



Advies uitgebracht door de  
**AMSTERDAMSE RAAD VOOR DE STADSONTWIKKELING**  
(v/h stedenbouw)

Juni 2006  
Adviesnr. 300  
Serie 2006, nr. 09

**over de TOEKOMSTVISIE IJMEER**

Aan:  
Het Gemeentebestuur van Amsterdam

## ADVIES van de ARS over de TOEKOMSTVISIE IJMEER

### INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING en AANBEVELINGEN	3
I.	INLEIDING	4
II.	VISIE OP DE METROPOOL	4
III.	ONTWIKKELINGSSTRATEGIE	5
	1. De kwetsbaarheid van één scenario	
	2. IJmeerverbinding	
	3. Woonmilieus	
IV.	INFRASTRUCTUUR	6
	1. Kwaliteitsprong openbaar vervoer	
	2. De Verbinding tussen Amsterdam en Almere: achterstallig onderhoud	
	3. Nieuwe infrastructuur	
V.	HET WATERPARK EN DE GROEN-BLAUWE OPGAVE	7

### COLOFON

#### Over de ARS

De Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling is sinds 1957 een onafhankelijk adviesorgaan van de gemeente Amsterdam en geeft (gevraagd en ongevraagd) adviezen aan het centrale stadsbestuur van Amsterdam en de verschillende stadsdeelbesturen. De adviezen handelen over vraagstukken als: stedenbouw, ruimtelijke ordening, economie, volkshuisvesting, verkeer & vervoer en openbare ruimte.

Dit advies is op 26 april 2006 vastgesteld door de plenaire ledenvergadering van de ARS.

*Verder gebruik van dit advies staat ieder vrij, mits dit gebeurt met bronvermelding.*

## SAMENVATTING en AANBEVELINGEN van het ARS-advies over de TOEKOMSTVISIE IJMEER

### Samenvatting

In de Toekomstvisie IJmeer presenteren de gemeenten Amsterdam en Almere samen met de provincies Noord-Holland en Flevoland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de ANWB een gezamenlijk plan voor het IJmeer. De visie schetst een grootschalige ontwikkeling waarbij Almere de kans krijgt om zich westwaarts richting Amsterdam te ontwikkelen, terwijl tegelijkertijd de kwaliteit van het natuurgebied IJmeer duurzaam moet verbeteren. Deze groei van Almere is belangrijk voor de economische ontwikkeling van de regio in verband met de internationale concurrentiepositie.

De grote waarde van dit stuk is dat er nu een gezamenlijke visie ligt, gebaseerd op reële trends, die een groot aantal aspecten in zich draagt van de problematiek van de regio, zoals infrastructuur, ecologie en de woningbouwopgave, waardoor gestructureerde discussie mogelijk is.

De aanpak van de visie kent echter een afbreukrisico door koppeling van stedelijke ontwikkeling van Almere en aanleg van een verbinding door het IJmeer aan de ecologische verbetering waarbij het één als voorwaarde voor het ander wordt gesteld.

De ARS constateert dat er weliswaar voortvarend, maar niet altijd even goed doordacht keuzen zijn gemaakt. Navolgende aanbevelingen leggen de vinger op een aantal tekortkomingen in de Toekomstvisie IJmeer. De ARS beveelt aan, waar mogelijk, de plannen aan te vullen of aan te passen en zonodig te faseren om nadere studie naar bepaalde aspecten (alsnog) mogelijk te maken.

