

HET GAAT OM KENNIS. MAAR VOORAL OOK
OM HET PROCES!

'BYPASS' BIJ KAMPEN

De PKB Ruimte voor de Rivier had voor de regio rondom Kampen – vrij vertaald – de volgende boodschap: 'Snel het zomerbed van de IJssel verdiepen, en daarna fluks aan de slag met een 'bypass' richting IJsselmeer.' Dan maar liever meteen zo'n bypass, vond de regio. Er kwam een Masterplan met een voorkeursscenario, dat aan een vrijwillige milieubeoordeling is onderworpen. De milieubeoordeling heeft voor het vervolgtraject belangrijke informatie aangereikt: over feiten & cijfers, over kansen & bedreigingen, en over nog resterende onderzoekopgaven. Maar minstens zo belangrijk is hoe milieuaspecten een rol hebben gespeeld in het proces dat overheden, bewoners en belangengroeperingen gezamenlijk hebben doorlopen. Een case-study over een mooi voorbeeld van ontwikkelingsplanologie. "De manier waarop kennis wordt ingebracht, is misschien wel belangrijker voor het planproces dan de kennis zelf."

Arjan Otten en Jan Bakker

Op 19 december 2006 heeft de Eerste Kamer de PKB Ruimte voor de Rivier vastgesteld. De PKB bevat een set maatregelen aan zomer- en winterbed die ervoor zorgen dat in 2015 een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s bij Lobith veilig kan worden afgevoerd. Daarnaast kijkt de PKB naar de

verre toekomst: bij hogere afvoeren zijn verdergaande maatregelen nodig.

Daarvoor reserveert de PKB nu al de ruimte.

In de IJsseldelta (het gebied rondom Kampen) moet de maatregel 'verdieping van het zomerbed' een veilige afvoer van het rivierwater tot 2015 bewerkstelligen. De Nota van Toelichting op de PKB geeft het ruiterlijk toe: 'De keuze voor deze relatief goedkope maatregel is vooral ingegeven door de beschikbare financiële middelen.' Maar om de verwachte hogere afvoeren na 2015 te verwerken, moet er méér gebeuren. Zeker in een gebied als de IJsseldelta, dat straks klem komt te zitten tussen hogere rivierafvoeren en zeespiegelrijzing. Er is dan een bypass nodig die het overtollige rivierwater van de IJssel naar het randmeer afvoert. Zo'n bypass kun je je voorstellen als een bedijkte strook land tussen de IJssel en het randmeer, waarin een relatief smalle, permanent watervoerende geul kan liggen. Bij normale omstandigheden stroomt er alleen water door de vaargeul; bij hoge rivierafvoeren is de hele strook watervoerend.

De PKB heeft voor een toekomstige bypass een ruim gebied gereserveerd. In dat gebied mogen geen dingen gebeuren die zo'n bypass onmogelijk maken.

'Uitwisseling': liever meteen een bypass

Voor de regio was de PKB in deze vorm een lastig gegeven. In het gebied zijn namelijk veel ontwikkelingen ophanden. De Hanzelijn komt eraan. Er is vraag naar woningen in de regio. Het toenemende verkeer vereist aanpassingen aan de wegen in het gebied. En er liggen kansen om een ecologische verbindingzone te realiseren tussen de IJssel en de Veluwerandmeren. Maar de planologische reservering voor de bypass in de PKB blokkeert veel van deze ontwikkelingen. En dat is ongewenst, vinden overheden, ondernemers en bewoners.

Nu zijn de PKB-maatregelen niet allemaal in beton gegoten. De Nota van Toelichting bij de PKB geeft ook aan dat de voorkeur op langere termijn vanuit ruimtelijke ordening en duurzaamheid uitgaat naar een bypass in de IJsseldelta. Daarom biedt de PKB de optie de zomerbedverdieping 'uit te wisselen' met een bypass. Dat kan pas als tijdig blijkt dat deze bypass voor wat betreft de veiligheidscomponent uitvoerbaar is vóór eind 2015 en bovendien financieel haalbaar. De PKB legt het initiatief voor zo'n bypass bij de regio.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat al vroeg in het PKB-traject in de regio het idee ontstond de onvermijdelijke aanleg van een bypass naar voren te halen. In dat geval schep je snel duidelijkheid over de beschikbare ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Maar het biedt ook de mogelijkheid de bypass te integreren met deze ontwikkelingen en zo de ruimtelijke kwaliteit van de regio een flinke impuls te geven.



