolg van de woonkwaliteiten (zie punt 2) blijven veel ex-studenten uit het hoger onderwijs graag in de provincie Utrecht wonen. Om een rechtvaardige verdeling van de woningvoorraad in de toekomst te garanderen en om een optimale doorstroming op de woningmarkt te bewerkstelligen is het noodzakelijk om een zo groot mogelijke differentiatie van het aanbod aan woningen en woonomgevingen te bewerkstelligen. Dat betekent in de praktijk dat in de steden meer eengezinskoopwoningen moeten worden gebouwd in een groene woonomgeving met voldoende primaire voorzieningen (school, winkels e.d.). Buiten de steden zal in de woningbouw meer het accent moeten liggen op betaalbare huurwoningen. Dit laatste is ook noodzakelijk vanwege de vermindering van woonsegregatie en uit arbeidsmarktoverwegingen. Want hoe kennisintensief de economie van Utrecht ook wordt, een flink deel van de economie biedt altijd ook

werkgelegenheid aan mensen met een lagere opleiding. Men moet daarbij denken aan banen in de (groot- en detail-)handel, in de zorg, 'leisure' en toerisme en in de logistiek en distributie. Een kennisintensieve economie blijft ook in de toekomst een economie die gebaseerd is op materiële producten en die moeten worden verhandeld en verplaatst. Bovendien zal er door de individualisering en door de groei van de arbeidsparticipatie (bijv. tweeverdienerschap) de monetarisering van huishoudelijk werk en de commercialisering van de zorg toenemen. Ondersteunende dienstverlening zal dus in de toekomst een belangrijk element blijven van de Utrechtse economie. Aan de vraag naar deze arbeid zal vooral moeten worden voldaan door verhoging van de arbeidsparticipatie onder lager en middelbaar opgeleiden. Dit biedt voldoende perspectief voor de uitbouw van de sociale agenda van de stad en de provincie Utrecht (zie hoofdstuk 3), maar dan zullen ook voor de mensen die werkzaam zijn in dit deel van de arbeidsmarkt voldoende woningen in de provincie Utrecht beschikbaar moeten blijven.

4. Voer een krachtig en eenduidig ruimtelijk beleid

Uit onze analyses blijkt dat de provincie Utrecht te maken krijgt met toenemende spanningen tussen de ruimtelijke claims van verschillende functies. In omvang zal er vooral voor de ontwikkeling van de natuurfunctie en van de woonfunctie veel extra ruimte moeten worden gecreëerd (zie hoofdstuk 7). Het overhevelen van ruimtegebruik voor deze functies (bijvoorbeeld naar de IJsselmeerpolders en naar Almere) biedt maar beperkt soelaas. Ook binnen de provincie Utrecht zal een herschikking van ruimtegebruik plaats moeten vinden. Daarbij zal per saldo een deel van de landbouwgronden verdwijnen en het areaal natuurgebied en stedelijke gebied toenemen. Absolute voorwaarde voor het succesvol accommoderen van de vele ruimtelijke claims binnen de beperkte fysieke ruimte van de provincie is een sterke regie, minimaal op het schaalniveau van de provincie zelf. Alleen als de Provincie bereid is die regie actief en voortvarende te gaan voeren, kan Utrecht haar kwaliteit ook voor latere generatie behouden. Dan wordt Utrecht met recht een duurzame topregio.

In dit verband is het noodzakelijk dat de Provincie samen met de Gemeenten en in afstemming met private partijen een actief grondbeleid voert. De opbrengsten van de grond voor stedelijke doeleinden is nu eenmaal groter dan voor natuur- of landbouwfuncties. Zonder een verevening van de financiële gevolgen van bedoelde veranderingen in ruimtegebruik loopt de provincie het gevaar dat men per locatie op zoek gaat naar de meest voordelige oplossing. Daarbij is het bepaald niet denkbeeldig dat kwaliteit van de leefomgeving voor de provincie als geheel het kind van de rekening wordt.

Gebruikte literatuur:

ABF (2008), Primosprognose. Delft: ABF

Aalst, I. van, & O.A.L.C. Atzema, R.A. Boschma, F. Heinz, & F.G. Oort (2005). Creatieve klasse en regionaal-economische groei. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen & Ministerie van Economische Zaken.