### Aanbevelingen

1. De keuze voor de ontwikkeling van Almere in westelijke richting met een stedelijk woonmilieu is in de Toekomstvisie zeer prominent gemaakt. De ARS beveelt aan de gevolgen van deze keuze op twee punten nader te onderzoeken:
  - 1a. Hou bij de ontwikkeling van de woonmilieus rekening met het feit dat iedere stad zijn eigen kwaliteiten heeft die complementair zijn aan andere steden in de regio. Regionaal denken op de woningmarkt betekent ook regionaal *casten*;
  - 1b. Doe onderzoek naar meerdere scenario's voor de ontwikkeling van het IJmeer. Daarbij zijn maximaal behoud van het IJmeer in zijn huidige gedaante én het IJmeer als onderdeel van een stevige verstedelijkingsopgave de twee uitersten.
2. Ongeacht het scenario is een ecologische verbetering van het IJmeer van groot belang. Betrek hierbij de problematiek van het waterpeil en zorg voor een zodanig peilregime dat spontane natuurontwikkeling langs de oevers tot stand kan komen
3. De ARS vindt het van belang dat Almere zich als zelfstandige stad ontwikkelt. Zorg daarom dat er ook meer werkgelegenheid in Almere komt zodat een completere stad kan ontstaan en de externe infrastructuurverbindingen minder eenzijdig belast worden.
4. Zie af van een wegverbinding door het IJmeer, maar zorg voor een uitbreiding van de wegcapaciteit op de as Schiphol – Amsterdam – Almere. Zorg tegelijkertijd voor een kwaliteits-sprong van het openbaar vervoer in de verbindingen van Almere met Amsterdam-Centrum, Amsterdam-Zuid en Schiphol.
5. De noodzaak van een openbaar vervoerverbinding door het IJmeer is afhankelijk van de scenariokeuze: bij een keuze voor Dubbelstad Amsterdam-Almere is openbaar vervoer door het IJmeer onvermijdelijk, bij de Conserveringsvariant ligt deze keuze minder voor de hand.



## **ADVIES over de TOEKOMSTVISIE IJMEER**

Juni 2006  
Adviesnr.300  
Serie 2006, nr.09

### **I. INLEIDING**

De groei van Almere is van grote invloed op de ruimtelijke ontwikkeling in de verre omgeving. De relatie tussen Amsterdam en Almere is daardoor van een andere orde dan Amsterdam gewend was met "stadsuitbreidingen buiten de stad". Het IJmeergebied tussen Amsterdam en Almere staat onder druk: het is enerzijds de logische plek om beide grote steden met elkaar te verbinden; anderzijds is het een plek van grote landschappelijke en natuurhistorische waarde. Beslissingen over weg- en railverbindingen van Almere naar Amsterdam en Schiphol kondigen zich voor 2006 aan. Erdoorheen of eromheen, dat is de kwestie.

In dit advies neemt de ARS de Toekomstvisie IJmeer onder de loep waarin de gemeenten Amsterdam en Almere samen met de provincies Noord-Holland en Flevoland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de ANWB een gezamenlijk plan hebben ontwikkeld voor het IJmeer. De visie schetst een grootschalige ontwikkeling waarin Almere zich westwaarts - richting Amsterdam - ontwikkelt door de aanleg van Almere Pampus, een nieuwe woonwijk in het IJmeer, en tegelijkertijd de kwaliteit van het natuurgebied IJmeer duurzaam verbetert. Daarnaast moet de vervoersrelatie tussen Almere en Amsterdam verbeterd worden door de aanleg van een verbinding door het IJmeer.

De grote waarde van deze visie is dat er nu een gezamenlijke visie ligt waarin een groot aantal aspecten van de problematiek waar de regio voor staat aan de orde komt. Hierdoor is een gestructureerde discussie mogelijk over infrastructuur, ecologie en de woningbouwopgave.

### **II. VISIE OP DE METROPOOL**

De verstedelijkingsopgave van Amsterdam is niet los te zien van de regio. In zijn advies over het Structuurplan Amsterdam constateerde de ARS in 2002 dat er nog geen goede aansluiting was tussen stad en regio. Amsterdam en regionale partners komen nu over de brug. Het verheugt de ARS dat met deze Toekomstvisie en de diverse Noordvleugelconferenties de aansluiting nu bestuurlijk wordt gezocht.

De woningbouwopgave voor de Noordvleugel van de Randstad met 150.000 woningen tot 2030 is aanzienlijk. Voor de economische ontwikkeling en de internationale concurrentiepositie van de regio is de groei van Almere van groot belang aangezien de mogelijkheden voor de woningbouwopgave in Amsterdam en elders in de regio beperkt zijn. Een voorwaarde voor groei is een goede ontsluiting van Almere, zowel via de weg als met het openbaar vervoer. Een tweede voorwaarde is het versterken van de recreatieve en landschappelijke betekenis van het IJmeer als vestigingsfactor.

De ARS vindt het van belang dat Almere zich als zelfstandige stad ontwikkelt. Op dit moment blijft de groei van de werkgelegenheid in Almere achter bij de groei van het aantal inwoners.

