



Een dubbele schaalsprong zonder vangnet

Visieproces IJmeer 2005-2006



Inhoud

Vooraf

hoofdstuk 1 Voorzichtige vrijage 7

hoofdstuk 2 Visie- en plandrukke rond het IJmeer 11

Box 1: Pingpongen tussen regio en Rijk 15

hoofdstuk 3 Voorsorteren op het rijk 17

Box 2: De landingsplaats voor voortgaande ideeontwikkeling 19

hoofdstuk 4 Twijfels over samen verder gaan 21

Box 3: Zonder wrijving geen glans 25

hoofdstuk 5 Steun en tegenkrachten 27

Box 4: Samenleving uit de wachtstand 31

hoofdstuk 6 Ontvlechten en bouwen aan een nieuwe coalitie 33

Box 5: De wind heeft vrij spel 37

hoofdstuk 7 De balans 39



Vooraf

Dit boek is het resultaat van de monitoring van het Visieproces IJmeer die Habiforum heeft uitgevoerd op verzoek van de partners in dit proces. Dat zijn Natuurmonumenten, de gemeenten Amsterdam en Almere, de ANWB, Staatsbosbeheer en de provincies Noord-Holland en Flevoland. Het proces is bijzonder omdat het IJmeer centraal staat, een gebied waar je, zoals een van de deelnemers het uitdrukte 'de beleidsagenda van heel bestuurlijk Nederland tegenkomt'.

Wat begon als een bescheiden Verkenning IJmeer, staat enkele jaren later op de nationale agenda en op de regionale kaart als een van de grote ruimtelijke uitdagingen van ons land met 'de dubbele schaalessprong' als gedeelde ambitie.

Het proces is tegelijkertijd ook een feest van herkenning gebleken. Net als in andere 'polderprocessen' komen we ook rond het IJmeer een omgeving tegen met veel plan- en beleidsdruk. De urgenties stapelen zich op en strijden om voorrang, voortdurend worden pogingen ondernomen om win-win denken meer te laten zijn dan dure claims alleen, de regionale lobby doet alles om op de investeringsagenda van het Rijk te komen en daar komt de moeizame binding tussen besturen onderling en met de NGO's nog eens bij. De grote cultuurverschillen tussen stedenbouw en natuurontwikkeling spelen eveneens een belangrijke rol, net als het geworstel met Europese regelgeving en de grote afstand tot de samenleving. Dat maakt het wenselijk om onze bevindingen in de bredere context van gebiedsontwikkeling aan het begin van de 21e eeuw te plaatsen.

Het is niet gemakkelijk om vast te stellen of het maximale uit het proces en de samenwerking tussen de partijen is gehaald. De ambities zijn controversieel, afhankelijkheden van externe factoren groot en de effecten zijn pas op termijn zichtbaar. De samenwerking tussen de zes partijen in 2005 heeft slechts ten dele invloed op hoe het IJmeer uiteindelijk vorm zal krijgen. Om greep te krijgen op de vraag of sprake is van een goed proces, hebben we drie succesfactoren geïdentificeerd die in het samenwerkingsproces van belang zijn.

1. Omgaan met bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit ('je niet vertellen')
2. Ontwikkelen van een robuuste visie ('je niet rijk rekenen')
3. Bouwen aan een gedeeld perspectief ('een draagvlak creëren')



Op het eerste punt kunnen we het Visieproces IJmeer als succesvol betitelen. Op de andere punten ligt dat lastiger. Zo is het gelukt om de ontwikkeling van het IJmeer in het Noordvleugel-programma van het kabinet te krijgen, maar tegelijkertijd heeft de robuustheid van de visie en de duurzaamheid van het draagvlak daar onder geleden. Niet alleen buitenstaanders, maar ook zij die direct bij het proces betrokken zijn, uiten twijfels over de onderbouwing van de gezamenlijke visie en over het (on)vermogen om deze in de buitenwereld te verankeren. De partners zijn bovendien in toenemende mate minder tevreden over elkaar geworden.

Verspreid over drie ronden tussen het voorjaar van 2005 en het najaar van 2006 hebben wij ongeveer veertig mensen geïnterviewd. Wij willen hen en in het bijzonder de kerngroep IJmeer danken voor de ruimte die zij ons geboden hebben om in hun keuken te kijken.

De bevindingen zijn tussentijds aan de kerngroep van het visieproces teruggekoppeld. Die spiegel heeft steeds opnieuw geleid tot de erkenning dat het nodig is om 'elkaar vast te houden' en op te zoeken. In dit boek vindt u een chronologische reconstructie van het Visieproces IJmeer zoals wij dat door onze bril hebben bekeken.

De kracht van het Visieproces IJmeer én de genoemde keerzijden, maken goed zichtbaar wat in de Nederlandse 'polderprocessen' goed en minder goed gaat. Elkaar vasthouden, uitstijgen boven het 'platte' idee van 'voor wat hoort wat', de marketing van ambities, omgevingsgevoelighed en wederzijds respect, dat zijn aspecten in visieprocessen die vaak goed gaan en dat is ook bij het Visieproces IJmeer het geval. Het vermogen om de centrale boodschap en de coalitie levend te houden, de ideeontwikkeling voort te laten gaan, resultaten snel zichtbaar te maken en op tijd de confrontatie te zoeken, is in Nederland over het algemeen minder goed ontwikkeld. Het heeft tot gevolg dat ambities gaan zweven, iedereen terugvalt op zijn 'traditionele' plan- en beleidsprocessen, en men elkaar gaat labelen als te weinig competent, verbindend of gecommitteerd. In de aparte tekstboxen vragen we aandacht voor deze bredere lessen.

Zowel de unieke ervaringen als 'het feest van herkenning' van samenwerking in de polder bieden voldoende lessen voor het vervolg van het IJmeerproces en voor gebiedsontwikkeling elders in Nederland. Daar is dit boek voor bedoeld. Doe er uw voordeel mee!

Frans Soeterbroek
Annemiek Rijckenberg
Habiforum
Maart 2007



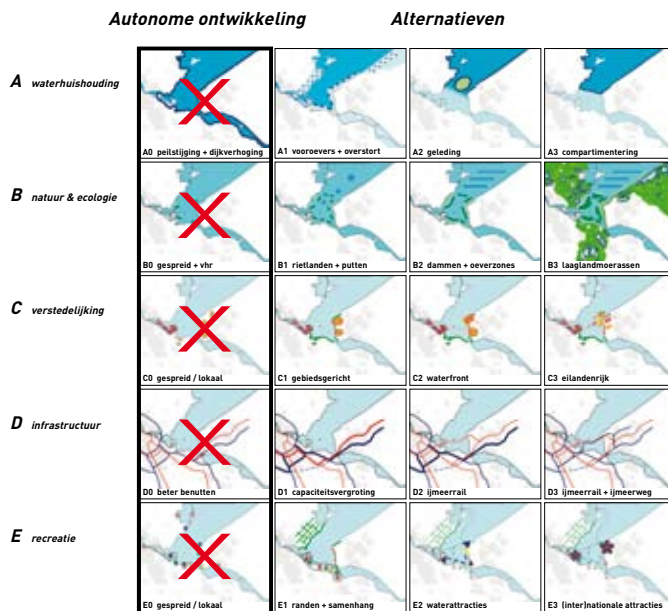
01 Voorzichtige vrijage

Het begint allemaal in het voorjaar van 2003. Vanuit de Vereniging Natuurmonumenten wordt het initiatief genomen om met andere maatschappelijke en bestuurlijke partijen een verkenning uit te voeren naar de toekomst van het IJmeer, het zuidelijke deel van het Markermeer. De spreekwoordelijke uitdagingen liggen voor het grijpen: de grote waterstaatkundige opgaven, de bedreigde ecologische kwaliteiten, het kanaliseren van de verstedelijking met haar druk op vervoer, toerisme en woningbouw, evenals het investeren in de rijke cultuurhistorie. De vele kansen gaan gepaard met net zoveel botsende ruimteclaims. Het wordt vooral als grote uitdaging gezien hoe in en rond het IJmeer de omvangrijke woningbouwambities van Almere verenigd kunnen worden met de status van dit gebied als speciale Beschermingszone in het kader van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.

Natuurmonumenten weet al snel een coalitie te smeden met vijf andere partijen: de ANWB, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat Directie IJsselmeer en de gemeenten Amsterdam en Almere. In het najaar van 2003 en het voorjaar van 2004 wordt door de zes organisaties een verkenning uitgevoerd.

Ervaringen met andere polderprocessen maken de initiatiefnemers voorzichtig in hun aanpak. Ze besluiten om niet te veel partijen uit te nodigen ('we houden het dus echt bij zes') en zorgen dat iedereen zich eigenaar van de ambities kan voelen. Er wordt een bescheiden werkorganisatie opgezet die uit een kerngroep en een werkgroep bestaat. Daarnaast worden onafhankelijke personen ingeschakeld om het proces te trekken. De Vereniging Deltametropool neemt op verzoek van de initiatiefnemers het voortouw en dijkgraaf Daan Monster uit Rotterdam wordt onafhankelijk voorzitter van de kerngroep Verkenning IJmeer.

