



> Retouradres Postbus 16169 2500 BD Den Haag

Ministerie Infrastructuur en Waterstaat
Voorzitter van de stuurgroep Gebiedsagenda IJsselmeer
T.a.v. de heer drs. ing. D.L.M. Slangen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Rijksvastgoedbedrijf
Atelier Rijksbouwmeester

Korte Voorhout 7
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Contactpersoon
Rienke Groot

Postbus.rijksadviseurs@
rijksoverheid.nl

Ons briefkenmerk
20180207

Datum 7 februari 2018
Betreft Advies CRa over Gebiedsagenda IJsselmeer

Geachte leden van de bestuurlijke stuurgroep IJsselmeer,

In de aanloop naar de Gebiedsagenda IJsselmeer is het College van Rijksadviseurs door de DG Natuur en Agro van het (toenmalig) Ministerie van EZ in 2016 gevraagd - op basis van de uitkomst van de gebiedsdialoog - advies uit te brengen over de inhoudelijke en de procesmatige aspecten van het beoogde ontwikkelingsperspectief voor het IJsselmeer. Het advies 'Gebiedsagenda IJsselmeergebied 2050' is eind december 2016 uitgebracht. Kern van dit advies was het onderstrepen van de noodzaak tot rubricering van de uitkomsten van de gebiedsdialoog. De gebiedsdialoog heeft een groot aantal uitgesproken ambities, wensen en projectvoorstellen opgeleverd. In de ogen van het CRa vraagt het complexe maatschappelijke en ruimtelijke programma van het IJsselmeergebied om een ordening en is er voldoende aanleiding om de ontwikkeling van het IJsselmeergebied gecoördineerd ter hand te nemen.

Er is sindsdien een uitgebreid proces opgetuigd en er is door diverse partijen input geleverd in de verdiepingsfase van de Gebiedsagenda. Dit heeft verschillende inhoudelijke en procesmatige bouwstenen opgeleverd die in de integratiefase bij elkaar moeten komen. Het ministerie heeft hiervoor de hulp in geroepen van de bureaucombinatie WING en Strootman. De integratiefase is bijna afgerond en het CRa is door het kernteam IJsselmeergebied gevraagd om nog een keer inhoudelijk te reflecteren op het verzamelde materiaal.

Ten behoeve van deze reflectie is op 14 december 2017 in Utrecht een bijeenkomst georganiseerd. Aanwezig waren vertegenwoordigers van de kerngroep IJsselmeer, de IJsselmeerprovincies (Friesland, Noord-Holland en Flevoland) en het College van Rijksadviseurs, vertegenwoordigd door Rijksadviseur Daan Zandbelt en oud-Rijksadviseur Eric Luiten. Op de agenda stond een presentatie van de resultaten van het werk van Strootman/WING en een gesprek over het instrument Gebiedsagenda. Centrale vraag van de ochtend was: Ondersteunt het instrument Gebiedsagenda in het algemeen, en voor het IJsselmeer in het bijzonder, het streven naar ruimtelijke samenhangende kwaliteit voor een gebied? En aansluitend daarop: Hoe helpt een Gebiedsagenda bij het

afstemmen van verschillende ambities en opgaven van de betrokken overheden? Brengt het de verdeling van verantwoordelijkheden voldoende in kaart? En helpt het de verschillende ruimtelijke initiatieven voor het IJsselmeer helder met elkaar in verband te brengen? Tijdens het gesprek werd een conceptversie van de Gebiedsagenda gepresenteerd.

Een Gebiedsagenda is een instrument waarin Rijk en regio afspraken maken over gedeelde opgaven en gezamenlijke ambities, voor zowel de korte als de lange termijn. In het IJsselmeergebied komen veel ambities, opgaven en investeringsprojecten van Rijk en regio samen. Het is daarom een logische stap geweest om de Gebiedsagenda voor het IJsselmeergebied samen met partners in de regio op te stellen. Het doel van de Gebiedsagenda is als volgt geformuleerd: 'de Gebiedsagenda is gericht op het creëren van een richtinggevend perspectief voor het gebied, een kennis- en innovatieagenda en een gezamenlijke uitvoeringsagenda voor maatregelen en projecten voor de periode tot 2050'.

Het College van Rijksadviseurs ziet dat er een grote hoeveelheid werk verzet is. De voorfase heeft een groot aantal bouwstenen opgeleverd. Om vervolgens met zoveel partijen naar samenhang en integratie te komen is een enorme klus. Hoewel de basis hiervoor is gelegd, mist de gepresenteerde Gebiedsagenda in de ogen van het College nog wel enkele essentiële bestanddelen om daadwerkelijk als ruimtelijk perspectief richting te geven: het proces is nog niet klaar.