Door deze scheve woon-werkbalans zijn inwoners van Almere (meer dan anderen in de regio) afhankelijk van lange afstandverbindingen. Hoewel het met de beschikbare sturingsmiddelen onmogelijk is het wonen en werken volledig in balans te brengen, kan de capaciteit in de tegenspijs beter worden benut door meer bedrijvigheid naar Flevoland te trekken. Zo kan de groei van Luchthaven Lelystad de lokale economie versterken en tegelijk Schiphol ontlasten. Voorwaarde voor het aantrekken van bedrijvigheid is wel dat Almere een (veel) centralere positie in regionale en nationale netwerken krijgt. Hierdoor kan tevens een te eenzijdige focus van Almere op Amsterdam worden voorkomen.

### III. ONTWIKKELINGSSTRATEGIE

#### 1. De kwetsbaarheid van één scenario

De Toekomstvisie presenteert zichzelf als een totaalpakket waarbij een westwaartse ontwikkeling van Almere met Almere-Pampus en de aanleg van een IJmeerverbinding gekoppeld worden aan de verbetering van de recreatieve en ecologische kwaliteit van het IJmeer. Doordat het één als voorwaarde voor het ander wordt gesteld, heeft de aanpak van de Toekomstvisie een groot afbreukrisico (mede door de koppeling aan andere majeure Noordvleugelitems). Het lijkt op ouderwetse blauwdrukplanning: meer een dictaat dan een proces van afweging en optimalisatie. De Toekomstvisie erkent dit gevaar: "In theorie vraagt het IJmeer op termijn om één integrale langetermijnbesluit van rijk en regio. Dit zal nooit gebeuren. In de finale besluitvorming over het IJmeer zal specifieke aandacht moeten worden besteed in het 'slim' opknippen van de IJmeeropgave in fasen, gebieden en departementen, waarbij het eindbeeld, de grote schaal en de integraliteit geborgd blijven" (p.55).

Het Waterpark IJmeer is een interessante metafoor voor de ecologische en recreatieve invulling van het IJmeer, die echter weinig wordt geconcretiseerd. Financieel gaat die koppeling niet lukken, constateert de Toekomstvisie dan ook zelf al: "Het is dus een utopie om een groenfonds uitsluitend vanuit de woningbouwexploitatie van Almere Pampus te voeden". Mede hierom zet de ARS vraagtekens bij de stelling van de toekomstvisie, die luidt: zonder ecologische kwaliteitssprong geen stedelijke schaalessprong en vice versa.

#### 2. IJmeerverbinding

Met de aanleg van een nieuwe verbinding door het IJmeer zijn grote investeringen gemoeid. Alleen al daarom wijst de ARS erop dat gezocht zal moeten worden naar oplossingen die optimaal zijn waar het gaat om het creëren van vervoerswaarde en het tegelijkertijd behouden van bestaande ecologische en landschappelijke waarden. De ARS ziet op dat punt twee mogelijke alternatieven:

##### A. Verstedelijkingsvariant: Dubbelstad

Als de keuze wordt gemaakt Almere vooral in Amsterdamse richting te ontwikkelen als een dicht bebouwd stedelijk milieu dat deel gaat worden van de metropolitane netwerkstad, dan is een rechtstreekse verbinding via het IJmeer onvermijdelijk. De gevolgen van de aanleg van een IJmeerverbinding zijn naast aantasting van de weidsheid van het IJmeer ook dat er condities voor verdere verstedelijking in het meer geschapen worden. De consequentie daarvan is dat het concept Waterpark niet slaat op het huidige IJmeer, maar gezien moet worden als een ontwerp-opgave voor een waterrijk gebied in de as Amsterdam-Almere, dat een stedelijke ontwikkeling bedient die zowel een IJmeerverbinding van vervoerswaarde, als het Waterpark van klanten en kostendragers voorziet.

### B. Conserveringsvariant: een open IJmeer

Een andere optie is dat Almere minder intensief in de richting van Amsterdam en met meer nadruk dan in de huidige plannen ook in oostelijke richting wordt ontwikkeld. Hiermee komt de verbinding door het IJmeer in een ander daglicht te staan.

In deze optie zou er ook meer aandacht kunnen zijn voor de Utrechtse regio waar een groot deel van de pendel vanuit Almere op dit moment al naar toe gaat.

Daarmee staan we wat het IJmeer betreft voor de principiële keus: Almere mee ontwikkelen als functionerend onderdeel van de metropool, of het IJmeer zo veel mogelijk in tact laten.

