

# De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening



In zijn nota's formuleert het rijk doelen voor natuur, landschap en een klimaatbestendige inrichting van Nederland. Het is echter niet zo vanzelfsprekend dat deze doelen ook worden gerealiseerd. De praktijk blijkt weerbarstig. Zo laat de Natuurbalans 2007 zien dat plannen voor woningbouw de openheid in verschillende Nationale Landschappen bedreigen. Ook frustreren plannen voor verstedelijking in laag gelegen gebieden de beoogde klimaatbestendige inrichting van Nederland. Het niet halen van doelen komt vaak doordat in de gebieden waarvoor natuur- of landschapsdoelen geformuleerd zijn, of gebieden die gevoelig zijn voor de effecten van klimaatverandering, ruimtelijke functies ontwikkeld worden die zich niet goed verhouden met de nationale doelen voor natuur, landschap en klimaat. De vraag is hoe dat komt. Welke afwe-

gingen worden gemaakt? Welke rol spelen de doelen zoals geformuleerd in beleidsplannen of nota's in de planvorming? En wat doen de verschillende overheden daarmee? In drie casussen hebben wij voor de Natuurbalans 2007 geprobeerd een antwoord te geven op deze vragen. Elke casus speelt in een gebied waarvoor doelen voor natuur (Veluwe) of landschap (Arkemheen-Eemland) zijn geformuleerd, of die in de toekomst mogelijk kwetsbaar zijn voor de effecten van klimaatverandering (IJsseldelta Zuid). Alle drie de gebieden hebben bovendien te maken met ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk strijdig zijn met de doelen. In de casus Veluwe gaat het om kwaliteitsverbetering van de verblijfsrecreatie en in Arkemheen-Eemland en IJsseldelta Zuid gaat het om verstedelijking. In de Natuurbalans 2007 hebben we de drie casussen

als "Signalen uit de praktijk" gepresenteerd. Ze illustreren hoe de besluitvorming verloopt die leidt tot de generieke ontwikkelingen rond natuur en landschap waarover de Natuurbalans rapporteert. In deze Landwerkeditie gaan we wat dieper in op de achtergronden van de besluitvormingsprocessen in de drie casussen. We willen daarmee laten zien in welke context de door de rijksoverheid geformuleerde beleidsdoelen terecht komen en welke relevante praktijklessen te leren zijn voor de discussie over decentralisatie versus de roep om meer centrale regie.

# Arkemheen-Eemland

## DE RUIME MARGES VAN NATIONALE LANDSCHAPPEN



**D**e eerste casus gaat over de begrenzing van het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland. We hebben met deze casus willen achterhalen welke factoren leiden tot de gekozen begrenzing en welke rol de status van het gebied als Nationaal Landschap speelt bij de ruimtelijke keuzes die provincie en gemeenten maken. In de Nota Ruimte zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen waarbinnen de landschapskwaliteit moet worden behouden, duurzaam beheerd en waar mogelijk versterkt. Dat wil niet zeggen dat de Nationale Landschappen op slot gaan. Ze moeten zich in sociaal-economisch opzicht kunnen ontwikkelen zolang deze ontwikkelingen de kernkwaliteiten van het landschap niet aantasten; het 'ja, mits'-principe. Grootschalige verstedelijking is niet toegestaan.

Arkemheen-Eemland is een van de Nationale Landschappen. Het is een zeer open veenweidelandschap. In internationaal opzicht is het veenweidelandschap een zeldzaam landschapstype. In de Nota Ruimte worden de Nationale Landschappen globaal aangegeven. Alleen het Groene Hart is precies begrensd. Het is aan de provincies om de overige Nationale Landschappen precies te begrenzen en het beleid uit te werken. Voor Arkemheen-Eemland is bestuurlijke overeenstemming bereikt over een begrenzing waarbij een wigvormig gebied, ten noorden van Amersfoort, buiten het Nationaal Landschap

blijft. In deze wig wil de gemeente Amersfoort in de toekomst Vathorst West realiseren: een woonwijk waar tot drieduizend woningen gebouwd gaan worden. Vathorst West is de laatste fase van de Amersfoortse woonwijk Vathorst.

Natuur en Milieu Utrecht en Natuurmonumenten maken bezwaar tegen de voorgestelde begrenzing. Zij vinden dat er geen landschapskundige redenen zijn om de wig niet op te nemen in het Nationaal Landschap. Het gebied heeft dezelfde landschapskundige kenmerken als het gebied dat wel binnen de grens komt te liggen. Bovendien wordt door in de wig te bouwen – hoewel dat strikt genomen buiten de grenzen van het Nationaal Landschap gebeurt – de openheid van het Nationale Landschap aangetast. En die openheid is een te behouden kernkwaliteit van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland. De open ruimte tussen Amersfoort en Bunschoten, die Arkemheen met Eemland verbindt, versmalt door de bebouwing in Vathorst en door nieuwe bebouwing bij Bunschoten, tot een strook van circa 1 kilometer breed. Het Nationaal Landschap wordt hierdoor min of meer in tweeën gedeeld.

### Ingepast in lopende ruimtelijke discussies

Wat opvalt in deze casus is dat het beleid voor Nationale Landschappen niet in een

blanco situatie terecht kwam. De discussie over de ruimtelijke ontwikkeling van Arkemheen-Eemland was al volop bezig toen het gebied in de Nota Ruimte uit 2006 als Nationaal Landschap werd aangewezen. Daardoor waren reeds besluiten genomen en afspraken gemaakt tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen. Die blijken grote invloed te hebben gehad op de gemaakte keuzes bij de begrenzing van het Nationaal Landschap.