Samengevat:

1. Ambitie: de geformuleerde ambities nopen nog niet tot actie.
2. Diagnose: aan de analyse van het gebied worden geen conclusies verbonden. Er is onvoldoende houvast voor een afgewogen agenda.
3. Synthese: de onderlinge samenhang van de grote kwaliteiten, ambities en opgaven in een richtinggevend perspectief ontbreekt. De verschillende onderdelen van de Gebiedsagenda verhouden zich niet geografisch, noch thematisch tot elkaar. Het geheel ontstijgt daarmee nog niet de som der delen.
4. Context: het IJsselmeergebied wordt onvoldoende in haar nationale betekenis gepositioneerd.
5. Publieke werken: er is nog geen eenduidig en samenhangend beeld neergezet van publieke kaders en investeringen.
6. Kwaliteitsborging: er ontbreken afspraken over borging en onafhankelijk toezicht op de geformuleerde ambities.

Bovenstaande punten worden een voor een toegelicht:

1. Ambitie

De drie ambities (icoon, toekomstbestendig waterecosysteem en vitaal economisch belang) zijn goed gekozen. Ze raken de meest relevante onderwerpen, maar ze zijn nu vrijblijvend geformuleerd. Ze zijn niet agenderend, waardoor het constateringen blijven, die niet uitnodigen tot actie.

>> Aanbeveling: formuleer de ambities SMART en zodanig dat ze niet op de huidige situatie van toepassing kunnen worden verklaard. Gebruik ze als finale

bestuurlijke toetssteen: "we laten niets gebeuren dat deze ambities doorkruist en doen al het mogelijke om ze te ondersteunen".

Suggestie voor scherpere formulering:

We geleiden het complexe maatschappelijke en ruimtelijke programma voor het IJsselmeergebied zodanig dat er een duurzame basis ontstaat voor:

- een zoetwater binnenmeer met een kwalitatief hoogwaardige ruimtebeleving van het grote open water en aan de kusten een gedifferentieerd landschap met een afleesbare en levende geschiedenis
- een rijker en veerkrachtiger ecosysteem en watersysteem
- een IJsselmeer met een gezonde economische basis en een vitale samenleving

2. Diagnose

Het gebiedsprogramma oogt compleet, maar is nogal generiek. Het is nu een verlanglijstje zonder gezamenlijke afzender. Ook ontbreekt er een hiërarchie: alles is even belangrijk. Er zijn nog geen conclusies getrokken die houvast bieden bij het nemen van beslissingen rond overlappende of conflicterende belangen. Het Rijk beperkt zich tot slechts twee ambities: veilige waterafvoer en voldoende zoet water. De partijen in de regio formuleren opgaven en projecten keurig binnen de provinciegrenzen. Daarmee ontstijgt het geheel nog niet de optelling van de verschillende onderdelen.

Door het ontbreken van een diagnose is er geen handvat voor nader onderscheid in hoofd- en bijzaken, urgentie en opportuniteit, trekkend en volgend, publiek of privaat georganiseerd, gebiedsdekkend of lokaal van schaal en omvang etc. Wanneer het programma voorafgegaan wordt door een diagnose (hoe ziek of gezond is de patiënt?) en een ambitie (wil de patiënt naar de bakker kunnen lopen of een marathon rennen?) kan een hiërarchie en prioritering worden gemaakt.

Agenda betekent letterlijk: de dingen die gedaan moeten worden. Wat zijn essentiële tekortkomingen of gebreken? Welke opgaven zijn in staat andere met zich mee te slepen? Welke recente ontwikkeling smaakt naar meer? Wat voor een ontwikkelrichting wordt als (on)wenselijk gezien? Uit de confrontatie van diagnose en ambitie moet een bestuurlijk gedragen toekomstbeeld worden geformuleerd door de Provincies en Rijk. Het opstellen van een Gebiedsagenda is het uitgelezen moment om op basis van eerder uitgebrachte bouwstenen en notities een samenhangend gebiedsperspectief te formuleren en hiervoor een precieze agenda op te stellen die uitnodigt tot actie. De rangschikking in gebiedsenveloppen die nu gemaakt is, is een goede.