Aalst, I. van & B. Lubbers (2006), Creatief profiel van de regio Utrecht. Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit Geowetenschappen (in opdracht van het Bestuur Regio Utrecht en de Provincie Utrecht)

Atzema, O.A.L.C. (2008), Campusontwikkeling in Utrecht: Utrecht: Universiteit Utrecht

Atzema, O.A.L.C. & R. Snel (2007), Woonvoorkeuren van de creatieve klasse in de Noordvleugel Utrecht. Utrecht: Universiteit Utrecht, Urban and regional Reserach centre Utrecht (in opdracht van het Bestuur Regio Utrecht en de provincie Utrecht).

Bestuur Regio Utrecht (2008), Regionale Woningmarktmonitor 2008. Utrecht: Bestuur Regio Utrecht.

Borsboom-van Beurden, J., A. Bakema, en H. Tijbosch (2007) A land-use modelling system for environmental impact assessment. Chapter 16, in: Modelling land-use change; progress and applications, GeoJournal Library, Koomen, E., J.C.H. Stillwell, A. Bakema & H.J. Scholten (eds.) Springer, Dordrecht: 281-296.

Brainport (2005), Brainport Eindhoven: crossing borders, moving frontiers. Eindhoven: Commissie Sistermans.

CBS (2003) Bestand bodemgebruik 2003, zie www.cbs.nl

CBS/PBL (2008), Regionale bevolkings- en huishoudensprognoses 2008-2025. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek/Planbureau voor de Leefomgeving.

CPB (2002) De BLM: opzet en recente aanpassingen. Centraal Planbureau, Den Haag.

CPB, MNP & RPB (2006) Welvaart en Leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040. Den Haag/Bilthoven: Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.

CWI (2008), Arbeidsmarktprognose 2008-2013. Den Haag: Centrum voor Werk en Inkomen.

Ecorys (2008), European Regional Prospects. Rotterdam: Ecorys.

Florida, R. (2007) Who's your city? New York, Basic Books.

Gemeente Amsterdam (2007), Amsterdam Topstad: Metropool. Amsterdam: Gemeente Amsterdam

IBIS (2007) Integraal Bedrijventerreinen Informatie Systeem, De stand in planning en uitgifte van bedrijventerreinen 1 januari 2007 en de uitgifte in 2006, zie: <http://www.bedrijvenlocaties.nl/>

LGN5 (2005) Landelijk grondgebruiksbestand Nederland versie 5, betreft de jaren 2003 en 2004, zie www.lgn.nl

LNV (2002), Structuurschema Groene Ruimte 2. Samen werken aan een groen Nederland. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Loonen, W. & E. Koomen, (2008) Calibration and validation of the Land Use Scanner allocation algorithms, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Marlet, G. & C. van Woerkens (2005), Atlas voor Gemeenten 2005. Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

Michaels, E., H. Handfield-Jones & B. Axelrod (2001), The War for Talent. Boston: Harvard Business School Press.

MNP (2005) Natuurbalans 2005. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

MNP (2007), Nederland in een duurzame wereld; armoede, klimaat en biodiversiteit. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau

MNP (2007) Nederland Later; Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Mooij, R. de & P. Tang (2003), Four Futures of Europe. Den Haag: Centraal Planbureau.

NIROV (2005) Nieuwe Kaart, Nieuwe Ruimte: Plannen voor Nederland in 2015. Nirov, Den Haag.

Pakketstudies (2008), Samen op de bres voor een bereikbaar Midden-Nederland. Utrecht: Programmabureau pakketstudies.

PricewaterhouseCoopers (2006), Scenario's provincie Utrecht; scenario's als input voor strategische keuzes. Utrecht: PricewaterhouseCoopers

Provincie Utrecht (2006), Concernstrategie; staat van Utrecht. Utrecht: Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2007), Een strategie voor Utrecht. Utrecht: Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2008), Programma Wel Thuis! 2. Utrecht: Provincie Utrecht.

Provincie Utrecht (2008), Agenda natuur 2007-2018. Utrecht: Provincie Utrecht.

RPB (2006), Vele steden maken nog geen Randstad. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Schrijvers, G. et al. (2008), Atlas en scenario's voor spoedzorg. Utrecht.

Snellen, D., H. Farjon, R. Kuiper & N. Pieterse (2006). Monitor Nota Ruimte. De opgave in beeld. Den Haag/Bilthoven: Ruimtelijk Planbureau/Milieu- en Natuurplanbureau.