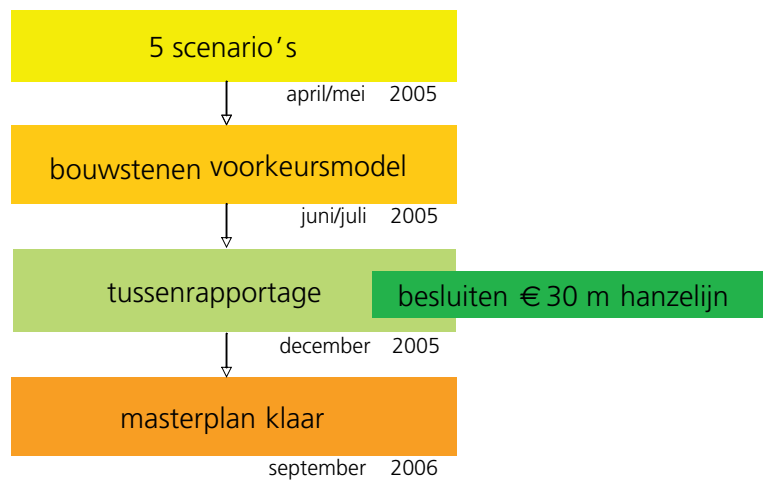
Een nieuwe bypass is echter een forse ingreep en roept daarom vragen op. Is het haalbaar? Is het betaalbaar? Is er draagvlak voor? Hoe de bypass te combineren met andere voornemens? In het project IJsseldelta-Zuid zijn deze vragen beantwoord. Dit is gebeurd in een intensieve samenwerking tussen overheden, betrokken belangengroepen en bewoners: een mooi voorbeeld van ontwikkelingsplanologie.

Deze samenwerking leidde tot een zogeheten Masterplan. In dit plan is water de verbindende kracht. Allereerst in de vorm van de strijd tegen hoogwaters van de IJssel, waarvoor de bypass de oplossing is. En vervolgens als drager voor de ontwikkeling van ruimtelijke, natuurlijke en economische perspectieven in de IJsseldelta. Het Masterplan heeft laten zien dat de aanleg van een bypass een haalbaar en betaalbaar alternatief voor zomerbedverdieping biedt en bovendien tegemoetkomt aan de tweede doelstelling van de PKB: verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Naar het Masterplan: twee stappen

Hoe is dit Masterplan tot stand gekomen? Hoe is daarin met de milieuaspecten omgegaan? En hoe is dit georganiseerd? Zie ook figuur 1.

Project IJsseldelta-Zuid is vanaf het begin ingezet als een samenwerking tussen overheden, belangengroepen en burgers. De partners hebben de opga-



Figuur 1. Planning project IJsseldelta

ven voor de zuidelijke IJsseldelta verwerkt tot een integrale oplossing. De uitkomst, het Masterplan, heeft draagvlak in de regio. Op 18 januari van dit jaar hebben 11 overheden, waaronder de ministeries van VROM, V&W en LNV, gezamenlijk de intentie uitgesproken het plan te gaan uitvoeren. Op hoofdlijnen is het Masterplan in twee stappen tot stand gekomen. Rode draad daarin was het draagvlak, de meerwaarde van een bypass voor de overige ruimtelijke opgaven in IJsseldelta-Zuid en de betaalbaarheid:

- *Stap 1: verkenning voor mogelijke tracés en inrichtingsvarianten voor de bypass.* Hiertoe zijn vijf scenario's ontwikkeld: van 'groene rivier' tot 'nieuwe IJsseltak', uitmondend in Drontermeer of Vossemeer. Uit deze scenario's ontstond een beeld van de kansen en knelpunten bij de verschillende oplossingsrichtingen. De vijf scenario's zijn in het voorjaar van 2005 als 'denkmodellen' zonder diepgaande effectanalyses of kostenplaatjes aan de streek voorgelegd. Deze participatieronde verleidde de streek tot het ontwikkelen van een zesde scenario: een bypass ten zuiden van Kampen,

DE AUTEURS

Arjan Otten (038-4998108, a.otten@overijssel.nl) is projectsecretaris IJsseldelta-Zuid, provincie Overijssel.