Centraal in die voorgeschiedenis staat de besluitvorming rond de komst van een baggerspeciedepot in het gebied. In het Baggerbergingsplan 1997-2001 wijst de provincie Utrecht dit gebied in de wig namelijk aan als locatie daarvoor, en in 1999 wordt dit vastgelegd in de tweede partiële herziening van het Streekplan van Utrecht. De Gemeente Amersfoort gaat in vervolg daarop een overeenkomst aan met een afvalverwerkingsbedrijf dat het beoogde baggerdepot moet gaan exploiteren. In die overeenkomst verplicht Amersfoort zich mee te zullen werken om de komst van het baggerdepot planologisch mogelijk te maken. Het afvalverwerkingsbedrijf verkoopt in ruil voor die toezegging 60 hectare grond aan de gemeente Amersfoort in het gebied waar de wijk Vathorst moet gaan verrijzen. Doordat Amersfoort de grond aankocht, was het niet nodig het afvalverwerkingsbedrijf deel te laten nemen aan de ontwikkelingscombinatie Vathorst. In die ontwikkelingscombinatie



participeren de grote projectontwikkelaars die Vathorst gaan ontwikkelen en de deelname van het afvalverwerkingsbedrijf aan die groep werd niet wenselijk geacht. In de loop van de tijd ontstaat in de Gemeenteraad van Amersfoort verzet tegen de komst van een baggerspeciedepot in de directe omgeving van de woonwijk Vathorst. De gemeente besluit niet langer te willen meewerken. De provincie Utrecht ziet zich echter genoodzaakt voet bij stuk te houden. Het rijk heeft namelijk de provincies opgedragen locaties te vinden voor de stort van bagger en de provincie Utrecht heeft geen alternatieve locaties voorhanden. De provincie geeft in 2002 een aanwijzing aan de gemeente Amersfoort, waarmee de provincie de gemeente Amersfoort verplicht het bestemmingsplan te herzien, en realisatie van de baggerberging mogelijk te maken. Zo'n aanwijzing is uitermate zeldzaam in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Uiteindelijk maakt de gemeente Amersfoort met het bestemmingsplan baggerspeciedepot Zevenhuizen 2003, de komst van een baggerspeciedepot planologisch mogelijk. Inmiddels lijkt de hele discussie over de baggerberging bij Vathorst achterhaald. Het is onwaarschijnlijk dat het baggerspeciedepot er nog zal komen want er zijn alternatieven voor de stort van bagger gevonden. Dat wil echter niet zeggen dat de discussie over de ruimtelijke ontwikkeling van dit

gebied helemaal terug bij af is. De gemeente Amersfoort heeft het afvalverwerkingsbedrijf immers toezeggingen gedaan en kan daar niet zomaar op terugkomen. Amersfoort zal het afvalverwerkingsbedrijf voor 17,8 miljoen euro schadeloosstellen en krijgt daarvoor 23 hectare grond die het afvalverwerkingsbedrijf in de wig bezit. Met alle lasten meegerekend kost deze regeling de gemeente Amersfoort ongeveer 20 miljoen euro. De gemeente Amersfoort vindt daarom woningbouw noodzakelijk. Want met woningbouw wil zij de middelen genereren voor de schadeloosstelling. In die opvatting wordt Amersfoort door de provincie Utrecht gesteund. Beide partijen vinden dat er feitelijk geen alternatief is voor woningbouw en dat openhouden van het gebied geen serieuze optie is. Voor een begrenzing waarbij de wig bij Zevenhuizen in het Nationaal Landschap wordt opgenomen is geen bestuurlijk draagvlak. Dat zou grootschalige woningbouw in het gebied bemoeilijken. Bovendien mag in Nationale Landschappen niet méér gebouwd worden dan nodig voor de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Een grote woningbouwlocatie zoals Vathorst West zou een groot gedeelte van de ruimte voor woningbouw in het Nationaal Landschap opsouperen en daarmee de uitbreidingsruimte voor andere kernen in het Nationaal Landschap beperken. Door te kiezen voor een begrenzing van Arkemheen-

Eemland, die de wig bij Zevenhuizen buiten het Nationaal Landschap laat, kiest provincie Utrecht ervoor de realisatie van Vathorst West niet te belemmeren. De doelen geformuleerd voor het Nationaal Landschap zijn daaraan ondergeschikt gemaakt.

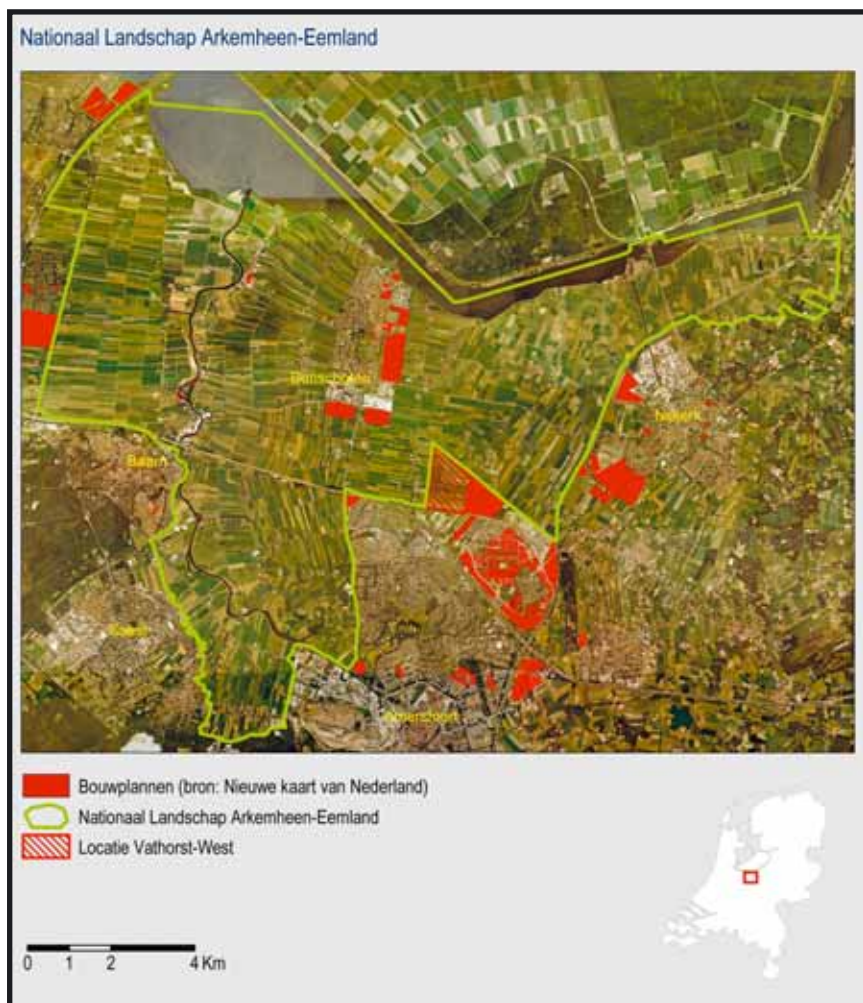
#### **Geen collectieve middelen voor collectieve goederen**