De ARS wil in dit stadium ten aanzien van deze alternatieven geen keuze maken en beveelt het gemeentebestuur en ROA / Noordvleugel aan deze alternatieven verder te onderzoeken op effecten voor woningbouw, economie, mobiliteit en milieu.

## 3. Woonmilieus

In de Toekomstvisie wordt gekozen voor een grote buitendijkse ontwikkeling van Almere Pampus. Om meer variatie in de woonmilieus van Almere aan te brengen en vooral ook om als drager te dienen voor een kostbare nieuwe vervoersverbinding moet deze nieuwe wijk in het IJmeer een stedelijk woonmilieu met hoge dichtheden aan het water krijgen. De ARS betwijfelt of er in het huidige Almere vraag zal zijn naar dit soort woonmilieus.

Met Almere Pampus wordt namelijk ingezet op een doelgroep die vergelijkbaar is met het Oostelijke Havengebied en IJburg in Amsterdam. De vraag is echter of deze ooit naar Almere zal komen. Imago, centraliteit en hoogwaardige voorzieningen zijn voor deze doelgroep cruciaal en deze ontbreken in Almere.

Regionaal denken betekent ook regionaal *casten*. Iedere stad heeft zijn eigen kwaliteiten die complementair zijn aan andere steden in de regio. Almere onderscheidt zich met rust, ruimte, betaalbaar en een auto voor de deur. Amsterdam bevindt zich aan het andere uiterste van het spectrum. Om in Almere Pampus hetzelfde te willen als op IJburg is, denkend vanuit het palet aan woonmilieus, in de Amsterdamse regio dus ongewenst. Er kan wel duur gebouwd worden in Almere, maar dan moet het in lage dichtheden en vrije kavels. Kortom, veel minder woningen dan de Toekomstvisie voorziet, veel lagere dichtheid en dus ook veel minder draagvlak voor openbaar vervoer.

Een bijkomend probleem is dat het bouwrijp maken zeer kostbaar zal zijn aangezien Almere Pampus op een van de diepere delen van het IJmeer zal worden aangelegd.

## IV. INFRASTRUCTUUR

### 1. Kwaliteitssprong openbaar vervoer

De ARS onderschrijft de noodzaak van een kwaliteitssprong voor het openbaar vervoer op de as Schiphol-Amsterdam-Almere (en Lelystad, indien hier de luchthaven uitbreidt). Dit kan nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden openen, maar alleen als het openbaar vervoer aanzienlijk meer capaciteit en snelheid biedt dan nu en er voldoende verknoping is met de verschillende openbaar vervoerssystemen en autonetwerken.

Op de korte en middellange termijn kunnen op de as Almere - Amsterdam oplossingen gevonden worden door het verruimen van de bestaande railinfrastructuur in snelheid en baanvakcapaciteit en/of nieuwe vervoersconcepten in bestaande corridors. Ook het openbaar vervoer over het water kan een oplossing zijn.

## **2. De Verbinding tussen Amsterdam en Almere: achterstallig onderhoud**

De weginfrastructuur tussen Schiphol-Amsterdam en Almere is achtergebleven bij de groei van Almere enerzijds en Schiphol/Zuidas anderzijds. Los van de vraag of er nieuwe verbindingen door het IJmeer worden aangelegd, zal hier dus een inhaalslag gemaakt moeten worden. De ARS pleit ervoor eerst knopen door te hakken rondom de A6-A9 discussie. Noodzakelijke uitbreiding van wegcapaciteit kan gevonden worden in verbreding of verdubbeling van de Hollandse brug, de A1 en de Gaasperdammerweg (stroomlijnvariant) of A6-A9 (tunnelvariant). Een deel van de congestieproblematiek op het rijkswegennet wordt veroorzaakt doordat het korte afstandsverkeer het lange afstandsverkeer in de weg zit. Verbreding van bovengenoemde rijkswegen komt de korte afstandsreiziger net zo ten goede als de lange afstandsreiziger. Dit probleem is alleen op te lossen als er een duidelijker onderscheid komt tussen hoofd- en onderliggend wegennet. De ARS heeft in het verleden al vaker gepleit voor het ontvlechten van deze verkeerstromen en pleit er voor dit nu te onderzoeken. De Vereniging Deltametropool heeft recentelijk in haar rapport "Deltaplan Bereikbaarheid" eveneens voorstellen in die richting gedaan.

Als de verbindingen op de as Schiphol – Amsterdam – Almere op orde zijn, moeten mogelijkheden tot een forse verbetering van de verbindingen (OV en weg) tussen Almere en Oost- en Zuid-Nederland serieus verkend worden.