Jan Bakker (033-4682708, jan.j.bakker@dhv.com) is senior adviseur milieu en ruimte bij DHV BV in Amersfoort.

met een tracé dat rekening houdt met de bestaande verkavelingspatronen in het gebied. Dit zesde scenario bleek zo breed te worden gedragen, dat het als basis kon dienen voor het vervolg. De opgave uit de PKB en het voorkeursscenario uit het Masterplan zijn weergegeven in figuur 2.

- *Stap 2: verder onderzoek en uitwerking voorkeursscenario. De keuzemogelijkheden binnen dit scenario (zie kader 'Keuzemogelijkheden binnen het voorkeursscenario') zijn onderzocht en afgekaart. Doel was een haalbaar en betaalbaar ontwerp. Cruciale factoren daarbij waren de passages met de Hanzelijn en de locatie en constructie van dijken en in- en uitlaatwerken bij IJssel en Veluwerandmeren. Maar daarnaast bleken ook milieuaspecten een vitale rol te spelen. Daarover later meer. Deze tweede stap leverde een uitgekristalliseerd Masterplan op. De samenwerkende partijen zijn het er nu over eens dat het Masterplan haalbaar is. Bij het Masterplan is een vrijwillige milieubeoordeling opgesteld.*

Milieu in het Masterplan

De veranderingen in het milieu door de ontwikkeling van het Masterplan bieden kansen en risico's. Die komen vooral naar voren bij de toetsing aan wettelijke kaders: de Natuurbeschermingswet en de Kaderrichtlijn water. Ten eerste de Natuurbeschermingswet. De bypass raakt aan drie Natura 2000-gebieden: het Drontermeer (onderdeel van de Veluwerandmeren),

Ketelmeer/Vossemeer en de IJsseluiterwaarden. Aan de IJsselzijde leidt de bypass amper tot veranderingen. Maar dat ligt anders bij de randmeren. Aan die zijde blijken verschillende locaties in het Masterplan, mits aangesloten op de kenmerkende opwaaiingsdynamiek van het Vossemeer, een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van riethabitats als broedgebied van kwalificerende soorten als Grote Karekiet en Roerdomp. Voorts verbindt de bypass de IJssel met de randmeren. Dit kan kansen bieden voor mooie overgangen tussen randmeer-natuur en rivier-natuur.

De korte bypass in het Masterplan zou echter zonder aanvullende maatregelen rechtstreeks in het Drontermeer uitmonden. Dat kan het fosfaatarme ecosysteem van het Drontermeer beïnvloeden, en is dan mogelijk een significant effect in de zin van de Natuurbeschermingswet. Dit effect kan worden voorkomen door Vossemeer en Veluwerandmeren te scheiden met een nieuwe waterkering ten zuiden van de monding van de bypass. Dit leidt er weer toe dat de Veluwerandmeren kleiner worden (ongeveer 2%) en daarmee kwetsbaarder worden voor eutrofiëring. Ook dit kan mogelijk significante effecten opleveren.

Ten tweede de Kaderrichtlijn water. Deze heeft als doel de kwaliteit van de wateren in de Europese Unie in een goede toestand te brengen en te houden. Per waterlichaam wordt in de stroomgebiedbeheersplannen vastgelegd wat die goede toestand is, ofwel wat de doelen zijn en hoe deze bereikt kun-

Figuur 2. PKB en Masterplan naast elkaar. Links is te zien welke ruimtelijke reservering de PKB heeft gemaakt voor verschillende maatregelen, waaronder de bypass die op de langere termijn in dit gebied hoe dan ook noodzakelijk is. Rechts is verbeeld aan welke oplossing de betrokken partijen de voorkeur geven in het Masterplan: een nieuw aan te leggen bypass, onderlangs (zuidwaarts) van Kampen. Ambities voor nieuwe woningbouw en bedrijvigheid ten zuidwesten van Kampen maken onderdeel uit van het Masterplan.



