



## INVESTEREN IN MARKERMEER EN IJMEER

### Samenvatting van het ontwikkelingsperspectief



Het ontwikkelingsperspectief voor Markermeer en IJmeer vormt het antwoord op een verzoek dat het kabinet in augustus 2006 deed aan de provincies Flevoland en Noord-Holland. In de Noordvleugelbrief, getiteld 'Samenhang in Ontwikkeling', kondigde het kabinet onder meer een 'Agenda voor de Toekomst van het Markermeer-IJmeer' aan. Deze agenda heeft nauwe raakvlakken met een aantal andere projecten, vooral met het masterplan Almere-Pampus en de planstudie OV-SAAL naar de mogelijkheden voor een beter openbaar vervoer tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad. Deze projecten maken inmiddels deel uit van het Programma Randstad Urgent. De provincies Flevoland en Noord-Holland kregen het verzoek om de regie over de Toekomstagenda Markermeer-IJmeer (TMIJ) ter hand te nemen. Zij hebben een stuurgroep ingesteld, waarin dertien publieke en private partijen vertegenwoordigd zijn. Onderdelen van de TMIJ zijn een langetermijnvisie, een voorstel voor vervolgactiviteiten en een concrete pilot voor natuurontwikkeling, die inmiddels de naam 'Natuurfabriek' heeft gekregen. Dit ontwikkelingsperspectief voor het Markermeer en IJmeer vormt de eerste stap op weg naar een gezamenlijke besluitvorming van het kabinet in 2009 over TMIJ, Almere Pampus en OV-SAAL.

## Urgentie

Je ziet het op het eerste gezicht niet, maar de ecologische kwaliteit in het Markermeer en IJmeer gaat hard achteruit. De vogelrijkdom geeft het gebied een internationale ecologische waarde, maar voor de meeste vogels loopt het voedselaanbod terug. Dat komt omdat waterplanten niet aanslaan en de aantallen driehoeksmosselen en spiering afnemen. Voor wat betreft de waterplanten en de mosselen hangt dat sterk samen met de hoeveelheid slib in het water. De oorzaak van de achteruitgang van de spiering is niet bekend, maar hangt vermoedelijk samen met de klimaatverandering.

In de toekomst wonen er ruim 1,5 miljoen mensen rondom de beide meren. De behoefte aan recreatief gebruik zal toenemen en het landschap vertegenwoordigt in toenemende mate een extra kwaliteit voor de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel. Markermeer, IJmeer en het omliggende land bieden een kans voor een hoogwaardige ontwikkelingsruimte voor recreatie, stedelijke ontwikkeling en infrastructuur. Het uitbouwen van de ecologische kwaliteit tot een 'toekomstbestendig ecologisch systeem' is daarvoor een voorwaarde.

## Briefadvies RMNO

De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) heeft een second opinion uitgevoerd over de ecologische urgentie achter het ontwikkelingsperspectief, zoals neergelegd in het achtergronddocument Ecologie en Waterkwaliteit, en aanbevelingen gedaan voor het vervolg. In de aanbiedingsbrief van de voorzitter verwoordt de RMNO zijn oordeel als volgt: 'Ecologische vereisten zoals opgenomen in de verschillende programma's van eisen in het achtergrondrapport Ecologie vormen een goede basis voor het creëren van een ecologisch langdurig bestendig systeem. Om de ecologische aanbevelingen bestuurlijk beter te laten landen, is daarnaast een verbreding van de dimensie ecologie met een economische en een sociale dimensie wenselijk om daadwerkelijk tot een concept van duurzame ontwikkeling te komen.' Het briefadvies van de RMNO is een belangrijke bouwsteen in het vormgeven van het vervolgtraject.

