

INTEGRALE EFFECTRAPPORTAGE IN DE PRAKTIJK

WIERINGERRANDMEER

Vervlechten van procedures in de weerbarstige praktijk kan, zo blijkt bij de gebiedsontwikkeling van het Wieringerrandmeer. De integrale effectrapportage die is opgesteld met een SMB als wettelijke basis vervlecht een groot aantal procedures met het ontwerp én de financiële onderbouwing. Dat de weg niet over louter rozen voert bewijst dit project eveneens. Dat ook ontwikkelingsplanologie haar beperkingen kent in het licht van formele procedures, blijkt ook. Wat echter recht overeind staat is dat de integrale effectrapportage een waardevolle bijdrage heeft geleverd in de besluitvorming over dit plan, en daar was het allemaal om begonnen.

Patrick Mulder

14

TOETS 02 06

De regio Wieringen en Wieringermeer kampt met een stagnerende economie en een vergrijzende bevolking. In de jaren 90 is gestudeerd op de aanleg van een randmeer, waardoor Wieringen weer een eiland zou worden. Conclusie was dat aanleg van het randmeer in combinatie met de bouw van woningen en randvoorzieningen gunstige effecten zou hebben. Het project Wieringerrandmeer beoogt een integrale ruimtelijke herinrichting op de grens van Wieringen en Wieringermeer met als doel om aan het gebied een nieuwe landschappelijke, ecologische, hydrologische en economische vitaliteit te geven (www.wieringerrandmeer.nl).

In 2002 heeft de provincie samen met andere overheden het initiatief genomen om te komen tot de realisering van het Wieringerrandmeer. De Projectgroep schreef een prijsvraag uit voor een gebiedsontwerp met als winnaar de visie van Ontwikkelingscombinatie Lago Wirense. Hierin werken Volker Wessels Vastgoed en Boskalis uit Rotterdam samen, met

Witteveen+Bos als adviseur. Hierop is op 15 maart 2005 een intentieovereenkomst tussen Lago Wirense en de betrokken overheden ondertekend om het Wieringerrandmeer nader te gaan uitwerken. De planvorming voor het Wieringerrandmeer kenmerkt zich door ontwikkelingsplanologie via een publiekprivate samenwerking (PPS), complexe planvorming en vervlechting van procedures. Dit artikel gaat hier nader op in en behandelt tevens de kansen en knelpunten die ontwikkelingsplanologie oplevert.

Publiekprivate samenwerking

De gebiedsontwikkeling Wieringerrandmeer is in de Nota Ruimte aangegeven als pilot ontwikkelingsplanologie en een samenwerking tussen publieke partijen (provincie Noord-Holland en de gemeenten Wieringen en Wieringermeer) en private partijen (Volker Wessels Vastgoed en Boskalis). Binnen de PPS heeft elke partij zijn eigen rol, belang en verantwoordelijkheden (initiatiefnemer, bevoegd gezag, ontwikkelaar, etc.). De betrokkenheid in de PPS is op meerdere niveaus (ambtelijk, bestuurlijk).

Binnen de samenwerking kunnen twee sporen worden onderscheiden: facilitering en planvorming (afbeelding 1).

De samenwerking wordt in eerste instantie gefaciliteerd en vormgegeven via afspraken tussen publieke en private partijen over de wijze van samenwerking, financiën, risico's, organisatie, etc. Het tweede daarmee samenhangende spoor heeft betrekking op de planvorming.

DE AUTEUR

Drs. ing. P.T.W. Mulder (tel. 0570-697510, e-mail P.Mulder@witteveenbos.nl) is groepsleider milieueffectrapportage bij het adviesbureau Witteveen+Bos en adviseur van het MT Wieringerrandmeer.



De gebiedsontwikkeling staat natuurlijk niet los van de omgeving. Dit betekent dat de omgeving betrokken is door middel van consultatie, inspraak en overleg met maatschappelijke organisaties (o.a. LTO, Staatsbosbeheer, ondernemersverenigingen uit de regio, bewonersgroepen), overheden (o.a. Hoogheemraadschap, Rijkswaterstaat) en burgers. Binnen dit kader moeten (ruimtelijke) planvorming, maatschappelijke verantwoording en financiële onderbouwing versmelten. Kortom, ontwikkelingsplanologie!

