



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van Economische Zaken
Kwartiermakende Stuurgroep Gebiedsagenda
IJsselmeergebied
mevrouw M. Sonnema
Directeur-Generaal Agro en Natuur
Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester

Korte Voorhout 7
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Contactpersoon
Rienke Groot

M 06 255 39 673
rienke.groot@rijksoverheid.nl

Kenmerk
CRa-20161219

Kopie aan
de heer Pieter den Besten,
programmamanager
de heer Donné Slangen,
directeur Gebieden en
Projecten, IenM
de heer Roel Feringa,
directeur Natuur en
Biodiversiteit, EZ

Datum 19 december 2016

Betreft Advies GEBIEDSAGENDA IJSSELMEERGEBIED 2050

Geachte mevrouw Sonnema,

Op schriftelijke verzoek d.d. 25 mei 2016 van uw voorganger dhr. Hoogeveen brengt het College van Rijksadviseurs (CRa) met plezier advies uit over de inhoudelijke en de procesmatige aspecten van het beoogde ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor het IJsselmeergebied. In dat verzoek vraagt u ons te reflecteren op de inhoud bij de totstandkoming van de Gebiedsagenda door onder meer het bijwonen van één of meer gebiedsdialogen, conclusies te trekken over de ruimtelijke scenario's en uitwerkingen op deelgebiedsniveau en mee te denken over de te zetten vervolgstappen, waaronder het organiseren van commitment door gebiedspartijen en het inschakelen van een onafhankelijke gebiedsregisseur.

Voormalig Rijksadviseur voor Landschap en Water, Eric Luiten, heeft het advies samengesteld op basis van een drieslag: een startdiscussie met de interdepartementale projectgroep, het bijwonen en becommentariëren van de tweede Gebiedsdialog en ten slotte een voordracht en concluderend statement tijdens de synthesesdialoog in september 2016 in Lelystad. Zijn bevindingen zijn vervolgens samengevat aangeleverd aan de stuurgroep, die er tijdens de IJSSELMEERTOP in Enkhuizen op 6 oktober jongstleden aandacht voor heeft gevraagd. Voorliggend advies vormt de definitieve weerslag van onze bevindingen en suggesties.

1 De noodzaak van selectie en rubricering

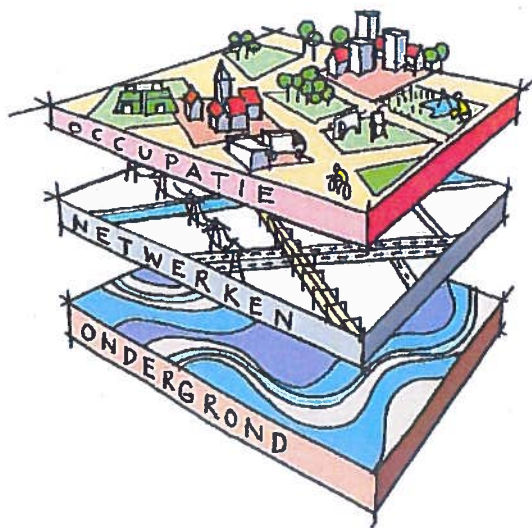
Het door Witteveen en Bos / Abe Veenstra samengestelde synthesedocument waarin de veelsoortige oogst van de gebiedsdialogen is samengevat en gerubriceerd tot zeven deelsystemen en vijf denkrichtingen is een groot compliment waard. Het document doet de uitgesproken ambities, getuigenissen en hele en halve projectvoorstellen allemaal recht, brengt ze onder een beperkt aantal

noemers. Als vervolgstap naar operationalisering suggereren we om dit complexe maatschappelijke en ruimtelijke programma dat in het gebied tot ontwikkeling zou moeten komen nader te duiden in termen van oorzaak en gevolg, van endogeen en exogeen, van fundamenteel en afgeleid. Dat is mogelijk met behulp van de zogenaamde 'lagenbenadering' die enige jaren geleden opgeld deed in de ruimtelijke ordening en die naar onze mening een prachtig hulpmiddel is om de verschillende wensen en kansen op het goede niveau met elkaar in verband te brengen en aan een initiatiefnemer of probleemeigenaar te verbinden.