## Centrale opgave

Het ontwikkelingsperspectief toont aan dat de ecologische achteruitgang kan worden gekeerd met een aanpak op systeemniveau. Deze aanpak is gericht op het totstandbrengen van een ecologisch systeem dat veerkrachtig genoeg wordt om toekomstige veranderingen op te kunnen vangen zonder een wezenlijk verlies aan kwaliteit. Mede daardoor ontstaat ruimte voor de stedelijke en recreatieve dynamiek van de Noordvleugel. Immers, een ambitie is ook om Markermeer en IJmeer hun betekenis voor het woonmilieu en het vestigingsklimaat in de Noordvleugel ook op lange termijn te laten waarmaken. Het ontwikkelingsperspectief zal voor het watermanagement zich ook moeten voorbereiden op de verwachte verandering van het klimaat. Ook lijkt het nodig om in ecologisch opzicht meer te doen dan voortvloeit uit de wettelijke vereisten voor natuurbescherming, volgend uit het Europese programma Natura 2000. Op basis van dit ontwikkelingsperspectief kunnen de meren zich zo doorontwikkelen tot een volwaardig Blauw Hart voor de metropoolregio Amsterdam. Het ontwikkelingsperspectief schetst de contouren van een duurzame ontwikkeling voor natuur en mens, volgens het principe van 'people, planet, profit'.

Het Blauwe Hart van Markermeer en IJmeer:

- bestaat uit een veerkrachtig en samenhangend ecologisch systeem dat in staat is veranderingen op te vangen;
- is toegankelijk en beleefbaar;
- garandeert de beschikbaarheid van voldoende zoet water voor het huidige voorzieningsgebied;

- biedt voldoende bescherming tegen overstromingen;
- biedt landschappelijk, cultuurhistorisch en bodemkundig een hoge kwaliteit;
- laat ruimte voor economisch gebruik (visserij, beroepsvaart, zandwinning);
- creëert ruimte voor stedelijke en recreatieve ontwikkeling.

### Ecologisch surplus

Uit het Europese programma Natura 2000 en de Nederlandse toepassing daarvan volgt een ecologische opgave. Deze wordt geformuleerd in termen van ecologische draagkracht voor specifieke soorten en habitats. Het ministerie van LNV draagt zorg voor het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het ecologische systeem als geheel blijft met deze aanpak kwetsbaar voor natuurverschijnselen (zoals stormen) en menselijke ingrepen. De systeemaanpak van het ontwikkelingsperspectief is gericht op het creëren van een 'ecologisch surplus' bovenop het juridisch minimale.

Daarmee zijn ecologische schaalvoordelen te behalen en ontstaat een zodanige draagkracht voor de beschermde soorten en habitats dat nieuwe projecten en activiteiten de goede staat van instandhouding niet meer in gevaar brengen. Het realiseren van een ecologisch surplus is een vernieuwende methode. Extern ingewonnen juridisch advies geeft aan dat de combinatie van het toekomstbestendig ecologisch systeem en beperkte inrichtingsmaatregelen voor andere functies niet automatisch op een juridische blokkade stuit. Voor inrichtingsplannen zonder zo'n overall-perspectief wordt de kans op blokkades wel groot geacht. De komende periode zal het Rijk gevraagd worden of versnelling van juridische procedures in het kader van Randstad Urgent een oplossing kan bieden. De Commissie Snelle Besluitvorming Infrastructuur (Commissie Elverding), die de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten onderzoekt en bekijkt waar mogelijkheden voor versnelling liggen, wordt gevraagd ook hierover te adviseren.

De regionale partijen verzoeken het kabinet om het aanwijzingsbesluit en het beheerplan die in het kader van Natura 2000 worden opgesteld, zoveel mogelijk te laten aansluiten op de ambities en de nieuwe systeemoriëntatie van dit ontwikkelingsperspectief.

### Vereisten voor een toekomstbestendig ecologisch systeem

Om het ecologische systeem toekomstbestendig te maken en het ecologische surplus te bereiken, moet het systeem aan vier vereisten voldoen. Zo'n systeem kent:

- zones met helder water voor de Noord-Hollandse kust;
- een geleidelijke overgang van helder naar slibrijk water (een 'slibgradiënt');
- nieuwe land-waterovergangen;
- binnen- en buitendijkse natuurontwikkeling en verbindingen daartussen.