Het valt op dat provincie Utrecht en gemeente Amersfoort het min of meer vanzelfsprekend vinden de schadeloosstelling aan het afvalverwerkingsbedrijf te financieren uit woningbouw in de wig en dat uit diezelfde woningbouw ook de middelen moeten vrijkomen om een groene buffer aan de noordzijde van Vathorst aan te leggen. Het huidige landbouwgebied moet plaatsmaken voor een parkachtig ingericht gebied. 'Groen' – wat als een collectief goed gezien kan worden – wordt zodoende langs private weg gefinancierd. Er worden geen collectieve middelen vrijgemaakt om het baggerbedrijf schadeloos te stellen en de gronden voor de groene buffer aan te kopen. Ook het rijk, dat de eindverantwoordelijkheid heeft voor de Nationale Landschappen, stelt hiervoor geen middelen beschikbaar.

Voor de grond die nodig is om de groene buffer aan te leggen zal waarschijnlijk een hogere prijs betaald moeten worden dan de gangbare prijs voor landbouwgrond. Omdat dit gebied in het verleden is aangewezen als



## 'Met de tendens tot decentralisatie staan provincies meer en meer voor de taak een afweging te maken tussen strijdige ruimtelijke functies'



Het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland beslaat het open veenweidegebied ten noorden van Amersfoort. Door Vathorst West in het aangegeven gebied te bouwen, ontstaat een bijna aaneengesloten gordel van bebouwing tussen Amersfoort en Bunschoten, die Arkemheen van Eemland scheidt (uit: Natuurbalans 2007).

mogelijke woningbouwlocatie, hebben projectontwikkelaars er namelijk al grondposities ingenomen. Zij zullen, zo wordt verwacht, hun grond niet voor de gangbare prijs voor landbouwgrond willen verkopen.

### Decentrale uitvoering rijksbeleid zonder regie

Het rijk decentraliseert de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschap-

pen, inclusief de begrenzing ervan, naar de provincies. Daarbij heeft het rijk nauwelijks concrete randvoorwaarden geformuleerd. Dat geeft de provincies veel beleidsvrijheid. In deze casus wordt die beleidsvrijheid benut om een afweging te maken tussen de doelen voor landschapsbehoud en -ontwikkeling en andere ambities. Tevens is in deze casus het bouwen van woningen een belangrijke ambitie. De provincie Utrecht heeft in de Ontwikkelingsvisie 2015-2030 voor de Noordvleu-

gel Utrecht (NV Utrecht) Vathorst West als toekomstige woningbouwlocatie aangewezen. De gemeente Amersfoort ziet in woningbouw, zoals hierboven beschreven, een mogelijkheid om financiële middelen te genereren om daarmee haar verplichtingen jegens het afvalverwerkingsbedrijf af te kopen en een groene buffer aan te leggen. De wens woningen te kunnen bouwen in de wig heeft de begrenzing van het Nationaal Landschap bepaald.

Het rijk, dat betrokken was bij de discussie over de begrenzing van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland, heeft niet willen ingrijpen in het besluit de wig uit te grenzen. Het rijk vond dat het daarvoor om een te kleine oppervlakte ging en het landschappelijke effect van het uitgrenzen van de wig te gering om zijn bemoeienis te rechtvaardigen. Er was volgens het rijk geen rijksbelang in het geding. In deze casus is de provincie het niveau waarop de afweging tussen verschillende ruimtelijke claims wordt gemaakt. De verschillende beleidsnota's van het rijk en van andere overheden, geven aan die afweging weinig sturing omdat die nota's veelal een sectorale insteek hebben en vaak onderling strijdige ruimteclaims verwoorden. Tussen de verschillende claims wordt geen afweging gemaakt. Uit de Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de voor woningbouw aangewezen locatie Vathorst West zich verhoudt tot de kwaliteiten van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland. Er zijn geen randvoorwaarden geformuleerd voor de verstedelijking in dit gebied om te voorkomen dat landschappelijke waarden worden aangetast. Met de tendens tot decentralisatie staan provincies meer en meer voor de taak een afweging te maken tussen verschillende strijdige ruimtelijke functies. Als vanuit het rijk geen kaders worden gesteld aan de wijze waarop beleid vorm moet krijgen, dan ligt het voor de hand dat provincies hun eigen afwegingen zullen maken die gebaseerd zijn op hun eigen prioriteiten.

# Veluwe

## RUIMTE ZOEKEN BINNEN STRAKKE KADERS



**M**et de casus Veluwe hebben we willen achterhalen welke invloed dergelijke strakke kaders hebben.

Centraal staat het 'Groeï en Krimp'-beleid waarmee de provincie zowel natuurdoelen op de Veluwe wil realiseren als de kwaliteit van de recreatiesector wil verbeteren. Wat maakt dat het 'Groeï en Krimp'-beleid door alle betrokkenen als positief wordt ervaren? In de Nota Ruimte wordt de EHS-Saldobenadering geïntroduceerd. Hiermee wordt beoogd meer vrijheid voor ruimtelijke ontwikkelingen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te bieden, mits daarmee ook natuurwinst wordt geboekt. De EHS-Saldobenadering heeft wat dat betreft overeenkomsten met het 'Groeï en krimp'-beleid, echter met de EHS-Saldobenadering is nog geen praktijkervaring opgedaan. We gaan daarom in deze casus na wat we voor de EHS-Saldobenadering van het 'Groeï en Krimp'-beleid kunnen leren.