De partijen opereren voorzichtig met het formuleren van ambities: ze willen eerst een verkenning maken en uitdrukkelijk nog geen visie formuleren. Ze spreken af om niet te snel over standpunten te praten maar op zoek te gaan naar onderliggende belangen. Machteld Versnel, de initiatiefnemer namens Natuurmonumenten:



Schema1: De Rummieclub

“Onze ervaring met de gemeente Amsterdam rond IJburg hebben ons beiden geleerd dat je op tijd samen op zoek moet gaan naar de wederzijdse belangen. Dat deden we in deze verkenningsfase heel goed. We bouwden echt aan vertrouwen, aan respect voor elkaars belangen en maakten gebruik van ieders kwaliteiten. Ik genoot er van hoe iemand als Wiebe Oosterhoff van de gemeente Almere steeds weer orde in de chaos wist te brengen.”

Na de zomer 2004 ligt een document ‘Verkenning IJmeer’ op tafel dat rijp is om bestuurlijk ‘af te tikken’. Daarin figureert de zogeheten ‘IJmeer-rummieclub’: een overzicht van twintig ontwikkelperspectieven voor het IJmeer. Door voor vijf thema’s (water, ecologie, verstedelijking, infrastructuur en recreatie) steeds vier scenario’s te bedenken (autonome ontwikkeling, laag ambitie niveau, hoog ambitieniveau en nog een niveau daartussen) ontstaan twintig perspectieven op de toekomst. Bewust wordt nog geen keuze gemaakt. Alleen de scenario’s onder de noemer autonome ontwikkeling worden afgeschreven onder het motto ‘schrikbeeld’.

De betrokken organisaties vinden elkaar in hun bezwaren tegen de verstarrende werking van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Ook vanuit ecologisch oogpunt worden instandhoudingsdoelen – gebaseerd op een meting uit 1999 – gezien als een miskenning van de ecologische potenties en de feitelijke dynamiek in het water. Het IJmeer wordt gepositioneerd als 'Waterpark van de Noordvleugel' en een basispakket van maatregelen wordt geformuleerd om het gezamenlijke proces levend te houden en de bestuurlijke verkokering te doorbreken. Vooroeverontwikkeling, onderwaterlandschappen, oeverrecreatie en differentiatie in het karakter van de oevers zijn de peilers daarvoor. Met dit basispakket kan men negatieve effecten van autonome ontwikkelingen bijsturen en kunnen partijen oefenen in samenwerken, zo stelt de verkenning.

De directeurs van Natuurmonumenten, ANWB en Staatsbosbeheer, de wethouders Ruimtelijke Ordening van Amsterdam en Almere en de hoogste ambtenaar van Rijkswaterstaat, Directie IJsselmeergebied, zetten op 6 oktober 2004 hun handtekening onder een intentieverklaring. Zij gaan een stuk verder dan de verkenning, door het concept van de 'dubbele schaalsprong groen-blauw en rood' te lanceren. Dat is de filosofie waarin grote investeringen in natuur en ecologie onlosmakelijk zijn verbonden met grote investeringen in verstedelijking. Het uitgangspunt is de gelijkwaardigheid en gelijktijdigheid van natuur, water en recreatie met verstedelijking en infrastructuur. Het is een benadering die gestoeld is op win-win denken en ontwikkelingsplanologie maar doorgaans wel tot hoge kosten leidt. De bestuurders spreken ook de intentie uit om in het vervolg op de verkenning een visietraject uit te zetten.





02 Visie- en plandrukke rond het IJmeer

De stap van verkenning naar visievorming wordt snel gezet. Het is inmiddels eind 2004. De partners gaan niet verder onder de vlag van de Vereniging Deltametropool maar nemen de regie in eigen hand. De kerngroep krijgt de adjunct-directeur van de DRO van de gemeente Amsterdam, Zef Hemel, als voorzitter. Daan Monster wordt voorzitter van de Stuurgroep, waarin de bestuurders van de deelnemende organisaties zitting hebben. De kerngroep vindt de stap om twee redenen spannend. De slag van verkenning naar visie vergroot het risico op mogelijke controverses en men beseft dat het nodig is om meer bestuurlijke partijen in die stap mee te nemen. Provincies en Rijk worden uitgenodigd om aan te schuiven. De provincies Noord-Holland en Flevoland doen mee als volwaardige deelnemer. Het Rijk schuift aan als waarnemer en regelt zijn inbreng via het Rijksprogramma Noordvleugel dat door het ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt gecoördineerd. De waarnemersrol is een compromis tussen de wens van de regio om het Rijk aan het proces te committeren en de wens van het kabinet om ruimte te houden om eigen afwegingen te maken. Ook de gemeente Muiden zet stappen tot deelname, maar de wethouder wordt uiteindelijk door de gemeenteraad 'teruggefloten'. Men wenst op geen enkele wijze mee te werken aan een studie die bouwen voor de kust van Almere of een brug over het IJmeer als uitkomst kan hebben.

Onze eerste rondgang langs de oude en nieuwe deelnemers in het voorjaar van 2005, levert het beeld op van trots op de Verkenning IJmeer en zorg over het vervolgtraject. De beleidsagenda van een groot deel van bestuurlijk Nederland heeft impact op het gebied. Dat leidt tot veel overlappende ambities en processen die ieder hun eigen snelheden kennen en hun schaduw over het IJmeer werpen (zie ook tekstbox 5).

De aandacht van de betrokken partijen gaat vooral uit naar de Vogel- en Habitatrichtlijn die de oplossingsruimte dreigt te beperken. Zo bestaat nog veel onduidelijkheid over de marges waarbinnen alternatieven ontwikkeld kunnen worden, terwijl dat van belang is om jurisprudentie te creëren. De gevoeligheid rond regelgeving en de aanstaande evaluatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn leiden tot een meer terughoudende en formalistische opstelling van het Rijk.

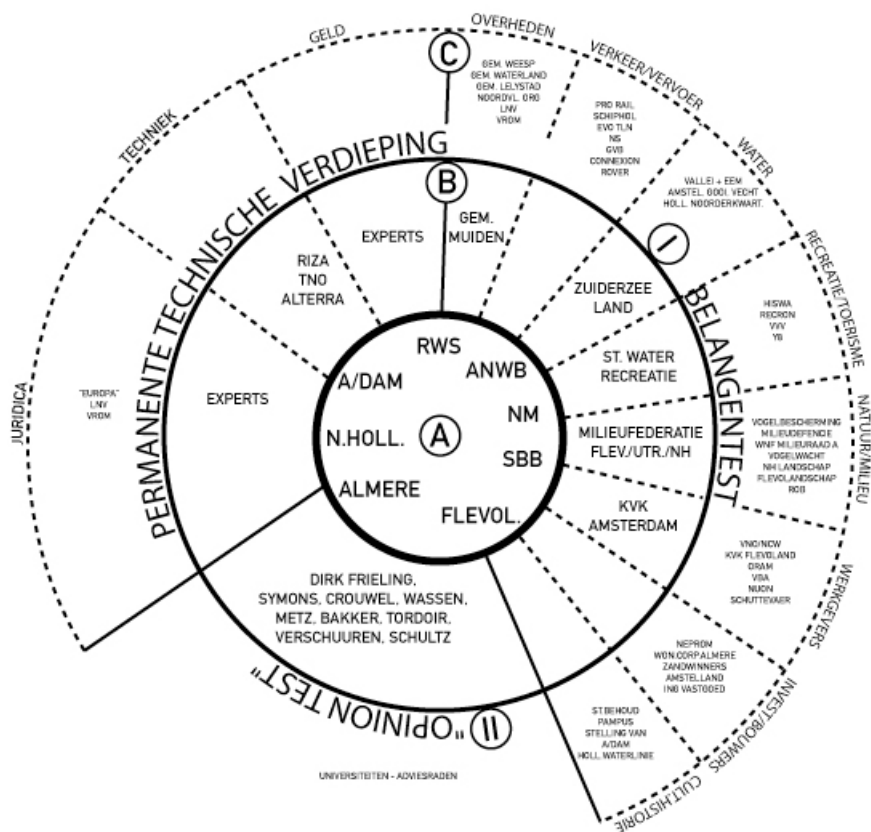
Daarnaast is hier het thema draagvlak en commitment van groot belang om te voorkomen dat iedereen 'rond gaat shoppen' in de veelheid aan processen en ambities. In de binnenkring van partijen gaat het om het vasthouden van elkaar. De blik naar buiten vergt een open vizier naar de tegenkrachten onder burgers, milieugroepen en kleine gemeenten. Dat leidt bij de deelnemers tot verschillende inschattingen over wat in deze fase wijsheid is: 'het stelt hoge eisen aan de testfase en communicatiestrategie' versus 'wat er ook uitkomt, uiteindelijk beland je toch bij de Raad van State'. 'Het is te vroeg om nu al breed naar buiten te gaan' versus 'nu het nog niet gepolitiseerd is, is er ruimte voor maatschappelijke discussie'.