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester

Datum
19 december 2016

Kenmerk
CRa-20161219



In de lagenbenadering worden drie ruimtelijke subsystemen met bijbehorend transformatietempo en bijbehorend niveau van verantwoordelijkheid onderscheiden. De letterlijk en figuurlijk meest fundamentele laag is die van het laagdynamische bodem- en watersysteem, de natuurlijke hulpbronnen waarop de ruimtelijke ontwikkeling zich afspeelt. De tweede laag is die van de openbare nutsnetwerken, de boven- en ondergrondse technische infrastructuur die vervoer van mensen, goederen, water, energie en informatie mogelijk maakt. De derde laag betreft het patroon van grondgebruik, de indeling van het land in woon- en werkgebieden, natuurterreinen, landbouwarealen en ontspanningsvoorzieningen. Deze laag zal op basis van zich voortdurend wijzigende verhoudingen in eigendom en bestemming sneller van kleur verschieten. Van de lagenbenadering gaat ook een boodschap uit, namelijk dat planvorming en besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling op langere termijn idealiter begint met het onderzoek naar de mogelijkheden en kwetsbaarheden van de onderste laag, dat daarna de eigenschappen, tekorten en potenties van de netwerklaag worden onderzocht en dat op basis van die diagnose een gefundeerd plan kan worden voorbereid voor de ontwikkeling van het grondgebruik op maaiveld. De realiteit is dat de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling nu de omgekeerde (pragmatische) weg volgt.



Voor de Gebiedsagenda IJsselmeergebied stellen we een programmatische 'inkleuring' van de drie lagen voor die nauw aansluit bij de gevoelde urgenties die de vele maatschappelijke partijen in het IJsselmeergebied hebben uitgesproken en waarvoor instrumenten en publieke middelen beschikbaar zijn of private middelen beschikbaar kunnen worden gemaakt. Deze ruimtelijke opgaven worden alle gekenmerkt door het feit dat ze op het gehele IJsselmeergebied betrekking hebben en dus alleen zinvol kunnen worden uitgewerkt als ze op de schaal van het gehele gebied worden geagendeerd.

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester

Datum
19 december 2016

Kenmerk
CRa-20161219

- In de onderste, fundamentele laag van water- en bodemkwaliteit staat voor het IJsselmeergebied de opgave centraal om alle maatregelen die nu worden voorbereid en getroffen gericht op een **gezond watersysteem** met elkaar in een groter ruimtelijke verband te brengen en goed in de tijd te faseren: bodemkwaliteit, waterkwaliteit en eco-hydrologische vitaliteit moeten planmatig en actief worden bevorderd. De Natuurambitie Grote Wateren is daarvoor het heldere beleidskompas, het Deltaprogramma de belangrijke aanjager, Rijkswaterstaat als eigenaar en beheerder van het grote water de 'natuurlijke' probleemeigenaar en de natuurorganisaties de maatschappelijke belanghebbenden.
- In de tweede laag van de nutsnetwerken is het zaak de beoogde energietransitie van het gebied in fysieke zin te conditioneren: de **tracering en aanleg van energie-infrastructuur** – al of niet in de vorm van een nieuwe 'backbone' – gericht op de efficiënte verbinding tussen energieproductie in het gebied en energieconsumptie binnen én buiten het gebied. Daarmee wordt de discussie over de vraag waar wel en waar niet zichtbare technische energievoorzieningen gewenst zijn en in hoeverre die voorzieningen op het water of op het land zouden passen (feitelijk de beslissingen in de derde laag) niet meer gedomineerd (en platgeslagen) door visuele voorkeuren maar door energie-logistieke argumenten. Dit vraagstuk maakt de samenstelling van een interprovinciaal akkoord over de verdeling van de inspanningen en de rol van de energieproducenten noodzakelijk. Het akkoord zou moeten zijn vervat in een regio-specifiek 'energierecept' dat aansluit bij de maatschappelijke ambities en toleranties.
- In de derde laag, de kort-cyclische laag van het duurzame grondgebruik en de bevordering van een toekomstbestendige economie in en rond het IJsselmeer, zien we de prioriteiten vooral liggen bij de ontwikkeling van een **internationaal toeristisch vaar- en verblijfsklimaat** en de investeringen in gedifferentieerde gastvrijheid. Gemeenten en horecaondernemers moeten hun ambities op elkaar afstemmen zodat er complementaire profielen ontstaan die het IJsselmeergebied als toeristisch-recreatief product in zijn totaliteit een dienst bewijzen. Het gemeentelijke samenwerkingsverband Gastvrije Randmeren strekt tot voorbeeld.