### Natuur en recreatie op de Veluwe

De Veluwe is een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden van Nederland. Het gebied bestaat uit bossen, heiden, zandverstuivingen en agrarische enclaves. De Veluwe kent een, voor Nederlandse begrippen, rijke inheemse fauna. Het gebied huisvest grote zoogdieren als edelhert, ree, wild zwijn, das en boommartel. Het centrale gedeelte van de Veluwe, het zogenaamde

Centraal Veluws Natuurgebied, is kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur en is aangewezen als Natura2000 gebied. Daarmee valt de Veluwe onder het strengste beschermingsregime voor natuurgebieden in Nederland.

Dankzij de uitgestrektheid van de natuur oefent het gebied een grote aantrekkingskracht uit op recreanten. Jaarlijks bezoeken zo'n 28 miljoen dagjesmensen het gebied terwijl ongeveer 1,7 miljoen vakantiegangers er wat langer verblijven. Die laatste groep vindt onderdak in een van de bijna zeshonderd verblijfsrecreatiebedrijven, die samen bijna 3000 hectare beslaan.

De combinatie natuur en recreatie gaat niet altijd goed. Er bevinden zich recreatiebedrijven op locaties waar dat vanuit ecologisch oogpunt ongelukkig is, bijvoorbeeld op trekroutes van het wild of midden in rustige gebieden. Tegelijkertijd beperkt het strikte natuurbeschermingsbeleid – eerst dat van de EHS, nu dat van Natura2000 – op de Veluwe recreatiebedrijven in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Er ontstaat daarmee een situatie waarin twee ruimtelijke functies elkaar in een wurggreep houden. De aanwezige verblijfsrecreatiebedrijven belemmeren de ontwikkeling van natuurwaarden terwijl de aanwezige natuurwaarden op hun beurt de ontwikkeling van die recreatiebedrijven belemmeren.

Met het project 'Groeï en Krimp' wil de provincie Gelderland deze patstelling door-

breken. De ambitie is recreatiebedrijven uit kwetsbare gebieden te laten verdwijnen (krimp) en tegelijkertijd mogelijkheden te bieden voor ontwikkeling van recreatiebedrijven op minder kwetsbare locaties (groeï). De groei op de ene locatie moet gelijk zijn aan de krimp elders.

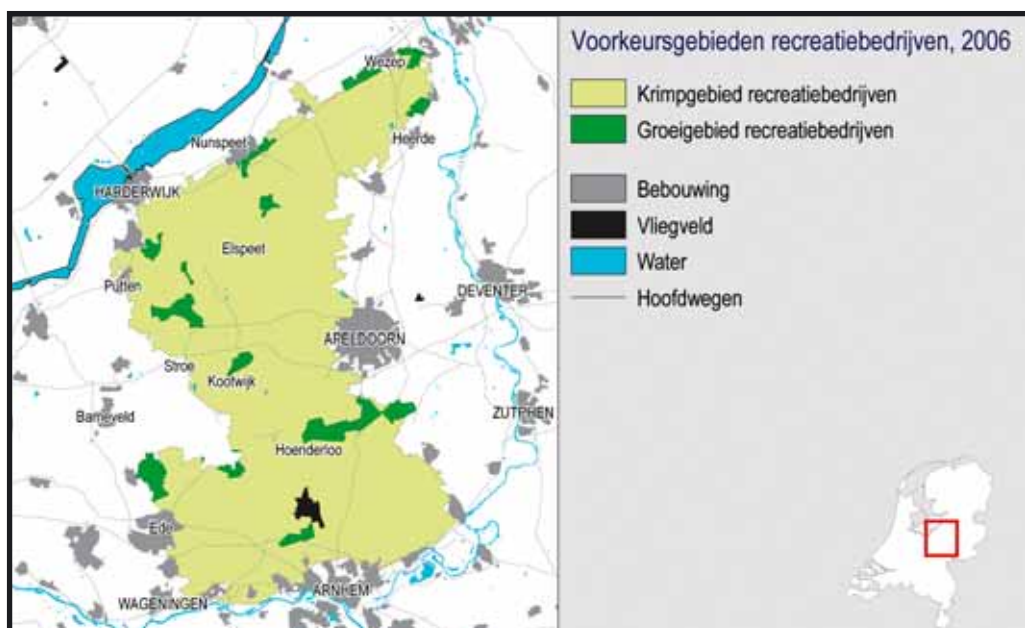
Daarbij zullen er onvermijdelijk natuurwaarden verdwijnen op locaties waar groei van recreatie plaatsvindt. Natuurwinst is er echter op plaatsen waar de recreatie krimpt. Winst en verlies worden over de hele Veluwe gesaldeerd en uiteindelijk moet in 2014 per saldo natuurwinst geboekt zijn, terwijl de omvang van de verblijfsrecreatie gelijk is gebleven.