Opgave IJsseldelta Zuid

- voorkeustracé bypass
- natuurontwikkelingsgebied
- Hanzelijn met station
- opwaarderen hoofdweg met knoop
- optimaliseren netwerk vaarrecreatie
- knooppunt waterrecreatie
- stedelijk uitloopgebied
- ontwikkelingsrichting wonen
- ontwikkelingsrichting werken
- waterberging

- water
- buitendijks gebied
- dijken bypass
- sluis
- stormkering
- bestaand stedelijk gebied
- bestaand centrumgebied
- nieuw woongebied
- nieuw werkgebied
- nieuw stationsomgeving
- hoofdwegen
- spoorlijn - Hanzelijn met station
- bos
- landbouwgebied Kamperveen





Rietoevers aan Vossemeer en Drontermeer.

KEUZEMOGELIJKHEDEN BINNEN HET VOORKEURSSCENARIO

Het door de streek aangedragen voorkeursscenario liet nog verschillende keuzes open, die onderscheidend bleken te zijn voor de haalbaarheid. De belangrijkste keuzemogelijkheden waren de volgende:

- Korte of lange bypass? Een lange bypass komt uit op het Vossemeer, een korte bypass op het Drontermeer. Uiteindelijk is gekozen voor een korte bypass, waarbij zuidwaartse verplaatsing van de Roggebotsluis voorkomt dat gebiedsvreemd water het kwetsbare ecosysteem van het Drontermeer belast.
- Wel of niet verplaatsen van de Roggebotsluis? De Roggebotsluis vormt de knip tussen het fosfaatarme Drontermeer en het fosfaatrijke Vossemeer. Gekozen is om deze knip te verplaatsen naar het zuiden. Dit levert een kleiner Drontermeer op, maar zo kan toch een korte bypass worden gemaakt zonder dat IJsselwater het Drontermeer instroomt.
- Open of gesloten bypass? Zowel aan de kant van de IJssel als aan de kant van de randmeren kan een bypass open of dicht zijn. Aan de IJsselkant is vanwege de waterkwaliteit ervoor gekozen alleen IJsselwater in te laten bij hoogwater.

Vanuit de randmeerkant is gekozen voor meer dynamiek. Het gebied van de bypass waarin de windgestuurde dynamiek wordt toegelaten, is vooralsnog begrensd. Uitbreiding van het gebied met een meer dynamisch milieu biedt kansen voor natuur. Daarentegen leidt deze keuze tot meer (ongewenste) kwel binnendijs.

- Wel of geen woningbouw in de bypass? Een bypass biedt kansen om de beoogde woningbouw ten westen van Kampen een kwaliteitsimpuls te geven. Bouwen op terpen in de bypass kan een uniek element aan Kampen als stad aan de rivier toevoegen, maar vraagt bijzondere aandacht voor een veilige inrichting. Ook deze keuze is in het Masterplan nog opengelaten.

De afweging van keuzemogelijkheden is vooral gebeurd door te toetsen aan milieu (met name de wettelijke kaders), de aanpassingen die nodig zijn van de Hanzelijn, ruimtelijke kwaliteit (de meerwaarde voor de totale gebiedsontwikkeling) en kosten.

WAT IS MILIEU IN HET MASTERPLAN?

De realisering van het Masterplan kan grote gevolgen hebben voor het milieu in IJsseldelta-Zuid. Maar deze gevolgen kunnen per milieuthema sterk verschillen. Sommige milieueffecten (bijvoorbeeld de effecten voor de natuur) zijn direct het gevolg van nu te maken ruimtelijke keuzes, andere kunnen in de inrichting worden opgelost (bijvoorbeeld geluid). Daarom is bij het milieuonderzoek ten dienste van het Masterplan het accent op de eerstgenoemde categorie gelegd, en dan vooral op die milieuthema's die kansen bieden voor versterking van het Masterplan en die vanwege de wettelijke kaders de realisering van het Masterplan zouden kunnen blokkeren. Concreet betekende dit dat de focus lag op de thema's natuur, water en archeologie.

een groot voordeel. Zo kon de discussie over een gevoelig onderwerp als de toets aan de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden op een feitelijk niveau worden gevoerd.