Procedures vervlechten

De aanleg van een randmeer heeft gevolgen voor de omgeving. Provincie en gemeenten hebben er voor gekozen om de aanleg van het Wieringerandmeer onderdeel te laten zijn van een bredere afweging dan alleen milieu en dit vorm te geven in een zogenoemde Integrale Effectrapportage (IER) Wieringerrandmeer, met de SMB als wettelijke basis. Het IER wordt opgesteld ter onderbouwing van de partiële streekplanherziening en het intergemeentelijke structuurplan (afbeelding 2).

Afbeelding 1. Sporen bij de gebiedsontwikkeling

Faciliteren

- Ontwikkelcompetitie
- Intentieovereenkomst (IOK)
- Samenwerkingsovereenkomst (SOK)
- Bestuursovereenkomst (BOK)
- Projectorganisatie (stuurgroep, project-managementteam)

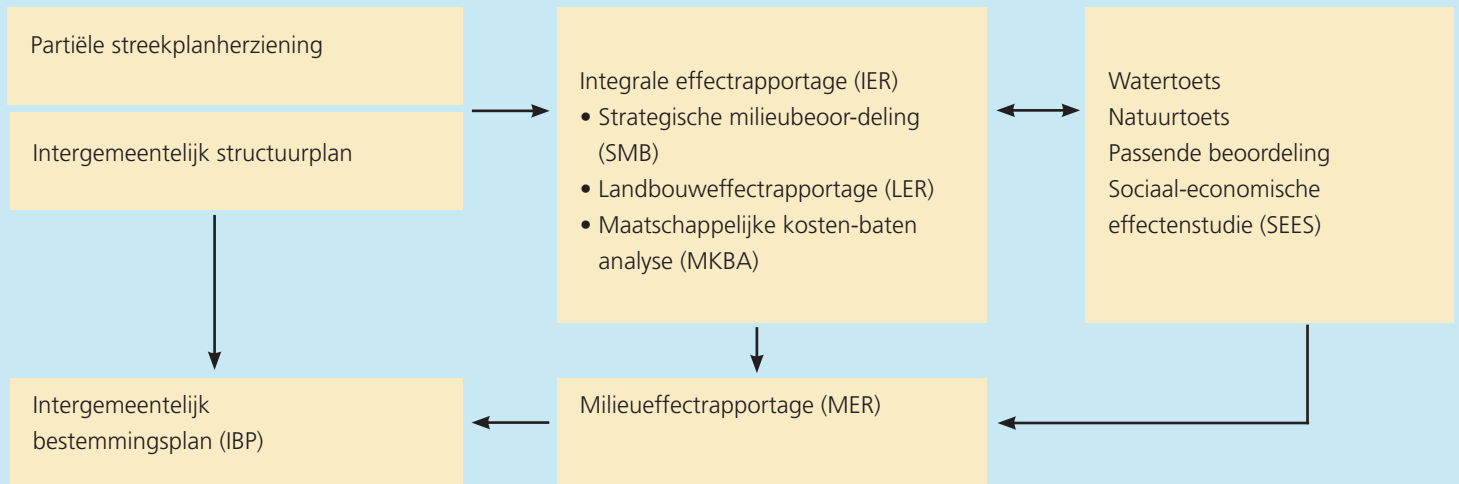


Planvorming

- Streekplanherziening
- Intergemeentelijk structuurplan
- IER (SMB, LER, MKBA)
- Ruimtelijk ontwerp
- MER
- Intergemeentelijk bestemmingsplan



Afbeelding 2. Kader voor de planvorming



Fred Leurink, lid projectmanagement team Wieringerrandmeer namens de provincie Noord-Holland

“Vanuit de provincie en beide gemeenten was er een nadrukkelijke wens om een brede en zorgvuldige afweging te maken, mede gezien de omvang van het project, de gevolgen voor bedrijven en bewoners en de betrokkenheid van meerdere overheden. Het IER heeft hierin voorzien. Bij de behandeling in Raden en Staten heeft het IER een nadrukkelijke rol gespeeld in de besluitvorming, waarbij Raden en Staten naast de financiële consequenties met name de gevolgen voor het watersysteem, de agrariërs en het landschap veel aandacht gaven.”