Dit samenstel creëert bij veel deelnemers aan het proces onzekerheid over de effecten van de verbreding van het proces, de slaagkans om te komen tot een krachtige gedeelde visie en de uitvoerbaarheid van de te ontwikkelen visie.



De partijen die de Verkenning IJmeer hebben uitgevoerd, zijn trots over de manier waarop het proces verloopt, maar willen de verwachtingen over het vervolg temperen. Zij hebben de behoefte om het proces simpel te houden en niet te laten verdrinken in complexiteit. Ook bestaat een sterke gerichtheid op de kwaliteit en robuustheid van de inhoud van de visie, de onderliggende feiten, berekeningen en scenario's. In dit licht wordt veel waarde gehecht aan het concept 'testfase'. De nieuwe vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland, Flevoland en het Rijk leggen minder voorzichtigheid aan de dag en pleiten onverkort voor een scherpere visie, vooral ten aanzien van het milieu. Zij willen ook een offensieve communicatiestrategie met meer directe betrokkenheid van de kleinere gemeenten en open kaart over financiële mogelijkheden en beperkingen. Volgens het Rijk zou zichtbaar moeten worden dat een integraal plan ook op eigen bijdragen van de regio kan rekenen. Bovenal bepleiten het Rijk en de provincies een gerichte aansluiting op de bestuurlijke ontwikkelingen op Noordvleugelniveau: het regionale bestuurlijke platform Noordvleugel, Platform Bereikbaarheid Noordvleugel en de programma-aanpak Noordvleugel van het kabinet.

De samenwerkingspartners maken een uitgebreid plan van aanpak waarin veel nadruk wordt gelegd op de zogeheten testbank. De verschillende scenario's en modellen worden op hun waarde onderzocht via een toetsing op technische, expertmatige en belangenaspecten. Dat wordt ook vertaald in een communicatieplan volgens het zogeheten kringenmodel. Het kringenmodel beschrijft verschillende actoren in gradaties van betrokkenheid waarop de communicatie-inspanningen worden gericht. Speciale aandacht wordt gegeven aan het raadplegen van deskundigen over de ruimte die de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn biedt.



Schema 2: Kringenmodel communicatiestrategie visieproces IJmeer

Pingpongen tussen regio en Rijk

Het is een maar al te bekend fenomeen bij regionale projecten: het pingpongen met het Rijk. In de regio voelt men zich sterk afhankelijk van centrale regelgeving en vooral van het geld dat het Rijk verdeelt. Daarom richten partijen in de regio zich met veel energie op het binnendringen in de ruimtelijke investeringsagenda's. Door de departementen worden die pogingen echter waargenomen als doorzichtige lobbies waarbij de regio met behulp van informele contacten (het influisteren van moties bij kamerleden), publicitaire druk en wervende verhalen de aandacht naar zich toe probeert te krijgen. Departementen proberen veelal door die lobbies en dure plannen heen te prikken. Tegelijkertijd is het ook not done om afstand te nemen van initiatieven uit de regio, want het Rijk juicht die op zich wel toe. Het betekent dat op de departementen een gespleten cultuur van welwillendheid en afstandelijkheid bestaat. De proof of the pudding is of de regio zelf ook bereid is om financieel haar nek uit te steken en scherpe keuzes te maken. Dat gebeurt echter weinig.

Als de regio (in ieder geval in eigen perceptie) wel haar nek uitsteekt, dan botst zij hard op tegen het uitstelgedrag van het Rijk, dat nog integrale afwegingen moet maken en nieuwe onderzoeken wil laten uitvoeren. Het wachten op de agenda van een nieuw kabinet komt daar dan nog bij. Het resultaat is dan een zure reactie van de regio op wat men ervaart als onbetrouwbaarheid van het Rijk. Toch blijft men onvermoeibaar proberen de departementen en het kabinet te verleiden.

In deze mix van welwillendheid en wantrouwen komen we al snel uit op het wonderlijke fenomeen van het Rijk als waarnemer bij regionale visieprocessen: wel betrokken willen zijn, maar ook de handen

vrij willen houden. De curieuze verhoudingen tussen de regio en het Rijk zijn ook in het geval van het Visieproces IJmeer goed herkenbaar. De regio fixeert zich op het Noordvleugelprogramma van het kabinet en het Rijk heeft alleen oog voor de integrale afwegingen op het niveau van de gehele Noordvleugel en op de robuustheid van de regionale visies voor het IJmeer (Europaproof, CPB-proof, kabinetsproof). Beide invalshoeken zijn zeer begrijpelijk en legitiem maar het zorgt er voor dat het geïnstitutionaliseerde wantrouwen onder de oppervlakte van gezamenlijkheid op de loer ligt.

Het Visieproces IJmeer is (nog) geen voorbeeld van de manier waarop het Rijk en de regio elkaar via de programma-aanpak Noordvleugel kunnen versterken. En wat erger is: het voorsorteren op het Rijk wordt allesbepalend waardoor de regio haar eigen afhankelijkheid versterkt. De regio richt zich volledig op wat het kabinet in de Noordvleugelbrief opschrijft over de toekomst van het IJmeer. Dan krijgt het Rijk de rol van de welwillende en kritische bovenmeester en positioneert de regio zichzelf als de leerling die examen moet afleggen. Hier is sprake van een paradox. Alleen als de regio op een geloofwaardige wijze laat zien dat zij ook doorbraken kan creëren zonder dat daar toestemming en geld van het Rijk voor nodig is, zal het Rijk geneigd zijn om toenadering te zoeken waardoor wel een basis ontstaat om gezamenlijk de schouders onder het proces te zetten. Of is dat te simpel gedacht?



03 Voorsorteren op het rijk

Halverwege het jaar 2005 richt de aandacht zich steeds meer op het kabinet dat een jaar later over de Noordvleugel zal besluiten. De vele processen en ambities die voor het IJmeer van belang zijn, moeten daar samenkomen. Op basis van het totaalpakket worden de financiële middelen verdeeld. Het blijkt al snel dat in de praktijk minder tijd beschikbaar is. Minister Peijs kondigt aan om al in december 2005 met 'richtinggevende uitspraken' voor de Noordvleugel te komen. Het is nu de kunst om de boot niet te missen en te zorgen dat de gezamenlijke ambities voor het IJmeer in die richtinggevende uitspraken opgenomen worden. Het trefwoord wordt 'voorsorteren' op de besluitvorming door het Rijk.

Het gevoel van urgentie loopt op. De partijen weten dat in de komende tijd belangrijke besluiten genomen worden: 'iedereen moet nu kleur bekennen' en 'nu zullen we echt weten wat de samenwerking waard is'. Daarbij bestaat het besef dat een wervend verhaal nodig is om een plek in het Noordvleugelprogramma te veroveren. De partijen vertalen de 'rummicub' – waarin nog geen sprake is van scherpe keuzes – in een visie die een duidelijke ontwikkelingsrichting aangeeft voor Waterpark IJmeer. De formules van de dubbele schaalsprong groen-blauw en rood moeten daarin meer inhoud krijgen.

In de zomer van 2005 wordt ook door de kerngroep fors bijgestuurd in de aanpak om tot een dergelijk verhaal te komen. Vijf taakgroepen worden geformeerd die hard aan de slag gaan. De bestuurders komen in deze fase een paar keer bijeen en benadrukken vooral dat zij een wervend verhaal nodig hebben.

De onderbouwing van de visie komt minder goed uit de verf. Het is ook bijna onmogelijk om een onomstreden kosten-batenanalyses te maken. Formules als 'rood voor groen' en gebiedsfondsvorming zijn niet meer dan bezweringsformules zolang over verdeling van verantwoordelijkheden en financiën geen afspraken worden gemaakt.

De partijen maken zich grote zorgen over de uitvoerbaarheid en de kosten van het buitendijks bouwen in diep water. Die ambitie doet het geloof in formules als 'rood voor groen' verdampen en de werelden van stedenbouw en ecologie lijken elkaar niet echt te naderen. De stedenbou-

wers schetsen het schrikbeeld van onderzoekers die het steeds complexer maken en geven als illustratie dat er al 250 rapporten liggen over water en ecologie in het IJmeer. De ecologen en de beleidsmakers uit de groen-blauwe hoek willen juist meer ruimte om het vraagstuk van ecologische systemen goed door te werken.

“We kiezen er nu voor om de schaa sprong voor groen te projecteren op het Markermeer. Ik merk dat Almere en Amsterdam veel meer op het schaalniveau van Waterpark IJmeer opereren. En ook het proces van een ecologische zone tussen Veluwe en Oostvaardersplassen heeft consequenties voor het IJmeer. Dan blijkt bijvoorbeeld dat de provincie vooral gaat voor moeraszones en het LNV voor het edelhert.”