### Onderlinge afhankelijkheid brengt partijen bij elkaar

Het project 'Groeï en Krimp' staat of valt met de bereidwilligheid van betrokkenen om mee te doen. En die bereidwilligheid is er. De betrokkenen hebben elkaar gevonden in het standpunt dat op de Veluwe zowel de kwaliteit van de natuur als die van de recreatiesector is te verbeteren. Die overeenstemming wordt gevoed door het besef dat beide sectoren elkaar nodig hebben om hun eigen doelen te realiseren. Daardoor is men ook bereid compromissen te sluiten. De recreatiesector realiseert zich dat hij zich uitsluitend kan ontwikkelen als hij bereid is om in de krimpgebieden het veld te ruimen. En



## 'Gelderland is in staat geweest om de verschillende betrokkenen bij elkaar te brengen'



De Veluwe is onderverdeeld in gebieden waar recreatiebedrijven moeten krimpen en gebieden waar groei mogelijk is (bron: Provincie Gelderland).

natuurbeschermers zien in dat de kansen om natuurwaarden te ontwikkelen in de krimpgebieden, alleen ontstaan als de recreatiesector ruimte wordt geboden in de groeigebieden. Vrijwel alle betrokkenen wijzen op de belangrijke rol die de provincie Gelderland speelt bij het tot stand komen van het 'Groeï en krimp'-beleid. Daar waar de meeste betrokkenen in eerste instantie hun eigen doelen nastreven, blijkt de provincie in deze casus in staat te zijn geweest om die verschillende betrokkenen bij elkaar te brengen. Daarbij is van belang dat de provincie beleidsmatige verantwoordelijkheid draagt voor de hele Veluwe en alle belangen daarbinnen. Een gevolg van die inzet is dat een convenant tot stand is gekomen waarin de gemeenten zich verplichten de ruimte te bevriezen die de bestemmingsplannen nog overlieten voor groei van recreatiebedrijven. Dat convenant was nodig om te voorkomen dat in krimpgebieden nog groei zou optreden; dat zou de uitvoering van het 'Groeï en Krimp'-beleid gefrustreerd hebben. De gemeenten voelden aanvankelijk weinig voor zo'n afspraak. Niet alleen omdat het aantrekkelijk is groei binnen de eigen gemeente te realiseren, maar ook omdat een wijziging van het bestemmingsplan kan leiden tot planschadeclaims. Omdat zonder het project 'Groeï en Krimp' echter elke ontwikkeling tegen de beperkingen van het Natura2000-regime zou aanlopen, konden de gemeenten toch worden overtuigd van de noodzaak hun bestemmingsplannen te bevriezen.

### Natura2000 kan succes- maar ook faalfactor zijn

Verskillende betrokkenen menen dat een van de belangrijke kritische succesfactoren van 'Groeï en Krimp' de stringente regelgeving is die voor de Veluwe als Natura2000-gebied geldt. Binnen strak omliggende criteria moet aangetoond worden dat daadwerkelijk natuurwinst

optreedt. Het strikte kader van de Natura2000-regelgeving biedt echter niet alleen garanties voor realisatie van natuurdoelen. Het levert ook problemen op in de uitvoering van het 'Groeï en Krimp'-project. Met name de recreatiesector wijst op het feit dat de regelgeving de voortgang van het project zodanig bemoeilijkt, dat het draagvlak onder recreatieondernemers onder druk komt te staan.

Bij de start van 'Groeï en Krimp' gold het Natura2000-regime nog niet. Het was de bedoeling de groei van recreatiebedrijven met 20 hectare voor te laten lopen op de krimp. Dat is echter onder het Natura2000-regime niet mogelijk. Daarom is besloten eerst krimp te laten plaatsvinden, voordat groei aan bod komt. Door deze aanpassingen komen de groeiomogelijkheden slechts langzaam tot stand. Langzamer dan waar de recreatiesector op basis van de eerdere afspraken op rekende. Daarnaast wijzen betrokken geïnterviewden erop dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de juiste interpretatie van de regelgeving. Het risico bestaat dat de aanpak waarbij winst en verlies voor de hele Veluwe in één project wordt gesaldeerd, mogelijk niet juridisch houdbaar is. De 'Groeï en Krimp'-aanpak is door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met EU-ambtenaren besproken en lijkt 'Brussel-proof', maar daarover bestaat geen zekerheid. Het is daardoor onduidelijk of de Europese Commissie in zal stemmen met verlies van natuurwaarden op groeilocaties, ook al levert het project elders in het gebied natuurwinst op. Vooral de provincie Gelderland geeft ontevreden te zijn over het feit dat LNV geen duidelijkheid kan verschaffen over de wijze waarop de regels moeten worden toegepast.

Een laatste probleem waar de betrokkenen op wijzen, is dat er verschillen zijn tussen de Natura2000-natuurdoelen en de natuurdoelen die de provincie Gelderland aan de Veluwe toekent. Daardoor kan het gebeuren dat krimp natuurwinst oplevert

die niet gesaldeerd kan worden met verlies van natuurwaarden op groeilocaties. Zo gelden betere condities voor het edelhert niet als natuurwinst vanuit Natura2000 optiek.

#### **Natura2000 geldt niet overal in de EHS**

Zoals gezegd, kan het 'Groeï en Krimp'-beleid als een voorloper van de EHS-Saldobenadering gezien worden. De EHS-Saldobenadering, die in de Nota Ruimte wordt geïntroduceerd, biedt de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen in de EHS toe te laten, mits daarmee per saldo natuurwinst gerealiseerd kan worden. Met de EHS-Saldobenadering is nog geen praktijkervaring opgedaan. Wel zeggen natuurbeschermers bezorgd te zijn dat dit een instrument wordt om het 'nee, tenzij'-regime van de EHS te omzeilen. Wat is het dan dat die natuurbeschermers wel tevreden zijn over het 'Groeï en Krimp'-beleid? Een belangrijk verschil tussen 'Groeï en Krimp' en de EHS-Saldobenadering is dat de laatste ook zal worden toegepast in het grootste gedeelte van de EHS dat geen deel uitmaakt van het Natura2000 netwerk. Daar geldt dan dus ook niet het strikte Natura2000-regime. In die gevallen is het aan het rijk en de provincie waarin het gebied ligt, om op basis van een gebiedsvisie te beoordelen of er inderdaad voldoende sprake is van een kwaliteitsverbetering. De regels voor de saldobenadering bevatten geen criteria voor zo'n beoordeling. In Natura2000 gebieden zijn die criteria er wel.