Detailniveau IER

Het detailniveau van het IER moet passend zijn voor de planvorming (structuurplan en streekplan). Het vinden van het juiste detailniveau bleek een worsteling. De verschillende onderzoeken (SMB, LER, MKBA, natuurtoets, etc.) hadden ieder een eigen informatiebehoefte en detailniveau. Daarnaast is het detailniveau gestuurd vanuit verschillende invalshoeken en belangen. De gebiedsontwikkeling beslaat vier fasen over in totaal een periode van circa 25 jaar. Om te kunnen inspelen op marktontwikkelingen bestaat in deze fase van de planvorming de nadrukkelijke wens tot flexibiliteit. Deze flexibiliteit wordt vormgegeven door het bestemmingsplan (inclusief m.e.r.) voor de eerste en tweede fase gedetailleerd uit te werken, terwijl voor de laatste twee fasen het bestemmingsplan globaal blijft.

De maatschappelijke context en projecthistorie vragen om meer detail. De bewoners van de regio verkeren al lange tijd in onzekerheid over het al dan niet doorgaan van het Wieringerrandmeer en de gevolgen daarvan voor de woon- en werkomgeving. De provincie heeft inmiddels met de ontwikkeling van een grondverwervingsstrategie op onteigeningsbasis duidelijkheid geschapen voor de grondpositie van de boeren. Daarnaast

betreft het een ingreep in grotendeels agrarisch gebied. Daarom zijn de effecten voor de landbouw afzonderlijk in beeld gebracht in een landbouweffectrapportage (LER). Vanuit de agrariërs en de LTO was er behoefte aan gedetailleerde informatie op kavelniveau. Dit kan echter in deze fase van de planvorming maar beperkt worden geleverd, vanwege het abstractieniveau van de studie.

De passende beoordeling (een potentiële no-go voor het plan) en het onderzoek naar de haalbaarheid en consequenties van het watersysteem vereisen meer detail. Zowel door de betrokken overheden, waterbeheerders (provincie, hoogheemraadschap en rijkswaterstaat), natuurorganisatie als de Commissie voor de milieueffectrapportage zijn water en natuur dan ook als belangrijkste thema's van het IER bestempeld.

Het privaatrechtelijk spoor heeft nadrukkelijk invloed op de ontwerpogave en daarmee op het IER. Bij de gebiedsontwikkeling voor het Wieringerrandmeer gaat het immers om publieke en private kosten, opbrengsten en risico's. Om hier enigszins greep op te krijgen ter onderbouwing van de 'business case' als onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen publieke en private partijen is een zeker detailniveau vereist.

In dit spanningsveld van verschillende belangen en invalshoeken en de uitkomsten van de uitwerking zijn de kaders voor de gebiedsontwikkeling vastgelegd en zijn enkele bouwstenen benoemd. Deze zijn uitgewerkt in drie ruimtelijke ontwerpen/modellen (afbeelding 3), waarvan het detailniveau richting m.e.r.-niveau kruipt. Op civieltechnische onderdelen (water, wegen, kunstwerken, grond, grondverzet) en programmatische onderdelen (huizentypologieën, dichtheden en verdeling over het gebied) zijn de alternatieven nader uitgewerkt voor de samenwerkingsovereenkomst.