Verwarring is er ook over de vraag of de voorstellen ‘Europaproof’ zijn. Volgens sommigen moet dat nog steeds worden uitgezocht, terwijl dit probleem zich voor anderen al heeft opgelost omdat volgens hun analyse, de kern van het probleem niet in Europa ligt maar in de wijze waarop het ministerie van LNV dat naar nationale instandhoudingsdoelen vertaalt. Volgens die gedachtelijn is de dialoog met LNV daarom extra van belang. In de breedte bestaat overigens minder angst voor Brussel, maar een gezamenlijke analyse waarin dit optimisme wordt vertaald in een duidelijke strategie, ontbreekt.

Het lukt ook niet om extern een draaggolf onder de voorstellen te organiseren. Alle energie is gaan zitten in het voorsorteren op het proces met het Rijk. Daardoor komt de externe communicatie steeds weer in de verdrukking. Met name de partijen voor wie hun deelname gevoelig ligt bij de achterban zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de ANWB, beginnen dat als een groot probleem te ervaren. Maar dat geldt ook voor andere betrokkenen.

“Het kringenmodel hebben we beperkt tot de experts. Riek Bakker heeft ons nog geadviseerd om meer met communicatie te doen en een duidelijk boegbeeld aan te wijzen. Daar hebben we dus niets mee gedaan tot nu toe.”

Ondertussen wordt de drempel voor het communicatietraject steeds hoger. Hoe meer uitgewerkt de voorstellen zijn, hoe moeilijker het wordt om alsnog anderen op het IJmeerproces aan te laten sluiten. Het betekent dat een uitontwikkelde visie aan de samenleving ‘verkocht’ moet worden. De teleurstelling hierover wordt echter verzacht door een gevoel van onvermijdelijkheid: het kon in deze fase blijkbaar moeilijk anders.

De landingsplaats voor voortgaande ideeontwikkeling

Het beeld dat de visie als vanzelf vertaald wordt in plannen die vervolgens uitgevoerd worden, is een te simpele voorstelling van zaken. In het IJmeerproces maken de twijfels over de onderbouwing van de visie, de opgeroepen tegenkrachten, de afstand tot de samenleving en de vele parallelle beleids- en planprocessen de kans op een vanzelfsprekende uitvoering niet groter. Toch is het zaak om geen defensieve houding aan te nemen. Positief geformuleerd heeft het IJmeerproces het gebied krachtig op de kaart gezet en is inmiddels veel denkkracht gemobiliseerd. Daar zijn verschillende voorbeelden van te noemen:

- Atelier IJmeer waarin Amsterdam en Almere hun eigen platform hebben om de (vooral stedenbouwkundige) denkkracht voor het gebied te mobiliseren
- de selectie van het IJmeer als prijsvraagopgave door de EoWijersstichting, ondersteund door de partijen in het visieproces
- ideeontwikkeling in het kader van de Stichting Wetlands, een initiatief van Universiteiten en kennisinstituten die niet bij het visieproces betrokken zijn
- de prijsvraag van Rijkswaterstaat voor aannemers en ontwerpers voor de corridor Schiphol - Almere
- de eindrapportage ROM IJmeer
- de gezamenlijke visievorming van natuur- en milieuorganisaties (inclusief Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer) voor een groene Noordvleugel

De organisaties die de IJmeervisie hebben ontwikkeld, hebben zelf via de EoWijersprijsvraag en Atelier IJmeer een actieve bijdrage geleverd aan de krachtige positie op de kaart. Er bestaat veel waardering voor de resultaten van de prijsvraag en voor Atelier IJmeer. De inzet om via concepten als 'testbank' en 'natuurfabriek' in de praktijk uit te proberen wat goed voor de ecologie werkt, past ook bij de onderzoekende houding die als voorbeeld kan dienen voor veel andere gebiedsprocessen. Na afronding van het visieproces ontbreekt alleen een 'natuurlijke landingsplaats' om gezamenlijk iets met de plannen en ideeën van anderen (denk ook aan de stichting Wetlands) te doen. Gevolg is dat het aantal (elkaar beconcurrerende) plannen en visies sterk toeneemt, iedereen daar wel iets van zijn gading in kan vinden waardoor de divergerende werking groot zal zijn. Het risico bestaat dan dat de partijen weer terug bij af zijn, terug op het niveau van de IJmeerrummicub waarin alles mogelijk is. Het is zaak om een proces te organiseren dat wel een landingsplaats biedt en daarbij aan de tegengeluiden een plek geeft. Resultaat kan alleen behaald worden als partijen zorgen dat hun visie aan kracht blijft winnen. Het uitlokken van ideeën die het gewenste eindbeeld op zijn kop zetten, draagt daar alleen maar aan bij. Met de visie, Atelier IJmeer, de EoWijersprijsvraag en de denkkracht die rond de Stichting Wetlands verzameld is, ligt hiervoor een prachtige basis. De vraag is alleen wie de verkeerstoren bouwt.



04 Twijfels over samen verder gaan

In deze periode, eind 2005, wordt ook geanticipeerd op de vraag wat moet gebeuren als de visie voltooid en aangeboden is. Opvallend is dat tegelijkertijd beelden worden geschetst van een proces in opbouw en van een proces dat zijn einde nadert. Vooral de provincies en het Rijk, die in het voorjaar tot het proces toegetreden zijn, beginnen net greep op een voor hen soms onoverzichtelijke proces te krijgen en benadrukken dat nog veel werk verzet moet worden. Zij vinden dat nog heel veel te winnen is qua samenhang, robuustheid en doorwerking van de plannen in de periode na december. De schaalsprong rood-grijs in combinatie met de schaalsprong groen-blauw heeft nog te veel het karakter van een bezweringsformule.

Andere partijen lijken juist al uit te kijken naar het einde van het proces. Vooral de gemeenten Almere en Amsterdam werken toe naar de grote climax in december. Zij, maar ook anderen, vragen zich openlijk af of het proces daarna nog bestaansrecht heeft.

‘Na twee jaar samenwerking is de puf er wel uit en moet je niet verder willen gaan’.

Sommige betrokkenen ervaren de gecreëerde ‘pressurecooker’ die gericht is op het Rijksprogramma Noordvleugel, vooral als een belang van Amsterdam en Almere. De haast van de gemeenten wordt in verband gebracht met de komende gemeenteraadsverkiezingen en de ingewikkelde onderhandelingen rond de groei van Almere. Dat is niet iets wat alle betrokken partijen bindt. Toch accepteren de andere partijen dat Almere en Amsterdam tussen hun eigen gezamenlijke projecten (met Atelier IJmeer en businesscase Almere, beide gericht op woningbouwambities) en het bredere samenwerkingsproces schakelen. Atelier IJmeer is niet actief verbonden met het bredere IJmeerproces, maar velen noemen dit wel als een van de goed werkende initiatieven waar iedereen een voorbeeld aan kan nemen.

De NGO's betrachten ook soepelheid. Bij de actieve afstemming van de agenda voor de regionale samenwerking op het niveau van de Noordvleugel zijn alleen bestuurlijke partijen vertegenwoordigd. Bij de manifeste verschillen tussen de werelden van stedenbouw aan de ene kant en ecologie en water aan de andere kant, wordt geaccepteerd dat de stedenbouwers in de pressurecooker sterk de toon zetten.

De keerzijde van deze soepelheid is dat deelnemers steeds bezig zijn om zich te plooiën naar de wisselende omstandigheden en naar elkaar. Het vormgeven van een proces dat uitgaat van gebundelde kracht komt daardoor minder goed naar voren. Het lijkt soms meer op een wederzijds accepteren en gedogen dan op een gezamenlijk doorleefd of synergetisch proces waarin het vlamt. Irritaties, twijfel en bestuurlijke competentiestrijd blijven onder tafel. Het komen tot een gezamenlijke tekst voor de minister overschaduwde de ambitie om de onderlinge samenwerking goed uit te testen en te bouwen aan robuuste plannen. De pogingen van de regionale partijen om het Rijk bij het proces te betrekken om zo op de Noordvleugelagenda te komen, hebben de sfeer versterkt van de regio als vragende partij en het Rijk als ontvangende en biedende partij. Van een





gedeelde verantwoordelijkheid om iets bijzonders met het IJmeer te doen is nog weinig sprake. Het Rijk stelt zich op als welwillende en kritische bovenmeester en de regio als degene die examen moet afleggen. Het IJmeerproces is (nog) geen voorbeeld van hoe Rijk en regio elkaar via de programma-aanpak Noordvleugel kunnen versterken.

De deelnemers van het eerste uur reageren teleurgesteld op de inbreng van het Rijk en provincies die in het voorjaar tot het proces zijn toegetreden. Vooral de rol van de vertegenwoordiger van het Rijk en van de provincie Noord-Holland in de kerngroep wordt geduid als afwachtend. Van het Rijk wordt meer committent met de ambities verwacht. Enkele citaten van regionale actoren verduidelijken dat.