>> Aanbeveling: neem in de Gebiedsagenda een concrete 'to do lijst' op. Om zo tot concrete uitvoerbare acties te komen, waarbij de beoogde bijdrage aan het gezamenlijke toekomstbeeld helder geformuleerd is. Tijdens het proces worden lokale uitwerkingen geconfronteerd met de visie en overall ambities (voor landschap, voor een robuust eco- en watersysteem en voor een gezonde economie en een vitale samenleving): helpt de voorgestelde interventie om de beoogde doelen te bereiken? Liggen we op schema of is er (bestuurlijke) bijsturing gewenst?

3. Synthese

De grote opgaven worden genoemd in de Gebiedsagenda, waardoor duidelijk gemaakt wordt dat de ogenschijnlijke eeuwige rust van het grote open water erg relatief is en net als grote gebieden op het vasteland onderhevig is aan tegenstrijdige claims en grote opgaven. Maar het komt nog niet tot een expliciete koppeling van de gebiedskwaliteiten, de ambities en deze grote opgaven. Het CRA ziet kansen in de koppeling van grote opgaven in het IJsselmeergebied tot een samenhangend geheel, maar treft zo'n synthese niet aan in de Gebiedsagenda. Er wordt geen samenhangende optelling van de verschillende deelgebieden of van thematische opgaven gemaakt: er is geen samenhang tussen gebiedskwaliteiten, majeure opgaven en ambities.

Er valt bijvoorbeeld te denken aan de koppeling tussen de landbouw en de zoetwaterbuffer van het IJsselmeer. De landbouw moet een transitie doormaken en zit daar deels al midden in. Maar het gesprek over het IJsselmeergebied wordt met deze sector nog nauwelijks gevoerd.

Denk ook aan de koppeling tussen het door terreinbeheerders en natuurorganisaties geconstateerde enorme ecologische tekort van het IJsselmeergebied, de dringende vraag naar open ruimte voor duurzame energievoorzieningen en de behoefte aan ontspannings- en ontsnappingsmogelijkheden vanuit de stedelijke regio's. De IJsselmeerprovincies zouden bijvoorbeeld zichzelf en de doelen achter de Energienota een grote dienst bewijzen door gezamenlijk op te trekken in het formuleren van een bod aan het Rijk dat zowel veel energieruimte als een forse (compenserende) natuurinvestering omvat. Daarbij zouden de overheden de ruimte kunnen geven aan bijvoorbeeld de vereniging Natuurmonumenten en ENECO of NUON om dat bod samen uit te werken (in de geest van het convenant dat onder auspiciën van de Provincie Limburg werd opgesteld tussen de vereniging Natuurmonumenten en de grindboeren en dat ten grondslag lag aan de natuurontwikkeling van de Grensmaas).

>> Aanbeveling: formuleer in de Gebiedsagenda een ontwikkelingsperspectief voor het IJsselmeergebied dat uitdrukking geeft aan de hoofdkwaliteiten, de hoofdambities en de hoofdopgaven en hun onderlinge samenhang. Hieruit wordt ook de koppeling tussen grote opgaven expliciet. Maak deze zo concreet mogelijk samen met betreffende sectoren en de marktpartijen.

4. Context & schaalniveaus

De context van het IJsselmeergebied komt in de Gebiedsagenda nauwelijks aan bod. De zone die van invloed op of juist afhankelijk is van het IJsselmeer is veel groter dan een kilometer achter de dijk. Heel Noord Nederland en de Bollenstreek zijn afhankelijk van zoetwater uit het IJsselmeergebied. In de mondelinge toelichting werd wel gerept over grote ontwikkelingen in de omgeving van het IJsselmeer (o.a. woningbouw MRA, landbouw & zoetwatergebruik). Maar in de huidige versie van de Gebiedsagenda leidt dit niet tot concrete opgaven in het IJsselmeergebied noch tot een differentiatie van delen van het IJsselmeergebied (bijvoorbeeld het accent op een 'metropolitane verademing' in de MRA en een meer productieve kant rond de Friese Iuwte).

Daarmee ontbreekt een positionering van het IJsselmeergebied. Wat heeft het gebied de rest van Nederland te bieden? Welke aanleidingen biedt deze context om te differentiëren en prioriteren binnen het IJsselmeergebied?

>> Aanbeveling: onderzoek het schaalniveau van de omgeving van het IJsselmeer, 'the next bigger thing', en de verbanden tussen de verschillende schalen. Dat de gebiedsspecifieke opgaven zich veelal binnen provinciale grenzen manifesteren is deels te begrijpen, maar niet erg waarschijnlijk. De meerwaarde van een Gebiedsagenda zou moeten zijn dat afgestemd wordt waar overlap is, waar delen elkaar versterken en waar ze elkaar in de weg zitten. Een perspectief geeft richting aan het nemen van besluiten hierover. Het opstellen van zo'n perspectief vergt nadere afstemming. Uit welk gezamenlijk doel komen deze opgaven voort en tot wat voor een gebied leiden ze? Welke programmatische verbanden zijn er te onderscheiden, welke volgorde, prioritering en financiële samenwerking?