Andere sturing, beperkte speelruimte

Gebiedsontwikkeling en strategische milieubeoordeling zijn processen die niet altijd helemaal op elkaar zijn afgestemd. De alternatieven zijn nadrukkelijk ontwikkeld vanuit de kaders zoals gesteld bij de inschrijvingsleidraad voor de ontwikkelcompetitie, de intentieovereenkomst en

de financiële haalbaarheid. De drie alternatieven verschillen in beperkte mate van elkaar. Dit verhoudt zich niet altijd tot allerlei maatschappelijke wensen en de onafhankelijke advisering door de Commissie voor de m.e.r. Zo kent De Haukes in de huidige situatie verkeershinder, die door de aanleg van het Wieringerrandmeer mogelijk wordt versterkt. Bij omwonenden bestaat de wens dit bestaande en mogelijk versterkte probleem van verkeershinder op te lossen. Dit vraagt om een gedetailleerde oplossing, die gezien het abstractieniveau van de studie nu niet is te geven. De meest structurele oplossing van dit probleem betreft een nieuwe provinciale weg. Dit ligt echter buiten het plangebied.

SMB kent de nadrukkelijke verplichting om de milieugevolgen van plannen en alternatieven te onderzoeken. SMB kent echter in tegenstelling tot MER geen verplichting tot het formuleren van een MMA. Dit heeft bij het Wieringerrandmeer geleid tot een andere sturing op de alternatiefontwikkeling. Binnen de gebiedsontwikkeling voor het Wieringerrandmeer is nadrukkelijk gekeken naar planoptimalisaties. Verstreckende alternatieve opties die mogelijk meer milieubaten opleveren zijn enkel onderzocht voor zover inpasbaar binnen de gestelde kaders. Zo is tussentijds op verzoek van de gemeenten een gecompartmenteerd Wieringerrandmeer – met gunstige gevolgen voor de waterkwaliteit en een beperkt doorspoeldebiet – komen te vervallen ten gunste van de recreatievaart.

Bijdrage IER aan planvorming

Tijdens het IER en ontwerptraject zijn belangrijke ontwerpkeuzes gemaakt op basis van tussentijdse uitkomsten van met name het hydrologisch onderzoek en consultatie van belanghebbenden. Zo heeft Staatsbosbeheer aangegeven zowel vernatting als doorsnijding van het Robbenoordbos niet wenselijk te achten, terwijl het Hoogheemraadschap tussentijds heeft aangegeven de uitbreiding van de piekbergingscapaciteit niet langer nodig te vinden. Daarmee is de piekberging in het Robbenoordbos komen te vervallen, evenals de verbinding tussen Wieringerrandmeer en IJsselmeer door het Robbenoordbos. Verder is op initiatief van het Hoogheemraadschap en anticiperend op de Kaderrichtlijn Water het streefbeeld voor de waterkwaliteit van het randmeer aangepast tot een vergelijkbare waterkwaliteit met het Amstelmeer.

De mogelijkheden van het instrument SMB zijn echter niet volledig benut. Zoals eerder aangegeven was de speelruimte voor alternatieven beperkt door de vastgestelde kaders. Daarnaast is SMB door de dynamiek van de gebiedsontwikkeling vrij laat in het proces ingezet. Voor een goede lagenbenadering waarbij de kansen en knelpunten van het gebied in beeld werden gebracht als sturende elementen voor de alternatiefontwikkeling was in het kader van het IER weinig ruimte. Veel van deze afwegingen waren al in een eerder stadium gemaakt en vastgelegd in kaderstellende afspraken. Dit IER had dan ook vooral een toetsend karakter en in mindere mate een ontwerpend karakter. Het IER heeft met name een voorname rol gespeeld in het proces van communicatie, draagvlakontwikkeling en uiteindelijke besluitvorming.

Financiële haalbaarheid, een IER-onderdeel?

De Commissie voor de m.e.r. (Cmer) had geadviseerd om de financiële haalbaarheid in hoofdlijnen in het IER op te nemen, aangezien de financiële