“Het Rijk zit er te passief in. Waarschijnlijk omdat er zoveel tegelijk loopt. Ik had verwacht dat ze zouden meedenken hoe deuren in Den Haag te openen maar ze stellen vooral kritische vragen naar de regio. Wij moeten ons steeds verdedigen.”

“Ik weet niet of ik in het vervolg nog aan tafel wil met een rijkspartij die meepraat maar zich niet wenst te committeren.”

De vertegenwoordiger van het Rijk benadrukt dat zijn rol als waarnemer vanaf het begin helder is geweest en consequent is uitgevoerd. Dat verwachtingen niet matchen, speelt ook in het

geval van de provincie Noord-Holland. Van de provincie werd een actieve strategie verwacht om steun bij de kleinere gemeenten te verwerven. Deze is niet gemist. De provincie zelf geeft aan dat nooit afspraken zijn gemaakt dat de provincie die rol zelfstandig zou oppakken.

Ondanks de mismatch tussen verwachtingen tussen partijen, realiseren de betrokkenen zich wel dat het van belang is om contact met elkaar te houden. De partijen vermoeden dat zij elkaar in het voorjaar van 2006 nog nodig zullen hebben en dat betrokkenen die vinden dat het einde van de samenwerking nadert, dat te vroeg roepen.



Zonder wrijving geen glans

Het jargon van gedeelde urgenties, krachtige coalities, chemie tussen de mensen die hun nek uitsteken, oog voor elkaars belangen, win-win en elkaar vasthouden, is bekend. Het ideaalbeeld is een stabiele gezamenlijke basis waarbij mensen een langdurig verband aangaan, hun zegenrijke werk in hun eigen achterbannen en instituties doorsijpelt en men intenties weet om te zetten in daden, gesteund door krachtige bestuurders met lef. De praktijk benadert dit ideaalbeeld. Partijen stijgen boven zichzelf uit door met andere en vreemdsoortige partners in zee te gaan, men ontdekt dat andere partijen nodig zijn om eigen doelen te bereiken, dat belangen, wensen en vijanden gedeeld worden. Samenwerkingspartners willen hun overeenkomsten graag benadrukken en aan de buitenwereld tonen. Dat leidt tot gezamenlijke visies, manifesten en intentieverklaringen, waarin meestal de grootste gemene delers worden vastgelegd in een mix van meeslepende ambities en pragmatische compromissen.

In het IJmeerproces is men er in geslaagd om niet in de val van hoogdravendheid te trappen. De omvang van de verkenningsfase is klein gehouden, maar dat is tegelijkertijd gepaard gegaan met het temperen van hoge verwachtingen. In de fasen daarna overheerst pragmatisme in combinatie met nuchtere beschouwingen over het ontbreken van energie en de noodzaak om in een vervolgtraject nieuwe samenwerkingsvormen te zoeken.

Na de climax van de gezamenlijke visie roept 'het gewone werk', worden hoofdrolspelers 'van het onderwerp afgehaald', brengen nieuwe bestuurders nieuwe accenten mee en lonken nieuwe verleidelijke ambities. Het is ook een illusie om dezelfde mensen en instituties jarenlang aan elkaar en aan gezamenlijke ambities te binden. Grote complexe projecten zijn niet via een rechte lijn van A naar B te brengen

en worden in de regel via verrassende omwegen gerealiseerd. Wel moeten samenwerkende partijen zich bewust zijn van de risico's van het weglekken van energie. Het is dan ook aan te bevelen om daar een strategie voor te ontwikkelen, want het is niet gemakkelijk om temidden van bestuurlijke drukte en verleidelijke zijpaden aandacht en energie vast te houden of weer op te bouwen.

Het is van belang dat bestuurders elkaar regelmatig ontmoeten waarbij zij de confrontatie met elkaar aangaan over de manier waarop de IJmeervisie een vervolg moet krijgen en hoe zij het eigenaarschap daarvan ervaren. Dat is nodig omdat achter de nuchterheid van 'je kunt de energie niet jaren vast houden' ook de polderziekte schuil gaat. De kenmerken van die ziekte bestaat uit het ontlopen van de confrontatie en het overspringen naar nieuwe verleidelijke processen en ambities waar het allemaal (nog) wat soepeler loopt.

In de Nederlandse polderprocessen bestaat ook te vaak een houding van wederzijds accepteren en gedogen in plaats van een gezamenlijk doorleefd en synergetisch proces waarin het vlamt. Irritaties, twijfel en bestuurlijke competentiestrijd blijven onder tafel. Dit wordt gevoed door verhalen over onmachtige provincies, arrogante steden, onbetrouwbare ministeries en vrijblijvend opererende NGO's. Het is niet verwonderlijk dat de energie dan snel op is en de afzonderlijke partijen terugvallen op hun eigen beleids- en planvormingslogica. Het gezegde 'zonder wrijving geen glans' doet hier zeker opgeld. De mensen die de aanzet gegeven hebben tot de Verkenning IJmeer, relateren de goede samenwerking tussen Amsterdam en Natuurmonumenten aan de grote aanvaring die zij jaren daarvoor over IJburg hebben gehad. Welke les kunnen daaruit getrokken worden voor het huidige krachtenveld rond het IJmeer?



05 Steun en tegenkrachten

De visie wordt in december 2005 uitgebracht en is mooi op tijd voor de richtinggevende uitspraken voor de Noordvleugel van minister Peijs. De visie wordt geïntegreerd in het regionale pakket ambities voor de Noordvleugel en aangeboden aan de minister. Zij spreekt haar steun uit maar de regio moet tot de zomer van 2006 afwachten of het wordt omgezet in rijksbeleid en bijbehorende middelen.

De formule van dubbele schaalsprong is aangescherpt waarbij gesproken wordt over natuurontwikkeling voorafgaand aan, of minimaal gelijktijdig met, verstedelijking en infrastructuur. Het uitgangspunt is het creëren van een ecologisch surplus alvorens verstedelijking mogelijk te maken. Met het oog daarop krijgt de ecologische schaalsprong een extra betekenis: voor het ecologisch surplus wordt niet alleen naar het IJmeer maar ook naar het Markermeer gekeken. Er worden drie ontwikkelperspectieven (small, medium en large) gepresenteerd waarbij de partners in het proces voorkeur geven aan het meeste ambitieuze groeimodel.

Zonder veel discussie worden in de pressurecooker van het maken van een wervende visie twee keuzes gemaakt die in de buitenwereld en de achterban van de natuurorganisaties gevoelig liggen: de dubbele schaalsprong zou gepaard moeten gaan met ruimte om te bouwen in het IJmeer en met een brugverbinding over het IJmeer.

De visie kan rekenen op een kritisch-welwillende reactie van adviesorganen als de VROM-raad, Raad voor Verkeer en Waterstaat en het college van Rijksadviseurs. De waardering voor de ambities gaat bij hen gepaard met pleidooien voor een meer strategische blik op de gehele Noordvleugel en gedegen onderzoek naar alternatieve ontwikkelingsrichtingen (bouwen aan de oostkant van Almere). Ook departementen als VROM en Financiën blijken forse twijfels te hebben over de robuustheid van de visie en blijven daarom alternatieve scenario's voor de verstedelijking in de Noordvleugel agenderen.



De gepresenteerde visie roept openlijk verzet op bij kleinere gemeenten aan het IJmeer, de milieuorganisaties, de waterrecreatiesector en de Vereniging Behoud IJsselmeer. Milieuorganisaties hekelen de knieval van Natuurmomenten voor een brug over het IJmeer en het bouwen in het water.

De gemeente Muiden leek aanvankelijk onder aanvoering van wethouder Mackay mee te gaan met de visie maar hij zet zijn handtekening uiteindelijk niet onder het document omdat hij niet gedeckt wordt door de raad. Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 ontpopt Muiden zich als een felle tegenstander van de voorstellen.

De collegewisselingen in Amsterdam en Almere lijken weinig af te doen aan het wederzijdse committent voor de IJmeer-ambities. De nieuwe wethouders Van Poelgeest (Amsterdam) en Duijvestein (Almere) focussen vooral op hun gezamenlijke stedenbouwkundige inzet voor de dubbelstad. Ze herkennen (nog) niet de gezamenlijke basis die een bredere coalitie met de visie heeft gecreëerd.. De betrokken bestuurders zijn in het najaar van 2005 wel een paar keer bijeen geweest om het bod en wensenpakket te bespreken dat zij aan het Rijk willen aanbieden, maar daarna hebben zij elkaar in relatie tot het IJmeer niet meer gezien. De enige geplande bijeenkomst van de stuurgroep, in april 2006, is niet doorgegaan 'vanwege de grote bestuurlijke drukte,' zoals in een verslag staat vermeld. Op bestuurlijk niveau bestaat geen beeld over wat men aan elkaar heeft of in de komende tijd nog kan hebben.