Deze selectie en rubricering op basis van hun positie in de ruimtelijke lagen, op basis van hoofd- en bijzaken en van oorzaak en gevolg brengt nuance aan in de gedachte dat er altijd en overal sprake zou moeten zijn van 'integratie'. Integraal handelen is geen panacee voor alle ruimtelijke opgaven. Sterker nog: het verlangen naar integraal handelen brengt veel gebiedsprocessen in een gordiaanse knoop. We adviseren u de vele ambities, wensen en verwachtingen voor het gebied zorgvuldig te blijven ontwarren. Het is beter als sommige opgaven binnen hun eigen domein worden geïsoleerd, geoptimaliseerd en toebedeeld aan hoofdrolspelers. Zo ontstaat er een rolverdeling die dominante gebiedsprocessen op gang kan brengen, die op hun beurt in staat zijn andere deelprocessen op sleeptouw te nemen.

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester

Datum
19 december 2016

Kenmerk
CRa-20161219

2 Een speelveld met vier cornervlaggen

De tweede aanbeveling betreft de dimensionering en begrenzing van het speelveld waarop het complexe gezelschapsspel van de gebiedsprogrammering en gebiedsontwikkeling vorm krijgt. Onze aanbeveling is dat speelveld te markeren met behulp van vier 'cornervlaggen'. Dat zijn de afspraken die de bestuurlijke partijen, de maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de burgers bij elkaar moeten houden.

- Het algemene strategische hydrologische en territoriale belang van het IJsselmeer voor heel Nederland is gelegen in het feit dat het functioneert als een **blijvend zoetwaterbassin**. Dat gegeven is onomkeerbaar en daar worden geen concessies aan gedaan. Hooguit is er ruimte voor nuancering van de harde grens tussen zoet en zout met het oog op vismigratie tussen IJsselmeer en Waddenzee. De scenario's met betrekking tot de compartimentering van IJsselmeer, Markermeer en Randmeren blijven in onze ogen wel onderwerp van discussie en eventuele optimalisering.

- Partijen hechten belang aan de verdeling van bevoegdheden conform de beginselen uit het decentralisatieakkoord. De bevoegdheden over het afstemmen van omgevingswaarden op de draagkracht van het gebied liggen bij de zes (!) provincies. Daar ligt dus – in het verlengde van de signalen die het CRa de afgelopen jaren heeft uitgezonden – ook het initiatief tot samenwerking die nodig is om de ontwikkeling en het beheer van het enorme gebied in publiekrechtelijke zin te coördineren. Die coördinatie moet zo worden vormgegeven dat partijen die zelf initiatieven willen nemen daar ruimte voor krijgen. Alle belanghebbenden bij een toekomstbestendig IJsselmeergebied laten andere partijen in hun waarde op basis van het motto: **'iedereen doet waar hij goed in is'**.



- Er moeten afspraken worden gemaakt en ook een bestuurlijk gedragen, organisatorische voorziening worden getroffen waardoor partijen worden aangezet tot actie en tot periodieke verantwoording aan elkaar. Na één jaar (eind 2017) ligt er idealiter een voorstel voor een ruimtelijke macrozonering en een overzicht van kernwaarden. Dat is het **toelatingsplanologische been** waarop het Gebiedsprogramma van het IJsselmeergebied zal moeten staan. Die combinatie van waarden en zonering vormt een essentiële bouwsteen voor de NOVI aangeleverd door het interprovinciale coördinatieoverleg.