Afbeelding 3. Kader voor de planvorming



Halfland

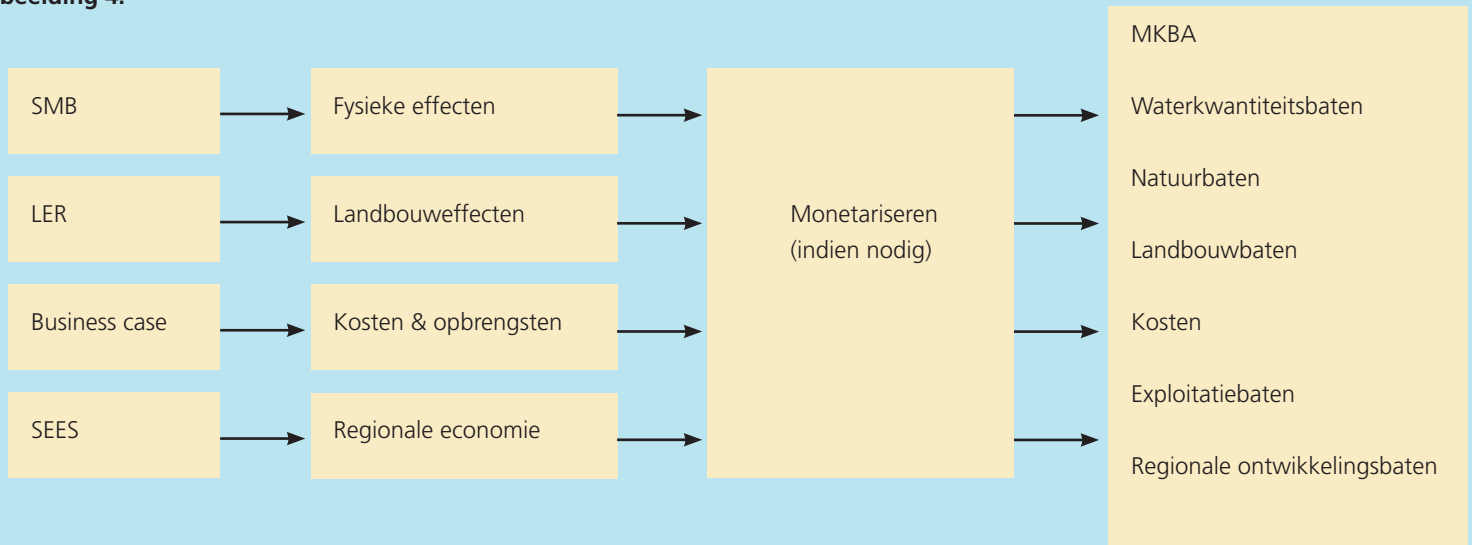


Waterland



Nieuwland

Afbeelding 4.



haalbaarheid van sterke invloed is op de realisatie van de verschillende planfasen en daarmee de milieueffecten, ook bij eventueel tussentijds stoppen van het project. De gegevens kunnen onder vertrouwelijkheid door de Cmer worden behandeld. Over deze vraag is veel gediscussieerd. De redenering van de Cmer is helder. Echter, er zijn ook andere argumenten te bedenken. Valt dergelijke informatie onder de reikwijdte van SMB en binnen de advisering van de Cmer? Moeten daadwerkelijk (vertrouwelijke) financiële cijfers worden overlegd om deze vraag te kunnen beantwoorden? De stelling van de initiatiefnemers was immers dat iedere fase een afgerond en zelfstandig geheel vormde en de (milieu)effecten zijn per fase in het IER beschreven. Is het IER wel het kader voor informatie over financiële haalbaarheid of hoort dit niet veel meer thuis in de ruimtelijke planvor-

ming, te weten de onderbouwing van de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan? Ook bij de bevoegde bestuursorganen (Gemeenteraden en de Staten) speelde deze discussie. Uiteindelijk is de vraag van de Cmer overgenomen in de richtlijnen voor het IER. Echter, ten tijde van het aanvaarden van het IER waren de onderhandelingen over de samenwerkingsovereenkomst en daarmee de financiële cijfers nog volop gaande, waardoor geen actuele cijfers konden worden geleverd. Besloten is om de Cmer op een later tijdstip te informeren.

Afstemming MKBA op andere onderzoeken

In dit project zijn SMB, LER en MKBA samen opgelopen. In het MKBA is onderscheid gemaakt in zogenoemde blauwe, groene en rode kosten en baten. In principe is de werkwijze gehanteerd zoals in afbeelding 4.