De leden van de taakgroep stond het vrij om hun inziens relevante aandachtspunten te agenderen. De tijd was echter te kort om alle milieuaspecten van het Masterplan in beeld te brengen. Daarom is ook nagegaan welke aandachtspunten nú op tafel moeten komen en welke punten kunnen wachten. Deze laatste punten werden in de vrijwillige milieubeoordeling opgenomen als 'opgaven voor de vervolgfase'. Ze betreffen onderzoekspunten voor een effectbeschrijving met kleinere onzekerheidsmarges, leemtes in kennis en aandachtspunten voor de inrichting.

De kennis van de Taakgroep Milieu kwam langs verschillende wegen in het planproces terecht. Bij de ontwerpessies voor het Masterplan werd de dan beschikbare kennis ingebracht en werden vragen uit het ontwerpspoor mee teruggenomen. Daarnaast waren er regelmatig interacties met andere taakgroepen. Zo werden de bijeenkomsten van de Taakgroepen zoveel mogelijk gelijktijdig gehouden en werd daarna de kennis van de taakgroepen uitgewisseld.

nen worden. Een nieuwe bypass moet straks aan (overigens nog vast te stellen) doelen voldoen. Dit hangt vooral af van de toekomstige inrichting. De eerste verkenningen wijzen erop dat de bypass 'KRW-proof' kan worden ingericht. Er is echter wel een risico dat met het uitgraven van de bypass meer fosfaat, nikkel en chloride uit de bodem in het watersysteem terecht komt.

Input van milieu in het plantraject

Het Masterplan is geen wettelijk of bestuursrechtelijk plan waarvoor een (plan-)m.e.r.plicht geldt. Er waren echter twee goede redenen om milieu volwaardig te betrekken bij de ontwikkeling van het Masterplan. Ten eerste is verbetering van de omgevingskwaliteit één van de doelen van het Masterplan. Ten tweede kan het Masterplan alleen doorgaan als het past binnen wettelijke (milieu)kaders. Het zal duidelijk zijn dat vooral deze laatste reden als reëel afbreukrisico voor de bypass werd gezien. Daarom werd besloten een vrijwillige milieubeoordeling uit te voeren. Dit rapport bracht de noodzakelijke milieu-informatie op tafel en is in interactie met het planproces voor het Masterplan tot stand gekomen.

Hoe ging dit in zijn werk?

Parallel aan het ontwerpspoor was er een kennispoor te onderscheiden. In het kennispoor werden verschillende 'taakgroepen' in het leven geroepen, waaronder een Taakgroep Milieu. Hierin waren alle relevante ambtelijke partijen vertegenwoordigd. De taakgroepen hebben ongeveer 4 tot 5 maanden intensief gewerkt aan het verzamelen van kennis. De inbreng van de Taakgroep Milieu beoogde een gedeeld beeld te krijgen van de milieukansen en -risico's van het Masterplan, en deze vast te leggen in de vrijwillige milieubeoordeling. Met dit gedeelde beeld kon de discussie in het planspoor zich concentreren op het Masterplan zelf, in plaats van op de juistheid van de verzamelde en geïnterpreteerde informatie. In het planproces bleek dit

HOE NU VERDER NA HET MASTERPLAN?

Het traject van formele besluitvorming is in het voorjaar van 2007 gestart. Om in 2015 klaar te zijn, zal de uitvoering van de bypass in 2011 moeten beginnen. Nu het Masterplan door alle partijen is geaccordeerd, is de weg vrij voor formele besluitvorming.