Er is een eerste globale effectbeoordeling uitgevoerd, waarin verschillende verstedelijkingspakketten naast het toekomstbestendige ecologische systeem zijn gelegd. Hierin komt naar voren dat als het ecologisch systeem aan deze vier vereisten voldoet, er ruimte ontstaat voor activiteiten als recreatie, stedelijke ontwikkeling (buitendijks of aan de waterfronten) en infrastructuur.

Daarbij is het streven gericht op een onderlinge afstemming van de functies en functiecombinaties, zoals natuureilanden met recreatief medegebruik of een kustverdedigingsfunctie.

### Mogelijke uitvoeringsmaatregelen

Het ontwikkelingsperspectief levert een beeld op van de ingrepen die nodig zijn om het ecologisch systeem toekomstbestendig te maken. Dat beeld bestaat uit:

- het aanleggen van land-waterzones, bijvoorbeeld in de vorm van een groot moeras bij

- de Houtribdijk en een vooroever bij de Lepelaarplassen;
- creëren van golfloop en helder water langs delen van de Noord-Hollandse kust, met behulp van golfbrekers zoals kleine eilanden, dijken of dammen;
- verbeteren van de relaties met binnendijks gebied, waarbij vooral vispassages tussen IJsselmeer en Markermeer en tussen de meren en het binnendijks gebied belangrijk zijn;
- natuurmaatregelen binnendijks.

De exacte ecologische effectiviteit van de maatregelen is nog niet bekend, via fasering en monitoring zal uiteindelijk de omvang van het maatregelenpakket worden bepaald. De Natuurfabriek zal hierin mede een belangrijke functie vervullen.

### **Nieuwe kansen voor de recreatie**

Het ontwikkelingsperspectief schept kansen om de attractiviteit voor recreatief gebruik verder uit te bouwen. Mensen moeten van het water, het landschap, de cultuurhistorie en de natuur kunnen genieten. Daarmee krijgen Markermeer en IJmeer een belangrijke rol in de verdere ontwikkeling van de Noordvleugel van de Randstad en in het inlopen van het tekort aan recreatievoorzieningen. De groei in de watersport kan worden opgevangen door het aantal vaarbestemmingen uit te breiden en nieuwe, beschutte ankerplekken te realiseren. Het aanbod aan recreatieve voorzieningen langs de oevers wordt uitgebreid, in diversiteit en omvang. Samen met maatschappelijke organisaties zal worden gewerkt aan een pakket van maatregelen dat uitgaat van zowel zonerings- als ontwikkelingskeuzes in een duurzame relatie met de ecologische kwaliteit.

### **Waterpeil en stijging**

In het beleidskader voor het IJsselmeergebied moet het Rijk een besluit nemen over het waterpeil in Markermeer en IJmeer op lange termijn: 2050 en 2100. Deze jaartallen gelden in de klimaatscenario's van het KNMI als ijkpunt. De belangrijkste criteria daarbij zijn het zekerstellen van de veiligheid en de zoetwatervoorziening op lange termijn. De regionale partijen vinden het gewenst dat zo mogelijk rond 2010 al een besluit wordt genomen om het peil van Markermeer en IJmeer los te koppelen van de zeespiegelstijging en ook na 2050 rond het huidige niveau te handhaven. De haalbaarheid van het ontwikkelingsperspectief is daarmee gediend. Dat is ook een keuze voor behoud van de primaire waterkerende functie van de Houtribdijk met extra gemaalcapaciteit. Het Rijk verwacht voor de besluitvorming meer tijd nodig te hebben.

### **Seizoensgebonden peil**

De regionale partijen bepleiten een snel besluit over het instellen van een seizoensgebonden peilbeheer. Dit gaat uit van een binnen de systeemgrenzen maximale waterhoogte in het vroege voorjaar. Het peil zakt tijdens de zomer geleidelijk uit, waarna het in de winter weer wordt aangevuld tot het maximale peil. Dit levert tot 2050 voldoende mogelijkheden voor de zoetwatervoorziening en is van groot belang voor het ecologische functioneren van de land-waterzones. Het peilbeheer is gebonden aan marges die voortvloeien uit het gebruik (zoals de recreatie) en de eisen die de functies achter de dijken stellen aan de grondwaterstand.