## **3. Nieuwe infrastructuur**

De vraag of er nieuwe infrastructuur moet komen door het IJmeer en zo ja, langs welk traject en in welke vorm, is afhankelijk van de te kiezen ontwikkelingsstrategie. Het beantwoorden van de vraag kan daarom niet los worden gezien van de in de in hoofdstuk III.2 genoemde keuze tussen de verstedelijkingsvariant (A) en de conserveringsvariant (B). De ARS vindt het niet verstandig de vraag te willen beantwoorden vóórdat deze alternatieve scenario's grondig op hun effecten zijn onderzocht en uitgewerkt. Als er toch nu al prioriteiten gesteld moeten worden ten behoeve van het reserveren van gelden voor toekomstige ontwikkelingen, dan pleit hij voor een openbaar vervoerverbinding.

Nieuwe infrastructuur ten behoeve van verkeer over de weg mag zeker niet verwaarloosd worden, maar zal ondersteunend moeten zijn voor de te kiezen ontwikkelingsstrategie en er zal daarbij een duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden naar te kiezen wegcategorieën. De ARS is mede daarom geen voorstander van een wegverbinding via het IJmeer zoals voorgesteld in de Toekomstvisie, nog los van de daarmee gemoeide kosten en de visuele verstoring van het IJmeer. Deze weg zal van regionale betekenis zijn en zal niet ingericht worden als snelweg op bovenregionaal niveau. Zo'n weg is echter de kortste verbinding van het toekomstige zwaartepunt van Almere met Amsterdam en zal hoe dan ook meteen veel doorgaand verkeer naar zich toe trekken zonder daartoe uitgerust te zijn. Hierdoor zal ernstige filevorming optreden en zal de belasting voor de woongebieden die hij passeert groot zijn.

## **V. HET WATERPARK EN DE GROEN-BLAUWE OPGAVE**

De ARS onderschrijft de intenties die in het begrip Waterpark zijn vervat om de natuurwaarden en de recreatieve waarde te versterken. Een Waterpark van formaat kan voorzien in de behoefte aan ruimte, rust en recreatie in een groeiende Noordvleugel. De ARS is echter van mening dat de ecologische en recreatieve ambities te weinig uit de verf komen. De Toekomstvisie stelt de ecologische kwaliteitsverbetering als voorwaarde voor de stedenbouwkundige voorstellen (Am-

sterdam – Almere). De ARS vindt het in dit verband een gemis dat in de Toekomstvisie geen aandacht wordt besteed aan het peilregime in het IJmeer en het Markermeer.

Een van de redenen waarom “spontane” natuurontwikkeling aan de oevers van het Marker- en IJmeer tot dusver niet tot stand is gekomen, en waarom het IJmeer voornamelijk “harde”, on-gastvrije oevers heeft, ligt in het zogenaamde omgekeerde peilregime. Dit houdt in dat, in tegenstelling tot een natuurlijk regime, ’s zomers het peil hoog wordt gehouden (om de landbouw in Holland te bevoeien), en ’s winters laag (om de neerslag te bergen).

Dit probleem zal op nationale schaal moeten worden opgelost, wil er een natuurlijk peilregime kunnen worden ingesteld, dat natuur en recreatie kansen biedt.

De bevoeiingsbehoefte van de landbouw zal voor een deel kunnen worden opgelost door buffering in de nabijheid van de vraag. Gezien de wateropgaven die uit de klimaatverwachtingen voortvloeien, zal het IJmeer echter ook in de toekomst in de bergingbehoefte moeten voorzien. In dat perspectief zou een regime ingesteld kunnen worden met ’s winters en in het vroege voorjaar laag water en oplopend naar hoog water in de zomer. Dat kan in het voorjaar een natuurontwikkeling op gang brengen die oevervegetatie mogelijk maakt, slib vangt en een helderder water oplevert.

De ARS vindt daarom dat er meer behoud- en ontwikkelingsopties voor het IJmeer in de huidige omvang en met het huidige gebruik moeten worden verkend. Wanneer de bebouwing het meer nadert en dichtheid en volume toeneemt, neemt ook het contrast met de leegte, de rust en het licht van het IJmeer toe. Deze waarde hoeft niet gemaakt te worden, hij is er al.

Mw. E. Eshuis (voorzitter)

H. Grünhagen (secretaris)