Een tweede verschil tussen 'Groeï en Krimp' en de EHS-Saldobenadering is dat de 'Groeï en Krimp'-aanpak uitsluitend ruimte geeft aan ontwikkelingen binnen de verblijfsrecreatiesector, terwijl met de EHS-Saldobenadering in principe allerhande ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden. Dat de provincie Gelderland met het 'Groeï en Krimp'-beleid op de Veluwe alleen

ruimte wil bieden voor ontwikkeling van verblijfsrecreatie, komt omdat alleen daarvoor een ruimtelijke relatie bestaat met de natuurfunctie van het gebied. Natuurbeschermers maken zich zorgen dat de EHS-saldobenadering straks zal worden toegepast terwijl niet is aangetoond dat het noodzakelijk is dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling daadwerkelijk in het natuurgebied plaatsvindt.

De 'Groeï en Krimp'-aanpak is gebaseerd op een plan voor de gehele Veluwe. Daarin zijn gebieden aangewezen, gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke kennis, waar krimp moet optreden en waar groei mogelijk is. Dat maakt het mogelijk te beoordelen of de afzonderlijke plannen in het grotere geheel passen. De betrokkenen noemen deze aanpak als één van de kritische succesfactoren voor het 'Groeï en Krimp'-beleid. Door vanuit een samenhangende visie op het gebied te werken, kan een betere afweging van de natuureffecten van individuele plannen worden gemaakt dan wanneer elk individueel plan afzonderlijk moet worden beoordeeld. Voor toepassing van de EHS-Saldobenadering wordt ook een gebiedsvisie vereist.

Tot slot merken we op dat de regierol van de provincie Gelderland een grote inzet van ambtelijke capaciteit van de provincie vraagt. Daarnaast is veel geld nodig om de recreatiebedrijven in krimpgebieden uit te kopen. Sommige geïnterviewden vragen zich dan ook af of een met 'Groeï en Krimp' vergelijkbare invulling van de EHS-Saldobenadering in de gehele EHS ingezet kan worden.

# IJSSEDELTA ZUID

## DE ROL VAN DUURZAAMHEID IN PLANVORMING



**H**et zuidwestelijke deel van de IJsseldelta bij Kampen is een gebied dat een ingrijpende metamorfose te wachten staat. Er wordt hard gewerkt aan de Hanzelijn die het gebied gaat doorkruisen en er liggen plannen voor grootschalige verstedelijking, uitbreiding van infrastructuur en de aanleg van een hoogwatergeul om de afvoercapaciteit van de IJssel te vergroten. Dat alles speelt in een open, leeg en zeer laag gelegen deltagebied dat is omgeven door water. In deze casus hebben we dan ook specifiek gekeken naar de rol die duurzaamheidvraagstukken - zoals een klimaatbestendige inrichting van dit gebied - in de besluitvorming hebben gespeeld.

### Provincie in actie om verkokering te doorbreken

Hoewel de plannen voor de Hanzelijn, een hoogwatergeul en de verstedelijking, allemaal in hetzelfde gebied zullen worden uitgevoerd, hebben ze een verschillende beleidsmatige achtergrond. De Hanzelijn komt voort uit de Nota Mobiliteit (2004). Met de hoogwatergeul wordt invulling gegeven aan de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier (2007). Dit zijn nota's van de rijksoverheid; de provincie Overijssel en de gemeente Kampen maken daarnaast beleid voor woningbouw in het gebied. Tot slot is het weidevogelbeheer dat de agrariërs in het gebied uitvoeren een uitvloeisel van

het provinciale natuurbeleid, dat is vastgelegd in het onlangs herziene Natuurgebiedsplan van de provincie Overijssel (2007).

De uitwerking gebeurde in eerste instantie in gescheiden trajecten. Daardoor werd bijvoorbeeld bij de planvorming voor de Hanzelijn geen rekening gehouden met het feit dat deze in de toekomst een hoogwatergeul zou moeten gaan kruisen.

Om te voorkomen dat verkokering zou leiden tot ruimtelijke ontwikkelingen die elkaar tegenwerken, heeft de provincie Overijssel het initiatief genomen voor een gebiedsgericht proces: het project IJsseldelta Zuid. Haar ambitie was een samenhangend plan voor het gebied uit te werken. Het project is uitgevoerd als een van de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie uit de Nota Ruimte.

De provincie is er daarbij in geslaagd de verschillende partijen in het gebied te winnen voor een integrale aanpak. Dat heeft er toe geleid dat deze partijen een gezamenlijk standpunt hebben ingenomen over de gewenste ontwikkeling van het gebied in het Masterplan IJsseldelta Zuid (2006).

De bij het project betrokken partijen vinden het initiatief van de provincie Overijssel geslaagd en vinden dat het integrale plan meerwaarde heeft. Daarmee is voorkomen dat verschillende ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de Hanzelijn en de toekomstige hoogwatergeul, elkaar in de weg zitten. Ook kan nu de ene functie positief bijdragen aan

de kwaliteit van de andere door de verschillende ontwikkelingen samenhangend uit te werken. Zo draagt de hoogwatergeul er aan bij dat hoogwaardige woonmilieus ontstaan. Daardoor kunnen rondom de geul woningen in het duurdere segment gebouwd worden, waarmee weer extra financiële middelen vrijkomen om de geul aantrekkelijk in te richten.