### **Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit**

Voor de land-waterovergangen en de stedelijke ontwikkelingen markeren een nieuwe fase in de ontwikkeling van het Markermeer en IJmeer. De toevoegingen moeten een goede balans vinden met de bestaande landschapskwaliteiten. De cultuurhistorische gelaagdheid bepaalt voor een groot deel de identiteit van het gebied. Een andere beeldbepalende, te handhaven kwaliteit van het Markermeer en IJmeer is de trechtersvorm. De ruimtematen worden naar het noorden toe



steeds groter. Bij de uitwerking van de maatregelen moet worden ingespeeld op cultuurhistorische waarden, oeveridentiteiten en ruimtematen, en kan op bepaalde plaatsen een nieuwe 21e-eeuwse identiteit worden gecreëerd.

### **Geen extra compartiment**

Eén potentiële ingreep waar de laatste jaren veel over is gesproken en gepubliceerd, wordt expliciet afgewezen: het gedeeltelijk of geheel afdammen van het IJmeer, om zo een extra compartiment in het waterbeheer te realiseren. Vanuit watermanagement, maar ook vanuit de ecologie en de ruimtelijke kwaliteit, zijn er veel bezwaren tegen zo'n extra compartiment.

### **Integratie met voorstellen voor stedelijke ontwikkeling**

Het ontwikkelingsperspectief creëert ruimte voor stedelijke ontwikkeling buitendijks of aan het waterfront, maar doet geen uitspraken over de invulling daarvan. De toename van de draagkracht van het natuursysteem is dusdanig groot en zo veekrchtig, dat toekomstige ontwikkelingen (zoals klimaatverandering en menselijke ingrepen ten behoeve van andere functies) door het systeem zelf opgevangen kunnen worden. Zodra de maatregelen concreter kunnen worden omschreven, zal ook een preciezere ecologische effectbeoordeling mogelijk zijn. Een belangrijk deel van de onderzoeksagenda bij dit ontwikkelingsperspectief is daarop gericht. In hoeverre de ontwikkelingsruimte voor stedelijke ontwikkeling daadwerkelijk zal worden benut, is een beslissing die het kabinet zal nemen in het kader van het Programma Randstad Urgent. Volgens de planning zal dat in 2009 gebeuren. Daarbij worden ook de resultaten betrokken van het Masterplan Almere Pampus, waarvoor momenteel onderzocht wordt of buitendijkse verstedelijking haalbaar en wenselijk is, en de planstudie OV-SAAL naar de mogelijkheden voor een beter openbaar vervoer tussen Schiphol, Amsterdam, Almere en Lelystad.

### **Uitwerking van de agenda**

Er is nog veel onderzoek nodig, voordat het pakket maatregelen ter uitvoering van het ontwikkelingsperspectief definitief kan worden bepaald. Het onderzoeksprogramma wordt vormgegeven in samenhang met de andere projecten van Randstad Urgent rond het Markermeer en IJmeer en met het beleidskader voor het IJsselmeergebied. Nog voor de zomer van 2008 zal het onderzoeksprogramma voor 2009 en later worden vastgesteld. Om in 2009 te kunnen komen tot richtinggevende besluitvorming over de toekomstige inrichting en ontwikkelingsruimte voor het Markermeer en IJmeer, inclusief bijbehorend ecologisch maatregelenpakket, kunnen in 2008 variantenstudies worden ontwikkeld mede in relatie tot masterplan Almere Pampus en de planstudie OV-SAAL. Dat gebeurt binnen de kaderstelling van het Rijk voor het hele IJsselmeergebied en in Randstad Urgent. De betrokken provincies (Flevoland en Noord-Holland) kunnen voor de zomer van 2008 een proces starten om te komen tot een integrale uitvoeringsstrategie voor Markermeer en IJmeer. Natuur- en recreatieontwikkeling maken daar deel van uit, maar desgewenst ook andere functies. Het doel is een samenhangende en duurzame ontwikkeling volgens het principe van 'people, planet, profit'.