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester

Datum
19 december 2016

Kenmerk
CRa-20161219

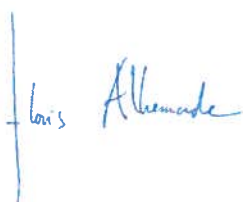
- Na twee jaar (eind 2018) ligt er idealiter een voorstel voor een investeringsprogramma waarin de korte, de middellange en de lange termijn is uitgewerkt en waarin het onderscheid tussen de drie lagen en de bijbehorende probleemeigenaren herkenbaar is. Het verdient aanbeveling daarbij (conform het advies uit het Kwaliteitskader IJsselmeergebied dat vóór de Deltabeslissing door het CRa is aangeboden) zogenaamde “gebiedsenveloppen” te markeren: regionale deelgebieden waarin publieke en private investeringen op elkaar worden afgestemd. Dit **ontwikkelingsplanologische been** van het Gebiedsprogramma moet de belangrijkste bouwsteen zijn voor het aangescherpte MIRT IJsselmeergebied. Ook hierin fungeren de provincies gezamenlijk als coördinerende voorziening.

3 In het verlengde van de metafoor van het speelveld en het spel dat zich daarop voltrekt stellen we voor dat er proportionele, **gedeelde spelregels voor omgevingskwaliteit** en bijbehorende ‘omgangsvormen’ worden geformuleerd en vastgelegd die helderheid verschaffen over de wijze waarop nieuwe interventies, voorzieningen en gebruiksvormen worden ingepast, gematerialiseerd en vormgegeven. Basis voor die omgangsvormen is de set van Gouden Regels, samengesteld in de boezem van de Van Eesterenleerstoel van de faculteit Bouwkunde aan de TUDelft. Het ligt voor de hand deze spelregels actief uit te dragen en het is in dat verband te overwegen een Kwaliteitsteam op te richten dat onafhankelijk commentaar en advies kan geven gericht over de ruimtelijke samenhang van het IJsselmeergebied, vooral waar die gewenst is of onder druk staat. Eén van de opdrachten aan dit team of aan een supervisor is om naast het officiële speelveld een ‘trapveldje’ in te richten. Een dienstbare werkomgeving waarin kan worden gediscussieerd over, geëxperimenteerd met en ontworpen aan het nieuwe IJsselmeergebied. Deze omgeving zou de invulling kunnen zijn van de suggestie om een IJsselmeeracademie op te richten, die in onze ogen idealiter een flexibel, varend bestaan leidt.

4 Coördinatie tussen zoveel publieke, maatschappelijke en private partijen komt niet vanzelf op gang. Er is een 'spelleider' (gebiedsregisseur, gebiedsintendant, gebiedsambassadeur) die zijn basis vindt in de publieke sector (provincies, waterschappen en Rijk leggen zich in eerste instantie voor twee jaar vast). De regisseur start met een klein mandaat en met een kleine staf en zal dan geleidelijk het vertrouwen moeten winnen van cruciale partijen in het gebied. Als deze format te weinig weerklank vindt bij de belangrijkste partijen in de publieke en de private sfeer kan het Rijk besluiten om zijn belang in het IJsselmeergebied zelfstandig uit te werken en in de ruimtelijke procedures te verankeren.

Het CRa wil met dit advies onderstrepen dat er naar onze mening alle aanleiding bestaat om de ontwikkeling van het IJsselmeergebied gecoördineerd ter hand te nemen. We hopen dat we u daarvoor de goede argumenten hebben gegeven, wensen u succes met de volgende stappen en blijven natuurlijk graag op de hoogte van en betrokken bij het vervolg.

Hoogachtend,



Floris Alkemade
Rijksbouwmeester



Berno Strootman
Rijksadviseur voor de
Fysieke Leefomgeving



Daan Zandbelt
Rijksadviseur voor de
Fysieke Leefomgeving