Sociaal Cultureel Planbureau (2006), Sociaal Cultureel Rapport 2006. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Telos (2006), National Accounting Matrix and Environmental Accounting. Tilburg: Telos, Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken

Telos (2008), De Staat van Utrecht. Tilburg: Telos, Brabants Centrum voor Duurzaamheidsvraagstukken

Verkade, E., W. Vermeulen & J. Brouwer (2007) Regionale ontwikkelingen, bevolking en werkgelegenheid. Den Haag/Delft: Centraal Planbureau/ABF research

VROM (2001), Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Den Haag: Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM (2008), Nota Randstad 2040. Den Haag: Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VROM (2008), Leefbarometer. Den Haag: Ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Wiskerke, J.S.C. (2007) Robuuste regio's: dynamiek, samenhang en diversiteit in het metropolitane landschap. Inaugurale Rede, Wageningen Universiteit.

Bijlage 1 Ruimtegebruikstypen in LUMOS-Ruimtescanner

Hoofdtype	subtype ruimtegebruik	Herkomst
Wonen	wonen hoge dichtheid	woongebied uit CBS bodemstatistiek, verbijzonderd met de ABF woonmilieus centrum-stedelijk en buiten centrum wonen
	wonen lage dichtheid	woongebied uit CBS bodemstatistiek, verbijzonderd met de ABF woonmilieus centrum-stedelijk en buiten centrum wonen
	landelijk wonen	woongebied uit CBS bodemstatistiek, verbijzonderd met de ABF woonmilieus landelijk wonen
Recreatie	verblijfsrecreatie	verblijfsrecreatie volgens CBS: campings, bungalow parken en dergelijke
	dagrecreatie	dagrecreatieve objecten volgens CBS: pretparken, dierentuinen en dergelijke
Werken	bedrijfsterrein	CBS categorieën: (overige) bedrijfsterreinen
	openbare voorzieningen en detailhandel distributie en groothandel	CBS categorieën: sociaal culturele en overige openbare voorzieningen en overige werklocaties uit CBS bodemstatistiek
Natuur	natuur	natuur- en bosgebieden uit CBS bodemstatistiek
Landbouw	glastuinbouw	CBS categorie: glastuinbouw
	akkerbouw	CBS categorie: overige landbouw verbijzonderd met de Landelijk grondgebruiksbestand Nederland (LGN5) klassen aardappelen, bieten, granen, bollen, boomgaarden, overige akkerbouw en overig agrarisch
	grondgebonden veeteelt	CBS categorie: overige landbouw verbijzonderd met de LGN5 klassen gras en maïs.
Infrastructuur	intensieve veeteelt	bebouwing voor intensieve veehouderij op basis van combinatie bestanden LEI en topografische dienst (Koomen et al., 2005)
	spoorwegen	CBS categorieën: spoor-, tram- en metrowegen
Water	wegen vliegveld	CBS categorie: verharde wegen CBS categorie: vliegvelden
	zoet en zout oppervlakte water	CBS categorieën: IJsselmeer, spaarbekkens, water met recreatieve hoofdfunctie, overig water breder dan 6 m, Waddenzee/Eems/Dollard, Ooster- en Westerschelde, Noordzee
Overig	bouwterrein	CBS categorie: bouwterrein .Deze categorie wordt in de toekomstsimulaties opgevuld met bebouwing en niet nieuw gesimuleerd.
	buitenland	CBS categorie: buitenland

Bijlage 2 Herkomst regionale ruimtevraag

De omvang van de gesimuleerde ruimtelijke veranderingen is gebaseerd op informatie uit sectorspecifieke modellen van gespecialiseerde instituten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van deze achterliggende modellen.

Sector	Regionale indeling	Bron
Wonen	Corop	<i>PRIMOS</i> prognosemodel (bron: www.abfresearch.nl)
Werken	Provincie	CPB (2002), <i>BedrijfsLocatieMonitor</i> , bewerkt door MNP.
Recreatie	Provincie	VROM (2001), Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, bewerkt door MNP.
Landbouw	Provincie	Akkerbouw en grondgebonden veeteelt zijn een restpost in het model en leveren de ruimte die door de andere functies wordt gevraagd.
Natuur	Provincie	Taakstelling Ecologische HoofdStructuur uit SGR-2 2020 (LNV, 2002) aangevuld met de vraag naar grootschalig recreatief groen zoals vervat in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland. Deze gegevens zijn deels aangevuld met gegevens afkomstig van de provincie Utrecht