Amsterdam en Almere organiseren los van de anderen een offensief rond de besluitvorming van het kabinet. Op 26 juni 2006 presenteren zij in Atelier IJmeer hun gezamenlijke plannen voor de dubbelstad Amsterdam-Almere. Het moment is strategisch gekozen. Op 30 juni zal het kabinet praten over de investeringen in de Noordvleugel. Op 29 juni valt echter het kabinet en worden de besluiten uitgesteld. Overigens gaat alle publicitaire aandacht over de consequenties van die val naar de kwestie rond de verbinding A6-A9. Achter de schermen wordt wel vernomen dat het Rijk de ambities een serieuze kans wil geven en 25 miljoen beschikbaar wil stellen voor een natuurrpilot.

De partijen die de visie hebben ondertekend staan er een half jaar later nog steeds achter maar er tekenen zich interpretatieverschillen af. In algemene zin wordt de dubbele ambitie van de schaa sprong ecologie (als tegenwicht tegen instandhoudingbeleid) en schaa sprong wonen (met buitendijks bouwen, dubbelstad en brug) omarmd als een sterke troef in het proces. Over de relatie tussen beide bestaat echter veel ambiguïteit. Amsterdam en Almere kunnen bijvoorbeeld niet zoveel met het verhaal dat ecologie vooraf zou moeten gaan aan verstedelijking terwijl dat vanuit de natuurbeheerders als absolute voorwaarde wordt gezien. Daarbij komt dat sommigen de discussie over de volgorde als een compromis zien, terwijl anderen daar een vernieuwende ruimtelijke ontwikkelingsfilosofie in ontwaren. Een derde groep ziet het als een strategie om te ontsnappen aan de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de focus op de dubbeldoelstelling is overigens de derde loot aan de stam, het thema recreatie, relatief onderbelicht gebleven.

Twijfel over de onderbouwing van de visie heeft nu plaats gemaakt voor een nuchter oordeel dat het echte werk er nog aankomt en dat in ieder geval enige welwillendheid bij het kabinet is gerealiseerd.

De partners verwachten ook minder van draagvlakverwerving dan aan het begin van het visieproces. Kenmerkend daarvoor zijn reacties als: 'je kunt het niet iedereen naar de zin maken' of 'je moet je niet richten op de notoire dwarsliggers'. Toch hekelen enkele betrokkenen het onvermogen van de partijen om communicatie met burgers op te zoeken.

"Ik snap dat echt niet die terughoudendheid bij het betrekken van burgers. We weten nu toch wel hoe belangrijk dat is en we hebben er toch ook al veel ervaring mee."



Samenleving uit de wachtstand

Er is iets vreemds aan de hand met de aansluiting van regionale visie- en planprocessen op de samenleving. Burgers, kritische belangengroepen, marktpartijen en kleine gemeenten worden stelselmatig in de wachtkamer gezet. In procesontwerpen voor gebiedsontwikkeling staan heel vaak passages als 'burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen komen in het vervolg van het proces aan bod'. Dat moment wordt dan ook nog vaak uitgesteld. Het IJmeerproces is daar een duidelijk voorbeeld van. Het kringenmodel getuigde al van bescheiden communicatieambities in de richting van milieuorganisaties, burgers en de kleine gemeenten rond het IJmeer. Zelfs de betrokkenheid van marktpartijen kwam weinig uit de verf. Het is goed mogelijk om duidelijk te maken hoe dat wachtkamersyndroom ontstaat. Verschillende opvattingen over hoe de partijen met weerstanden om willen gaan, liggen aan de basis van de beperkte externe communicatie. Net als in het IJmeerproces, bestaan veelal twee kampen. Tegenover het optimisme over betrokkenheid, kritisch burgerschap en voortdurende dialoog staat de scepsis van 'uiteindelijk beland je toch bij de Raad van State'. In de polder is voor bevestiging van beide standpunten voldoende munitie voorradig, maar bevorderlijk voor een gezamenlijk gedragen communicatiestrategie is het zeker niet.

Het fenomeen 'ver van mijn bed show' speelt ook een rol. In het IJmeerproces gaat het om hoogdravende ambities ('dubbele schaalsprong', 'regionale opgaven', 'integrale gebiedsontwikkeling') die zich op grote afstand voltrekken van de plaatsen waar de samenleving tastbaar aanwezig is. De directe belangen van burgers, hun beleving van uitzicht en geschiedenis, ontbreken als herkenbaar onderdeel van de afwegingen en plannen. De abstract geformuleerde belangen van de deelnemers aan het IJmeerproces lijken gericht op de gebruikers van de toekomst en

niet op de huidige bewoners. De conclusie wordt dan al snel getrokken dat het pas zin heeft om burgers en marktpartijen in te schakelen als de plannen concreet genoeg zijn. Het effect daarvan is dat burgers in een NIMBY-rol worden geduwd en marktpartijen in die van uitvoerder. De drempel om burgers en marktpartijen wel te benaderen wordt naarmate de tijd verstrijkt, onzichtbaar veel hoger.

De energie die het kost om het onderling eens te worden en een wervend verhaal door het Rijk geaccepteerd te krijgen, stimuleert de partijen niet om tegenkrachten op het podium te halen. Daarnaast is het ook gewoon een kwestie van beperkte tijd en aandacht. Het gezamenlijke proces en het raadplegen van deskundigen over ecologie, water en Europa vraagt al om maximale inzet.

Het is heel begrijpelijk allemaal, maar daarom is het in de wachtkamer houden van de samenleving niet minder risicovol. Tegenkrachten zoeken hun eigen weg en de gezamenlijke gebiedsambities krijgen al snel een technocratisch imago dat toebehoort aan bestuurders, professionals en belangengroepen die hun eigen (lucht?)kastelen bouwen. Dat is een gemiste kans.

Het is voor een effectieve communicatie met de samenleving van belang om een taaie communicatiestrategie die als een apart proces wordt georganiseerd, te vermijden. Het aansluiten bij bestaande communicatiekanalen kan veel zinvoller zijn. In het geval van het IJmeer zoekt de ANWB de dialoog met de watersporters, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer houden nog steeds hun samenwerking met de milieuorganisaties vast, Amsterdam onderhoudt de band met de Stichting Wetlands en een gedeputeerde in Flevoland probeert om een bouwer van watervilla's uit Urk in contact te brengen met wethouder Duivesteijn. Deze voorbeelden vormen geen onderdeel van een officiële communicatiestrategie maar zijn zeker een goede basis om op voort te bouwen.



06 Ontvlechten en bouwen aan een nieuwe coalitie

Alle seinen staan medio 2006 op het ontvlechten van rollen en verantwoordelijkheden. De maatschappelijke organisaties willen een stapje terug doen omdat het proces de fase van planvorming in gaat. Zij vinden dat de overheden aan zet zijn.

In het regionale overleg in het kader van de Noordvleugel worden de taken verdeeld: de provincies doen natuur, water en ecologie, Almere en Amsterdam de stedenbouw en Rijkswaterstaat de brugverbinding. Dit gebeurt vanuit de veronderstelling dat de visie voldoende basis heeft gelegd om te kunnen ontvlechten.

Het beeld van een bijzondere coalitie, mede gebaseerd op opgebouwde relaties, lijkt te zijn verdamppt. Niemand kan zich werkelijk eigenaar noemen van de gecombineerde ambitie en niemand trekt de conclusie dat iemand dat wel moet doen. Het spreekwoordelijke boegbeeld voor de gecombineerde ambitie ontbreekt.

Bouwen in het IJmeer en de bijbehorende discussie over de ontsluiting wordt vooral gezien als een planvormingstraject dat Almere met Amsterdam heeft afgestemd, waarbij de nieuwe wet-houders, los van de geschiedenis van het IJmeerproces hun eigen accenten leggen. De ecologische ambities worden een provinciale aangelegenheid met de kans dat het verder wordt opgeschaald tot het beleid grote wateren. Dat kan betekenen dat ook het Gooimeer, Eemmeer en het gehele IJsselmeer in de plannen worden betrokken. De afstand tussen het inzoomen op stedenbouw rond het IJmeer en het opschalen naar het niveau van het Markermeer en zelfs IJsselmeer, wordt dan steeds groter.

De partijen praten op een functionele manier over de meest logische taak- en rolverdeling in de volgende fase van het proces. In die benadering sluipen ook de institutionele piketpalen weer binnen. Het gaat dan om de regie over de verschillende onderdelen van de plannen en wie over de verdeling van de toegezegde miljoenen voor de natuurspilot beslist. Bovendien stelt men zich volgend op naar het Rijk. Op de vraag hoe men verder wil met het IJmeer, antwoorden veel betrokkenen dat afgewacht moet worden wat in de Noordvleugelbrief van het Rijk staat.