In de planvorming is het MKBA zoveel mogelijk afgestemd met de andere onderzoeken. Succesfactoren hierbij waren de vroegtijdige afstemming, het behoorlijk hoge detailniveau van het IER en de veelal kwantitatieve uitwerking van de fysieke effecten. Daardoor konden vanuit de andere onderzoeken fysieke effecten worden gegenereerd, die vervolgens werden vertaald naar welvaartseffecten en werden gemonetariseerd. In het Wieringerrandmeer is gebleken dat de beoordelingskaders van de verschillende onderzoeken en MKBA grotendeels, maar niet volledig op elkaar passend zijn te maken. Sommige kosten of baten vallen buiten de scope van de andere onderzoeken (b.v. opname en afbraak van nitraat en fosfaat en binding van zware metalen door natuurvriendelijke oevers). In veel gevallen blijkt dat met een korte bewerkingsslag van milieuonderzoek of ruimtelijk ontwerp de basisgegevens voor de MKBA snel zijn te achterhalen.

IER en besluitvorming

Het IER heeft een nadrukkelijke rol gespeeld in de besluitvorming. De gevolgen voor de verschillende milieuthema's, maar ook belangen in het gebied zijn helder onderzocht en gedocumenteerd. Het IER is onderwerp geweest van

Anneke Swart, projectdirecteur projectmanagement team Wieringerrandmeer

"Enkele belangrijke stappen in de gebiedsontwikkeling voor het Wieringerrandmeer zijn de afgelopen tijd onder grote tijdsdruk en in een heel dynamisch proces tot stand gekomen. Het IER heeft mede de nodige structuur aangebracht in de planvorming, dwarsverbanden gelegd en duidelijke mijlpalen gesteld. Het was – mede gezien de tijdsdruk – lang niet makkelijk om alle onderzoeken, belangen en besluiten met elkaar af te stemmen en te coördineren. In ontwikkelingsplanologie is het ruimtelijk ontwerp een 'vloeibaar' proces. Het IER heeft zich hiernaar gevoegd, waarbij het op een gegeven moment noodzakelijk was om de alternatieven in het IER vast te stellen. Je kunt immers niet blijven ontwikkelen met een harde deadline in het vizier. Dan wordt ook vanzelf helder welke punten in het vervolgtraject nader onderzoek vereisen."

uitgebreide behandeling in Raden en Staten, waarbij verschillende belangengroepen het IER hebben aangegrepen om hun standpunt te onderbouwen. Uiteraard wordt een aantal resultaten door de belanghebbenden in twijfel getrokken, maar dat hoort bij een dergelijk ingrijpend project. Daarover hebben de Gemeenteraden en de Staten zich reeds gebogen en gaat de Commissie voor de m.e.r. nog haar oordeel vellen.

Het IER is zodanig vormgegeven dat het tevens de startnotitie m.e.r. bevat. Het IER vormt daarmee de agenda voor het vervolg. Hiermee is een logische koppeling gelegd tussen strategische besluitvorming enerzijds (keuze model) en zijn anderzijds de belangrijke thema's en onderzoeksinspanning benoemd voor de concrete inrichting van het gebied. Zo is ondermeer het knooppunt De Haukes als belangrijk punt van vervolgonderzoek benoemd. De Cmer geeft in dit geval een toetsingsadvies op het IER en tegelijkertijd een richtlijnenadvies voor het MER.

Conclusies

Het IER heeft haar rol, als instrument voor het ondersteunen van een brede afweging, nadrukkelijk vervuld. Het IER heeft het projectmanagementteam in staat gesteld op relevante momenten maatschappelijke, inhoudelijke en bestuurlijke verantwoording af te leggen over de gemaakte keuzes en uitkomsten. Het heeft daarbij sterk bijgedragen aan het verwerven van draagvlak én mogelijke fondsen voor dit project.

De verschillende onderzoeken (SMB, LER, MKBA, natuurtoets, etc.) hadden ieder een eigen informatiebehoefte en detailniveau, hetgeen de noodzaak tot het stroomlijnen van toetsen in de ruimtelijke planvorming – zie elders in dit nummer – bevestigt. Een vroegtijdige afstemming is hoe dan ook noodzakelijk.