5. Verantwoordelijkheid / publieke werken

De Gebiedsagenda onderscheidt idealiter de publieke condities en randvoorwaarden voor het maatschappelijk initiatief. Wat marktpartijen en maatschappelijke organisaties vragen is helderheid over de speelruimte en de kwalitatieve kaders. De waarde van een publiek gedragen Gebiedsagenda is dat er geen licht meer zit tussen de standpunten en de inzet van de gehele publieke sector, dat die dus met één mond spreken én handelen. Het helpt wanneer standpunten van publieke partijen een gezamenlijk vergezicht opleveren. Bij de reflectiebijeenkomst op 14 december werd aangegeven dat bestuurders nu nog vaak zoeken naar 'what's in it for me'. Als er niks te halen valt, wordt er minder hard gelopen. Als er iets moois in het verschipt ligt, wordt een sprintje ingezet. De winst van het traject tot nu toe is dat Provincies al veel minder met de rug naar het IJsselmeergebied gericht zijn. Maar nu doorpakken en een gezamenlijk kader opstellen.

>> Aanbeveling: Denk na over de vorm waarmee de inhoud van de Gebiedsagenda wordt gepresenteerd. Een denkbare vorm is een onderscheid in een toelatingsplanologisch (de voorwaarden) deel en een ontwikkelplanologisch (de opgaven) deel dat partijen in de samenleving uitnodigt bij te dragen aan het realiseren van de ambities. Met daaraan gekoppeld een derde deel waarin de publieke partijen zelf expliciet hun acties verwoorden. Concrete acties van de publieke partijen zijn nodig om de gestelde kaders op het geambieerde niveau te brengen. Daaronder vallen fysieke ingrepen, maar ook bijvoorbeeld het vaststellen van wet- en regelgeving.

6. Kwaliteitsborging

De borging van leefomgevingskwaliteit is een publieke taak. De installatie van een kwaliteitsteam heeft alleen zin als het bestuurlijk overleg en de waterbeheerder er het nut van zien. In de maatschappelijke sfeer speelt vooral de IJsselmeervereniging tot nog toe de rol van waakhond en soms van waakhond. Wanneer een kwaliteitsteam wordt opgericht zal daar een zinvolle samenwerking mee moeten worden overeengekomen anders lopen ze elkaar voor de voeten. Het is sowieso lastig om voor zo'n enorm gebied en voor de grote variatie aan

Datum
7 februari 2018

belanghebbenden en belangstellenden een algemeen beoordelingsmechanisme voor plankwaliteit in te voeren. De successen van de kwaliteitsteams bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie en bij Ruimte voor de Rivier zijn herleidbaar tot de expliciet gemaakte kwalitatieve doelen en de enorme publieke investeringen die ermee waren gemoeid. Kwaliteitsborging had in beide programma's de betekenis van verantwoording van goed besteed belastinggeld. Dat is in de context van het IJsselmeer veel diffuser.

>> Aanbeveling: het CRa pleit voor een lichte vorm van kwaliteitsborging: bijvoorbeeld een intendant die meehelpt, een inspirator of supervisor.

Een Gebiedsagenda is een behulpzaam instrument voor overheden om grensoverschrijdende en overlappende opgaven en ambities in samenhang te beschouwen. De voorliggende conceptversie van de Gebiedsagenda IJsselmeergebied beschikt over de benodigde ingrediënten maar deze opgediende versie is nog niet gaar. Een Gebiedsagenda werkt pas goed als het een samenhangend bestuurlijk gedragen ontwikkelingsperspectief schetst: een 'gemeenschappelijk verlangen' dat meer is dan een optelsom van losse projecten. Zo'n perspectief dient als toetsingskader voor besluiten in het hier en nu: in hoeverre draagt de voorgestelde interventie bij aan het behalen van dit gemeenschappelijk verlangen? En tegelijkertijd als monitor: doen we genoeg en liggen we op schema om de beoogde doelen te halen? Zo niet dan is het noodzaak in te grijpen en bij te sturen.

Het formuleren van zo'n bestuurlijk gedragen ontwikkelingsperspectief is niet per se eenvoudig, de lat ligt hoog, maar het basismateriaal ligt er voor klaar.

Met vriendelijke groet,

Het College van Rijksadviseurs



Floris Alkemade



Daan Zandbelt