De Noordvleugelbrief verschijnt in augustus 2006. Daarin komt de verwachte toezegging van 25 miljoen euro voor een natuurspilot inderdaad voor. De cruciale besluiten over bouwen in het water en een IJmeerverbinding worden vooruitgeschoven naar 2010. Over de verder samenwerking rond het IJmeer stelt de brief:

“Het Rijk ziet in verband met de nog nader te bepalen taakstellingen voor ecologie, waterhuishouding en waterkwaliteit en het vervallen van de reservering voor de Markerwaard (en de kustontwikkeling bij Almere en Lelystad) een regionale ontwikkelingsopgave voor het IJmeer/Markermeer. Het Rijk wil par-



ticiperen in een breed samenwerkingsverband van onder meer het Rijk, de gemeenten Amsterdam en Almere, de provincies Noord-Holland en Flevoland, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer om een lange termijnvisie voor het IJmeer/Markermeer te ontwikkelen. De genoemde provincies hebben de regie in dit proces. Er bestaat een onlosmakelijke samenhang tussen het Masterplan Pampus en deze lange termijnvisie voor het IJmeer/Markermeer, onder meer op het gebied van de effecten op natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn), waterhuishouding/strategische watervoorraad, de veiligheid, de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en cumulatieve effecten van andere projecten. Dit vormt een punt van aparte (juridische) afweging. Tegelijk wordt een concrete pilot in uitvoering gebracht om vast te stellen welke investeringen in natuurontwikkeling het grootste effect hebben. Het Rijk stelt hiervoor financiële middelen ter beschikking (€ 25 miljoen)."

De betrokken partijen zien elkaar na het verschijnen van de Noordvleugelbrief minder vaak. Daardoor kan het gebeuren dat initiatieven langs elkaar heen gaan lopen. Zo worden onder de vlag van het regionale samenwerkingsverband Noordvleugel verschillende trajecten in kaart gebracht en rapportagelijnen ontworpen waar ook het vervolg op het IJmeerproces onderdeel van uitmaakt.

Maar parallel daaraan bouwen Flevoland en Noord-Holland aan een eigen procesplan voor de volgende fase. Men informeert elkaar daar niet (goed) over. Wanneer de kerngroep nog eenmaal op 6 november 2006 bijeen komt om de bevindingen van Habiforum te bespreken en het stokje door te geven, ontstaat hierover een pittige discussie. Het procesplan dat de twee provincies presenteren wordt niet ervaren als iets dat recht doet aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het vervolg en de partijen spreken af om dat bij te sturen. Op die manier lijkt toch een basis te ontstaan voor het blijvend verbinden van de twee schaalsprongen en bestaat de mogelijkheid dat dit gremium ook als landingsplaats kan dienen voor idee- en planvorming voor het IJmeer.

Voorjaar 2007 komt het vervolgproces op gang. Visieproces groen-blauw voor IJmeer-Markermeer en planvorming voor de verstedelijking Almere-Amsterdam worden als twee afzonderlijke projecten georganiseerd. Er wordt wel afgesproken dat er voorjaar 2008 twee visies liggen die dan tegen elkaar kunnen worden afgezet. In het IJmeer-/Markermeerproces zijn nu ook rijkspartijen breed vertegenwoordigd en participeren toch ook weer de NGO's op stuurgroepniveau. Bovendien wordt de vraag gesteld of andere gemeenten zoals Lelystad en Waterland gevraagd moeten worden om mee te doen. De coalitie wordt opnieuw uitgevonden. De vraag doemt weer op hoe een breed draagvlak onder de ambities georganiseerd kan worden zonder dat een Poolse landdag ontstaat. Hoe samenhang te houden zonder daadkracht te verliezen. En hoe partijen te commiteren en toch speelruimte voor nieuwe ideeën en toekomstige afwegingen te houden. Een volgende ronde van het hanteerbaar maken van bestuurlijke complexiteit, van het robuuster maken van visies en plannen en van het bouwen aan draagvlak gaat in. Wordt vervolgd.



De wind heeft vrij spel

De actuele discussie over bestuurlijke drukte is relevant voor het IJmeer. De enige geplande bijeenkomst van de stuurgroep in 2006 waar de nieuwe wethouders van Amsterdam en Almere zouden worden ingewijd in de samenwerking is niet doorgegaan 'vanwege de grote bestuurlijke drukte.' En die drukte gaat niet alleen over 'andere verplichtingen'. Veel schaduwprocessen zijn van invloed op de toekomst van het IJmeer:

- de afspraken tussen Rijk, regio en gemeenten over de groeiopgave van Almere
- de beladen discussies over de ontsluiting van Almere en Flevoland, al dan niet via een nieuwe snelweg A6-A9
- het tot ontwikkeling komen van een groen-blauwe agenda voor de Noordvleugel waarbij het IJmeer moet concurreren om de aandacht met de Gooi- en Vechtstreek en Haarlemmermeer
- het landelijke beleid ten aanzien van Natura 2000 en de Natte As waarbij instandhoudingsdoelen op een ander schaalniveau dan het IJmeer, botsen op ontwikkelambities voor het IJmeer
- vaststellen van streek- en bestemmingsplannen en ontwikkelingsvisies voor het IJmeer en omgeving
- beleid ten aanzien van ecologie en waterkwaliteit, zoals uitgezet in het kader van ROM-IJmeer.

Het is een uiting van de bestuurlijke drukte in de Noordvleugel en van een proces waarbij ambities zich dreigen op te stapelen en om de aandacht concurreren. Dan wordt het lastig om bestuurlijke aandacht voor het IJmeerproces vast te houden. Voor bestuurders die op zoek zijn naar een ander podium voor hun ambities, speelt de verleiding mee om de toekomst van het IJmeer via een geheel andere route aan te vliegen. Voorbeelden daarvan zijn de dubbelstadstrategie van Amsterdam en Almere, het integrale beleid voor het IJsselmeer van de

betrokken provincies en het ministerie van Verkeer & Waterstaat, de wetlandontwikkeling en instandhoudingsdoelen van het ministerie van Landbouw, of de integrale agenda voor de Noordvleugel. Het zijn allemaal processen waarin de visie IJmeer tot leven kan komen, maar het risico bestaat evenzeer dat die visie tussen de ambities zoek raakt omdat bestuurders rond gaan shoppen en men collectief vooruit blijft vluchten in steeds weer nieuwe plannen, visies en coalities. Dit is een reëel gevaar voor de visie IJmeer. Het is verleidelijk om onder de noemers als 'regie', 'afstemming' en 'integrale aanpak' te proberen om al die bredere ontwikkelingen en processen te omarmen, maar overzicht over alle samenhangende processen is een welhaast onmogelijke opgave. Aan de andere kant brengt een beperkte focus het risico met zich mee dat andere trajecten het proces voor voldongen feiten stelt (denk aan de planstudie Rijk of de natuurcompensatie IJburg). In dit krachtenveld is het de kunst om ervoor te zorgen dat het Visieproces IJmeer het kristallisatiepunt is waar andere processen zich op richten en waarbij anderen zich verantwoordelijk voelen om de IJmeervisie te realiseren. Dat vergt het vermogen om selectief bruggen te bouwen naar aanpalende processen ('we versterken elkaar'), voor te sorteren op besluitvorming elders ('we zetten de toon') en gebruik te maken van ideeën die in andere gremia worden ontwikkeld ('we bieden een landingsplaats voor de ideeontwikkeling'). Daar is men in het Visieproces IJmeer goed in geslaagd. De dubbeldoelstelling resoneert in de beleidssystemen en via de band van het Noordvleugelprogramma staat het IJmeer op de kaart. Het is wel zaak om dat kristallisatiepunt nieuw leven in te blazen en dat vergt in de regel een combinatie van bestuurlijke samenwerking, een centraal punt (bijvoorbeeld een atelier) waar ontwerpinspanningen samen komen en het spreekwoordelijke boegbeeld dat iedereen bij de les houdt.



07 De balans

Het IJmeerproces is eigenlijk een typisch geval van 'de keerzijde van de medaille': waar de kracht van dit proces zit, zitten ook de zwakke kanten. De flexibiliteit en voorzichtigheid naar elkaar toe en de ervaren urgentie om een plek te verwerven op de Noordvleugelagenda van het Rijk, heeft veel twijfel en onvrede van betrokkenen over de onderbouwing, over elkaar en over de gebrekkige aansluiting in de buitenwereld, onbesproken gelaten. Die gemengde gevoelens, hebben de aanvankelijk gedeelde trots ondergraven.

De samenwerking op basis van gelijkwaardigheid, maakt het niet aantrekkelijk om indringend de vraag te stellen wie nu de eigenaar, het 'boegbeeld', of de regisseur van het geheel is. Geen van de partijen staat op als boegbeeld of bewaker van de gecombineerde ambitie. Het voedt een afhankelijke houding naar het Rijk en het terugvallen van partijen op institutionele posities. Het vermogen om strategisch voor te sorteren op besluitvorming op rijksniveau heeft het eigen proces wat uit het lood geslagen, waardoor het bouwen aan een robuust verhaal en het verwerven van een breed draagvlak er bij in schieten. In de buitenwereld zijn naast de openlijke steun van het circuit van de Noordvleugel vooral voorwaardelijke steun ('uitdagend maar onderzoek ook alternatieven'), tegenkrachten ('hier zullen we ons tegen verzetten') en scepsis ('hiermee ontsnap je echt niet aan de beperkingen van de vogelrichtlijn') opgeroepen.