### Samenwerking was noodzakelijk

Het gebiedsgerichte proces in IJsseldelta Zuid lijkt veel baat te hebben gehad bij het grote gevoel van urgentie dat de betrokkenen deelden. Het tracébesluit voor de Hanzelijn was namelijk al genomen, en daarom was het nu of nooit. Partijen beseften dat samenwerken zou lonen en ervoeren de tijdsdruk. Dit voorkwam dat het proces verzandde en dat partijen zich weer konden terugtrekken op hun eigen standpunten. Voor elke afzonderlijke partij gold dat samenwerken met anderen noodzakelijk was om de eigen doelen te kunnen realiseren. Geen van de partijen was machtig genoeg om zelfstandig haar doelen te kunnen bereiken. Dat betekende ook dat ze water bij de wijn moesten doen. Ze benadrukken dat de uitkomsten van het plan het resultaat is van een onderhandelingsproces waarbij niet elke partij helemaal haar zin heeft gekregen. Dat wordt onder andere zichtbaar in de positie van de gemeente Kampen, die veel



invloed op de uitkomsten van het masterplan heeft gehad. Het plan moest immers worden uitgevoerd op het grondgebied van Kampen. Als Kampen niet mee zou doen, dan zou het project moeilijk uitvoerbaar zijn geworden. De gemeente had daardoor een krachtige machtspositie en kon voorwaarden verbinden aan het plan. Een van de voorwaarden was dat tot 2030 een aantal van vierduizend tot zesduizend woningen in dit gebied gebouwd kunnen worden. Daarmee wil Kampen haar ambitie verwezenlijken om van de huidige vijftigduizend inwoners te groeien naar zestigduizend inwoners in 2030.

De macht van Kampen werd echter ingeperkt door de PKB Ruimte voor de Rivier. Deze legt namelijk een ruimtelijke reservering op het gebied waar Kampen woningen wil bouwen. Deze reservering moet zorgen dat er ruimte vrij blijft voor een toekomstige hoogwatergeul. Zonder mee te werken aan het integrale plan en de realisatie van de hoogwatergeul, had Kampen haar woningbouwplannen niet kunnen realiseren. Alleen doordat in het project IJsseldelta Zuid de hoogwatergeul wordt gerealiseerd, kan de ruimtelijke reservering op de rest van het gebied komen te vervallen. De gedeputeerde voor ruimte en milieu van de provincie Overijssel heeft in dit proces een belangrijke rol gespeeld. Hij overtuigde de partijen van de noodzaak een integraal plan te maken. Bovendien bewerkstelligde hij dat rijk en provincie geld vrij maakten voor de passages van de Hanzelijn over de toekomstige hoogwatergeul.

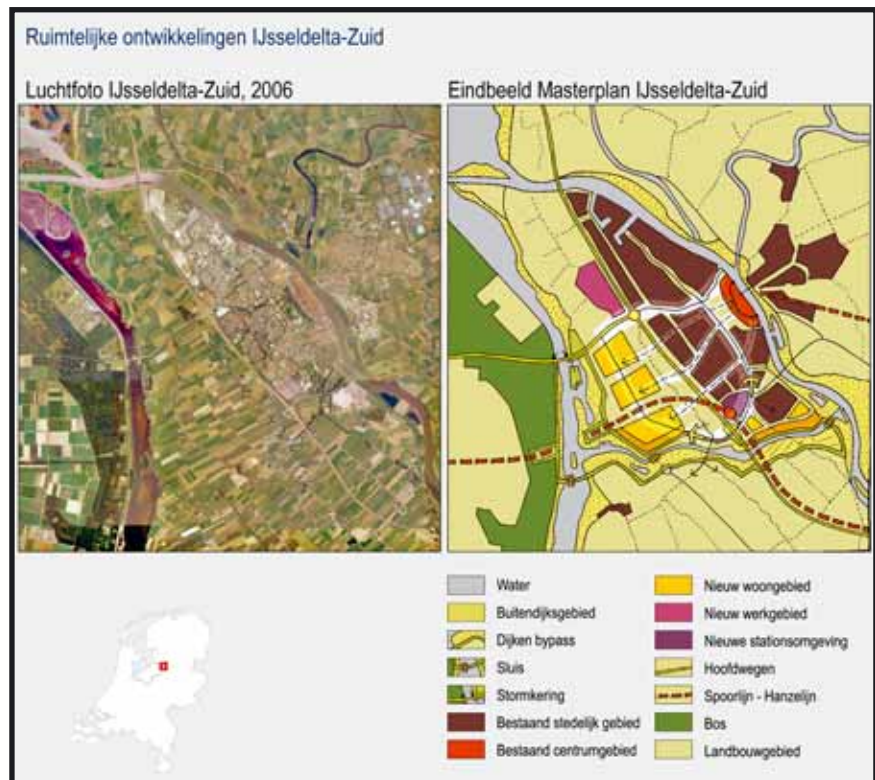
### Duurzaamheid geen primaire rol in besluitvorming

De ambitie van het project IJsseldelta Zuid is, zoals in het masterplan verwoord, onder meer duurzame veiligheid bieden tegen de hoogwaterproblematiek. Met de aanleg van de hoogwatergeul zou de IJssel toegerust moeten zijn voor de toename van de rivierafvoer, zoals die in de PKB Ruimte voor de Rivier wordt verwacht. Op de nog langere termijn, na 2100, kan het echter nodig zijn de afvoercapaciteit

van de IJssel verder te vergroten. Als de zeespiegel, in de komende honderd jaar tot 1,5 meter stijgt, zoals in sommige scenario's wordt voorspeld, kunnen door de hoge zeewaterstand problemen ontstaan met de afstroom van het rivierwater in de Rijntakken. Vooral in het laaggelegen benedenrivierengebied dreigen dan overstromingen, waarbij grote bevolkingsconcentraties als Rotterdam en Dordrecht getroffen zullen worden. Een mogelijke oplossing is een groter gedeelte van het Rijnwater via de IJssel naar het IJsselmeer te laten stromen. Vanuit het IJsselmeer, dat als boezem fungeert, kan het Rijnwater dan op zee uitgeslagen worden door gemalen op de Afsluitdijk. Voor het IJsselmeer zal dit leiden tot grote peilfluctuaties.