IER/SMB en ontwikkelingsplanologie kunnen op elkaar worden afgestemd, maar de maatschappelijke en organisatorische context is wel bepalend voor de reikwijdte, het detailniveau en de effectiviteit van het IER. In dit geval blijken bijvoorbeeld de afgesproken kaders (inschrijvingsleidraad, IOK, uitwerkingsmaand) beperkend te hebben gewerkt op de reikwijdte en effectiviteit van het IER. Ontwikkelingsplanologie heeft dus wel de schijn van veel speelruimte voor de ruimtelijke invulling van het gebied, maar onderlinge afspraken tussen publieke en private partijen - die nodig zijn om de samenwerking en het kader daarvoor tot stand te brengen - perken de speelruimte op hoofdlijnen drastisch in.

Een flinke uitdaging is ook het matchen van de dynamiek en het iteratieve karakter van het ontwerpproces en de businesscase, met het - op papier - veel eerder lineaire proces van IER/SMB. Vanuit de effectbeschrijving wordt op een gegeven moment duidelijkheid gevraagd over de ontwerpen (stabiliteit), maar

ECONOMIE OP DRIE NIVEAUS

Binnen de integrale effectrapportage zijn ook de economische effecten op verschillende wijze meegenomen. In een vroeg stadium is een business case ontwikkeld die in hoofdlijnen de **financiële haalbaarheid** van het Wieringerrandmeer onderzoekt. Dit is privaatrechtelijk vastgelegd in de intentieovereenkomst. Deze business case is gedurende het traject verder uitgewerkt en onderbouwd ten behoeve van de op te stellen samenwerkingsovereenkomst.

Nut en noodzaak van de aanleg van het Wieringerrandmeer heeft de provincie verder uitgediept via een zogenoemde sociaal-economische effectenstudie (SEES). De SEES is een economische trendstudie om te verkennen hoe de sociaal-economische ontwikkeling van de regio in de toekomst zal zijn en welke bijdrage het Wieringerrandmeer hieraan zou kunnen leveren. Hieruit bleek dat de aanleg van het Wieringerrandmeer belangrijk kan bijdragen aan regionale economie, demografie (de instroom van arbeidsactieven en nieuwe bewoners- en bezoekersgroepen met een andere lifestyle), welvaart en toeristische sector.

Tenslotte is een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) opgesteld, waarin ook de natuur- en milieubaten expliciet zijn meegenomen. De MKBA weegt alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen van het Wieringerrandmeer tegen elkaar af door ze in geld uit te drukken. Omdat een MKBA de voor- en nadelen van alle betrokkenen - overheid, bedrijven en burgers - in beeld brengt, is de MKBA sectoroverschrijdend. Uit de analyse blijkt dat voor het Wieringerrandmeer de baten groter zijn dan de kosten. Daarmee is het project **maatschappelijk gezien verantwoord**.

Anneke Swart: "Het uitwerken van de economische onderdelen heeft nadrukkelijk bijgedragen aan het verwerven van draagvlak. Het heeft de discussie met zowel bewoners als bedrijven handen en voeten gegeven, doordat met duidelijke cijfers kon worden aangetoond waar winst en verlies zullen optreden en welke bijdrage het Wieringerrandmeer aan de regionale economie kan leveren. Richting rijksoverheid kan nu helder worden aangetoond dat investeren in het Wieringerrandmeer maatschappelijk verantwoord is."

dit blijkt telkens weer een momentopname. De wereld draait door. De grote druk op het tijdpad is vanaf het begin een belangrijke risicofactor geweest. Echter, het heeft ook gedwongen tot een zodanige projectorganisatie en werkwijze, dat een integrale aanpak en onderlinge afstemming en coördinatie sterk werden bevorderd en daarmee het vervlechten van procedures. Het IER heeft daarmee erg structurerend gewerkt hetgeen een belangrijke meerwaarde is. ■