### **Proefdraaien met de Natuurfabriek**

Een wezenlijk deel van het onderzoeksprogramma bestaat uit het opdoen van praktijkervaring, gericht op het bepalen van het ecologische rendement van de maatregelen. Dat gebeurt in de Natuurfabriek. Dit is een project dat een nader te bepalen pakket van bestaande en nieuwe natuurontwikkelingmaatregelen beoordeelt op hun werkingskracht. Mogelijk kan daarbij gebruik worden gemaakt van de met IJburg opgedane ervaringen. De doelstelling is vierledig: het opdoen van kennis over de effectiviteit van ingrepen, het realiseren van concrete en wervende voorbeelden,

het genereren van voldoende zekerheid over de haalbaarheid van een ecologisch surplus en het leveren van een inspirerend voorbeeld van integraal werken. In 2008 wordt besloten welke pilots de Natuurfabriek ter hand gaat nemen. De resultaten bepalen mede het uiteindelijke investeringsprogramma. Een snelle start is daarom noodzakelijk. Het kabinet heeft de benodigde middelen (25 miljoen euro) toegezegd in de Noordvleugelbrief uit augustus 2006.

### **Tijdpad voor de besluitvorming**

De besluitvorming over de toekomst van Markermeer en IJmeer verloopt stapsgewijs:

- in 2008 wordt gestart met de Natuurfabriek;
- in 2008-2009 wordt een studie naar inrichtingsvarianten voor de Toekomstagenda Markermeer-IJmeer uitgevoerd, resulterend in een masterplan en een uitvoeringsprogramma;
- in 2008-2009 kunnen binnen de kaderstelling van het rijk enkele ontwikkelingsscenario's worden opgesteld voor de combinatie van TMIJ, Almere Pampus en OV-SAAL, met inbegrip van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) en een vrijwillige milieu-effect-beoordeling;
- in 2009 wordt een principebesluit van het kabinet geïnitieerd binnen het Programma Randstad Urgent over de buitendijkse activiteiten in het Markermeer en IJmeer;
- in 2010 besluit het kabinet over een intensivering van de middelen in het kader van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water voor de periode 2011-2015;
- vóór 2015 besluit het kabinet in overleg met regionale partijen over de inzet van aanvullende middelen, mede in relatie tot het beleidskader voor het IJsselmeergebied.

### **Financiële haalbaarheid**

Eerste berekeningen voor de kosten van de ecologische inrichtingsmaatregelen wijzen op een bedrag van ongeveer 500 miljoen euro, los van de opbrengsten. Kosten voor eventueel buitendijks bouwen zijn hier niet in opgenomen; deze worden berekend binnen de projecten voor Almere Pampus en OV-SAAL. Een deel van de investeringen kan worden opgebracht door werk met werk te maken. Zo kan grond die vrijkomt bij het graven van slibputten worden gebruikt om een moeras aan te leggen. Om deze mogelijkheden optimaal te benutten, moet het bedrijfsleven betrokken worden bij de vormgeving en invulling van de uitvoeringsstrategie. Het concept van 'rood-voorgroen', waarbij investeringen in natuur worden gefinancierd uit de opbrengsten van stedelijke ontwikkeling, lijkt bij dit project minder realistisch. Daarvoor zijn de kosten van buitendijkse verstedelijking te hoog. Voor investeringen van het rijk biedt het Programma Randstad Urgent een geschikt kader.

### **Aanbieding aan bewindslieden**

Het ontwikkelingsperspectief 'Investeren in Markermeer en IJmeer' wordt aangeboden aan de coördinerende minister voor Randstad Urgent. Hij is verantwoordelijk voor de geïntegreerde besluitvorming over Markermeer en IJmeer en andere projecten binnen Randstad Urgent. Het wordt daarnaast aangeboden aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, ter afstemming met het beleidskader van het rijk voor het IJsselmeergebied.

### **Meer informatie**

Meer informatie is te vinden op [www.markermeerijmeer.nl](http://www.markermeerijmeer.nl). Ook kunt u contact opnemen via [info@markermeerijmeer.nl](mailto:info@markermeerijmeer.nl) of 0320-265497.