Het besef dat nieuwe fasen en het uitnodigen van nieuwe bestuurders tot het afronden van de samenwerking in de oude vorm leidt, is een realistische houding. Wel zorgt dat ervoor dat de bijzondere samenwerking verdampt. Dat kan tot een ontwikkeling leiden waarin de IJmeervisie en het IJmeerproces niet meer het kristallisatiepunt vormen en iedereen selectief gaat winkelen in de plan- en beleidsdrukte rond het IJmeer.

De roep om een betere afstemming tussen alle ontwikkelingen in de Noordvleugel zal niet verstommen. Een simpel en verlossend antwoord zal daar evenmin op komen. Een jaar na de bekendmaking van de ontwikkelingsvisie is het schrikbeeld van volstrekt autonome ontwikkelingen, met vijf parallelle visietrajecten en voortbouwen op reeds toegezegde verplichtingen, het beeld dat de werkelijkheid het beste benadert. Een preciezere blik laat echter zien dat het aantal institutionele samenwerkingsverbanden, met het IJmeer als verbindend element, is toegenomen. Toch voert de haast om op korte termijn projectgelden en bouwambities naar binnen te harken de boventoon. Het werken aan natuurontwikkeling en het zekerstellen van de open en landschappelijke kwaliteiten van het IJmeer, zijn meer op de achtergrond geraakt. De keerzijden hebben deels iets onvermijdelijks en nodigen uit tot enige bescheidenheid over wat een IJmeerproces en een IJmeervisie voor impact kunnen hebben. Tegelijkertijd maken ze goed zichtbaar wat in de Nederlandse ‘polderprocessen’ niet goed gaat:

1. Je steeds opnieuw weer verbinden

Het is van belang om blijvend te investeren in de centrale boodschap, het levend houden van de coalitie en het snel zichtbaar maken van resultaten. Een bijzondere coalitie en een bijzondere visie moet steeds opnieuw tot leven gewekt worden. Tussen de verschillende partijen zijn bovendien nog heel wat bruggen te bouwen en te verstevigen (zie box 1, 2 en 4).

2. Levend houden van de ideeontwikkeling

Plannen en visies lokken andere plannen en visies uit. Gevolg is dat het aantal (elkaar beconcurrerende) plannen en visies sterk toeneemt, iedereen daar wel iets van zijn gading in kan vinden waardoor de divergerende werking groot zal zijn. Het is zaak om een proces te organiseren dat een landingsplaats voor ideevorming biedt en ook aan de tegengeluiden een plek geeft (zie box 3 en 5).

3. De confrontatie zoeken, juist wanneer het gaat wringen

Dat geldt zeker ook ten aanzien van burgers, sportorganisaties en kleine gemeenten. Zij worden stelselmatig in de wachtkamer gezet. Het vergt enige durf en onbevangeheid om hier doorheen te breken maar dat is wel hard nodig om verder te komen (zie box 4 en 5).

Schema 1: Karakteristieken Visieproces IJmeer in 3 rondes

Fase proces	Van verkenning naar visie 2004- 2005	Van eigen proces naar voorsorteren op rijksagenda 2005	Van gezamenlijk proces naar ont- vlechting in deelprocessen 2006
Proces kenmerken	Voortbouwen op optimisme over vermogen vanuit win-win houding om te gaan met belangen Invlechten provincies als nieuwe partij Poging om Rijk als volwaardige deel-nemer aan proces te committeren. Deze beperkt zich tot waarnemersrol 'oude' partijen etaleren houding van 'voorzichtig dan breekt het lijntje niet', nieuwe partijen vinden het proces te voorzichtig en willen 'echte' doorbra-ken zien	Alle aandacht gericht op het maken van een wervend verhaal voor het Noord-vleugelprogramma van het kabinet. Trots op het feit dat men er op tijd samen uit komt Teleurstelling oude partijen over weinig prominente rol nieuwe partijen. Amsterdam en Almere zetten de toon en bepalen het tempo Bestuurlijk proces komt op gang rond maken aanbod Rijk Deel partijen anticipeert al op beëindigen kernproces, deel staat nog in de startblokken Wankele brug tussen wereld van ecologie en verstedelijking	Tevredenheid dat ambities zijn geland in Noordvleugelagenda regio en Rijk Collegewisselingen Amsterdam, Almere, Muiden: gemeenten gaan hun eigen spoor zwaarder aanzetten en relativeren gezamenlijk proces Voorbereiden op nieuwe fase waarin aanpak natuur en verstedelijking worden ontvlochten en belangen-organisaties stap terug doen In afwachting van verlossend woord Rijk Volgende houding op Rijksprogramma Noordvleugel Bestuurders komen in het geheel niet bijeen Onvrede over elkaar wegens gebrek aan afstemming over vervolgstappen
Inhoud	Concepten Waterpark van de Noord-vleugel en dubbele schaalsprong krijgen vorm Insteek op principe van testfase Uitgangspunt dubbele schaalsprong: gelijktijdige ontwikkeling ecologie en stedenbouw	Keuze voor meest ambitieuze ontwikkelscenario Keuze voor IJmeerverbinding en bouwen in het water Schaalsprong natuur en ecologie als voorwaarde voor schaalsprong verstedelijking	Verskil van interpretatie over beide schaalsprongen: onlosmakelijk verbonden of pragmatische deal? Inzet op programmatische ontvlechten beide ambities
Aansluiting buitenwereld	Sterke behoefte om binnenkring klein te houden: wie geen echt belang heeft en niet op zoek is naar een door-braak hoeven we er niet bij te hebben Op papier een rijke en gelaagde communicatiestrategie (kringenmodel)	Communicatiestrategie beperkt van de grond, binnenproces en onderhande-lingsproces met Rijk vergt alle aandacht Poging om Muiden te committeren mislukt Rijk/Noordvleugelprogramma houdt afstand en kritiseert onderbouwing	Nuchterheid maar ook scepsis over onvermogen om ambities buiten het Noordvleugelcircuit te laten landen Tegenkrachten tegen plannen worden gemobiliseerd
Europa en VHR	Grote zorg over Europa en starre inter-pretatie Vogel- en Habitatrichtlijn IJmeerproces als breekijzer om ruimte te scheppen voor ontwikkelingsge-richte visie natuur	Focus verschuift van Europa naar zorg over Nederlandse regelgeving, rol LNV, Raad van State en CPB	Twijfel of bouwen in het water 'Habitatproof', veilig en aantrekkelijk te maken is



Wanneer de initiatiefnemers van de visie IJmeer er in het vervolg niet in slagen om de ingezette beweging levend te houden, een landingsplaats te creëren en de confrontatie op tijd aan te gaan, dan is het risico groot dat de dubbele schaalsprong over enkele jaren wordt waargenomen als een bezweringsformule waar te weinig inhoud en te veel interpretaties aan vast kleven. Daar is niemand bij gebaat en het doet geen recht aan de kracht van visie IJmeer.

Colofon

Tekst Frans Soeterbroek • Annemiek Rijckenberg

Eindredactie Joost Zonneveld

Vormgeving Mireille Geijssen

Drukker De Longte Dordrecht

Verantwoording beeldmateriaal @@ Het beeldmateriaal is overgenomen uit de Verkenning IJmeer en de Toekomstvisie IJmeer en beschikbaar gesteld door de daarbij betrokken partners.

2007

Annemiek Rijckenberg is zelfstandig adviseur stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling. Zij is lid van de VROM-Raad en voorzitter van de commissie welstand en monumenten van de gemeente Amsterdam.
Frans Soeterbroek is organisatieadviseur en bestuurskundige gespecialiseerd in ruimtelijke samenwerkingsprocessen en bestuurlijke drukte. Hij heeft een eigen adviesbureau De Ruimtemaker.

Dit is een publicatie van Habiforum in het kader van het programma Vernieuwend Ruimtegebruik. Habiforum is een kennisnetwerk dat ruim 2.000 experts verbindt, die samen nieuwe vormen van duurzaam ruimtegebruik ontwikkelen én in de praktijk brengen. Het programma omvat praktijkprojecten en wetenschappelijk onderzoek. Het wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met InnovatieNetwerk en de universiteiten van Delft, Rotterdam, Amsterdam (VU en UvA), Utrecht en Wageningen. Door deze samenwerking ontstaat synergie tussen wetenschap, praktijk en beleid. Habiforum wordt gefinancierd vanuit Bsik, het kenniseconomieprogramma van de Rijksoverheid, en uit bijdragen van publieke en private partijen. Zie ook: www.habiforum.nl