- In de eerste plaats wordt het Masterplan in de streekplannen van Overijssel en Flevoland opgenomen. Om dit mogelijk te maken, wordt een plan-MER opgesteld. Daarvoor kan veel informatie, waaronder de verkenning van alternatieven en hun milieugevolgen, aan de vrijwillige milieubeoordeling worden ontleend. Zo kan de keuze voor het voorkeursscenario in het Masterplan in het plan-MER worden onderbouwd aan de hand van de verkenning van alternatieven in de vrijwillige milieubeoordeling. Om echter juridische procedures zoals die van de Natuurbeschermingswet goed te kunnen doorlopen, zal deze verkenning moeten worden geactualiseerd en aangevuld.
- Daarnaast moet het project 'zomerbedverdieping' in het uitvoeringsprogramma van de PKB worden omgewisseld voor het project 'bypass'. Alleen dan kan de planologische reservering voor een bypass worden vervangen door een concreet begrensde bypass, die ruimte biedt voor woningbouw, natuur en verkeer.
- Ten slotte zullen bestemmingsplannen en dijkverleggingsplannen de uitvoering mogelijk moeten maken. Deze plannen zijn besluit-m.e.r.-plichtig.



Leerervaringen

Inmiddels ligt er een door alle partijen onderschreven Masterplan. Daaruit blijkt dat een bypass een haalbare kaart is, als alle partijen hun intentie om bij te dragen waarmaken. Daarmee is er een grote stap voorwaarts gezet.

Wat heeft die stap mogelijk gemaakt? En vooral: wat kunnen we ervan leren voor een volgende keer? Terugkijkend zijn vanuit milieuperspectief gezien vooral de volgende elementen belangrijk geweest:

1. Er is tijdig onderkend dat het Masterplan het niet zou halen zonder een goed milieuverhaal; een verhaal dat de kansen voor het groen-blauwe milieu in beeld brengt en bovendien de afbreukrisico's voor het plan zichtbaar maakt. De vrijwillige milieubeoordeling diende deze twee doelen.
2. Tegelijkertijd moet ook geconstateerd worden dat vroegtijdiger inbreng van milieu-informatie (namelijk bij de scenario's) tot een beter onderbouwd Masterplan zou hebben geleid. Ook waren dan betere bouwstenen beschikbaar geweest voor het vanuit de Natuurbeschermingswet vereiste onderzoek naar alternatieven.
3. De vrijwillige milieubeoordeling was een proces van 'joint fact finding' met alle partijen in de taakgroep. De uitkomsten werden zo het product van de groep zelf. Daardoor kon de discussie gaan over het vaststellen van feiten, van kansen en van risico's – en niet over belangen. Essentiële elementen van het Masterplan, zoals de nieuwe kering tussen Vossemeer en Drontermeer en de beoogde natuurontwikkeling, zouden er zonder de vrijwillige milieubeoordeling anders hebben uitgezien.
4. De inschatting van afbreukrisico's was een belangrijk element bij de bestuurlijke besluitvorming. Het bleek vooral belangrijk om al de beschikking te hebben over een soort informele passende beoordeling. Daarmee kon een reële inschatting worden gemaakt van de effecten op

instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Tegelijkertijd kon het Masterplan de betrokken bestuurders en politici laten zien waar concreet de kansen voor een duurzaam water- en natuursysteem lagen.

5. De vrijwillige milieubeoordeling keek bewust verder dan het Masterplan door expliciet te maken wat de resterende onzekerheden en onderzoeksvragen voor het vervolg zijn. Dit overzicht bleek waardevol te zijn bij het uitzetten van aanvullend milieuonderzoek en het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau voor het plan-MER bij het eerste formele besluit: de partiële herziening van het Streekplan Overijssel 2000+.

Alles overziend bleek dat de manier waarop kennis wordt ingebracht mischien wel belangrijker voor het planproces is dan de kennis zelf. Dit is een belangrijk leerpunt voor de volgende fase: de opname van het Masterplan in de streekplannen van Overijssel en Flevoland en de bijhorende plan-MER. Daarnaast moet geregeld worden dat de bypass in de PKB komt in plaats van de zomerbedverdieping. Alleen dan kan de bestaande planologische reservering voor een bypass in de PKB worden vervangen door een concreet begrensde bypass, zodat er ruimte komt voor woningbouw, natuur en verkeer.

Duidelijk is geworden welke aanvullende milieu-informatie noodzakelijk is en welke keuzes daarvan afhankelijk zijn. Op basis van de vrijwillige milieubeoordeling kan in ieder geval worden geconcludeerd dat dit naar alle waarschijnlijkheid niet tot ingrijpende aanpassingen van het Masterplan zal leiden.