In het licht van deze hoogwaterproblematiek is het de vraag of het verstandig is in de IJssel-

delta, waar IJssel en IJsselmeer elkaar ontmoeten, grootschalige verstedelijking plaats te laten vinden. Bij overstromingen zullen de maatschappelijke en economische effecten in een verstedelijkt gebied immers groter zijn dan zonder die verstedelijking het geval is. Onder het netwerk van betrokkenen was echter geen draagvlak om af te zien van verstedelijking om daarmee toekomstige knelpunten te voorkomen en het open landschap te behouden. Een argument dat betrokkenen aandragen voor de verstedelijking in dit gebied is dat IJsseldelta Zuid de enige beschikbare locatie is voor verstedelijking bij Kampen. Het Nationaal Landschap IJsseldelta, aan de overzijde van de IJssel, zou het namelijk onmogelijk maken om daar grootschalige woningbouw te realiseren.



De ruimtelijke ontwikkelingen in IJsseldelta Zuid zullen het gebied ingrijpend veranderen. Links de huidige situatie (bron: Google Earth). Rechts de beoogde situatie met hoogwatergeul, Hanzelijn en woningbouw (bron: Masterplan IJsseldelta Zuid).

# RIJK MOET REGIE WEER IN HANDEN NEMEN



Als we de drie casussen met elkaar vergelijken, dan valt op dat plannen tot stand komen in een proces waarin verschillende partijen het met elkaar eens moeten worden over de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. En dat blijkt groten-deels ook te lukken in de drie casussen. De partijen hebben elkaar steeds weten te vinden in een gezamenlijke visie op de gewenste ontwikkeling van het gebied. Ook als zij in eerste instantie tegenstrijdige belangen hebben, zoals recreatieondernemers en natuurbeschermers. Ze moeten ook wel want niemand is machtig genoeg om solistisch zijn of haar doelen te kunnen verwezenlijken.

Het rijk heeft gekozen voor decentralisatie van het ruimtelijke beleid. Daardoor is het rijksbeleid vaker onderdeel van processen waarin ook andere partijen hun doelen proberen te verwezenlijken. De Nota Ruimte heeft als motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het accent heeft volgens sommige critici vooral op het eerste deel van dat motto gelegen. Nu is een tegenbeweging gaande

waarbij het rijk om meer regie wordt gevraagd en gepleit wordt om het tweede deel van het motto uit de Nota Ruimte meer inhoud te geven. Maar hoe kan het rijk die regie voeren? Uit de casus blijkt dat het rijk ondermeer de regie in handen kan houden door kaders aan te geven waarbinnen andere overheden beleid moeten uitvoeren. Met dergelijke kaders kan namelijk de onderhandelingsruimte worden bepaald. Een voorbeeld uit onze casus is de PKB Ruimte voor de Rivier die ruimte reserveert voor hoogwaterafvoer en daarmee kaders stelt aan de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen in de IJsseldelta. De casus Veluwe laat echter ook de andere kant van de medaille zien: als kaders erg strak zijn dan kan dat ook de realisatie van beleid frustreren. Op de Veluwe dreigen immers belangrijke actoren - de recreatiesector - af te haken omdat ze onvoldoende terugkrijgen voor de punten waar ze op moeten inleveren. Daar waar ruimtelijke ordening in de Nederlandse praktijk afhankelijk is van de bereidwilligheid van vele partijen om mee te werken,

is het ondenkbaar dat een overheid diezelfde partijen met strikte kaders haar beleid 'door de strot kan duwen'. Regie voeren wordt dan toch vooral een kwestie van actief participeren en zoeken naar coalities die bijdragen aan het gezamenlijk formuleren en realiseren van doelen. Daarnaast is er nog veel te doen als het rijk serieus werk wil maken van het realiseren van natuur- en landschapsdoelen en een klimaatbestendige inrichting van Nederland. Want in geen van de drie casussen spelen dergelijke doelen een overheersende rol in de besluitvorming. Natuur, landschap en klimaatbestendigheid worden in het planvormingsproces afgewogen tegen andere ambities. En dat zijn ook vaak rijksambities. Misschien helpt het als het rijk in haar eigen nota's duidelijke keuzes maakt tussen onderling strijdige ruimtelijke doelen en op die manier meer de regie gaat voeren.

Andere locaties voor verstedelijking, zoals bijvoorbeeld bij Dronten in de provincie Flevoland, hebben geen rol gespeeld in de afweging. De gemeente Kampen wil graag woningen bouwen op haar grondgebied en ook de provincie Overijssel vindt het belangrijk dat voorzien kan worden in de woningbouwbehoefte in de regio Kampen-Zwolle, nu Zwolle met de laatste uitbreidingen van de Vinexlocatie Stadshagen, de grenzen van het Nationaal Landschap IJsseldelta heeft bereikt. De Hanzelijn is een belangrijke motor geweest voor de ontwikkelingen in dit gebied. Als de Hanzelijn - en het nieuwe station Kampen Zuid - in 2013 klaar zijn, ligt Kampen op een uur reizen van de Randstad. Dat biedt kansen, vinden de bij het masterplan betrokken partijen. Het nieuwe station moet een brandpunt van economische bedrijvigheid worden. Verwacht wordt dat het een aanzuigende werking zal hebben op zowel bedrijvigheid als op kapitaalkrachtige woningzoekenden uit de Randstad, die straks aantrekkelijke woonmilieus zouden moeten aantreffen in de wijken die grenzen aan de hoogwatergeul.

Joep Dirx, Alwin Gerritsen  
en Florence van den Bosch

Joep Dirx is programmaleider landschap bij de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu van Wageningen UR. Florence van den Bosch en Alwin Gerritsen zijn bestuurskundig onderzoeker bij Alterra, Wageningen UR. Het onderzoeksrapport gaat dieper in op methoden en bronnen: Dirx, J., F. van den Bosch & A. Gerritsen, 2007. De weerbarstige praktijk van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007. Wageningen, WOT-Natuur & Milieu, WOT-rapport 61.