



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Gebiedsontwikkeling niet vanzelf klimaatbestendig

Gillissen, R.; de Vries, J.

**Publication date**  
2009

**Published in**  
Rooilijn

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Gillissen, R., & de Vries, J. (2009). Gebiedsontwikkeling niet vanzelf klimaatbestendig. *Rooilijn*, 42(1), 28-33.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Renske Gillissen en Jochem de Vries



**Gebieds-  
ontwikkeling**



**niet vanzelf  
klimaatbestendig**

**Overall in Nederland zijn ze te vinden: gebiedsontwikkelingsprojecten. Het zijn projecten waarin geprobeerd wordt om verschillende maatschappelijke en ruimtelijke opgaven tegelijkertijd en in samenhang aan te pakken. In een land waar de komende jaren veel ruimte voor water moet worden gecreëerd, lijkt het logisch dat hiervoor ook bij gebiedsontwikkeling veel aandacht is. Hoewel water in veel projecten een rol speelt, blijkt waterberging met het oog op klimaatverandering in deze projecten eigenlijk niet goed te worden meegenomen. Een gevoel van urgentie om water in klimaatbestendige vorm mee te nemen ontbreekt.**

In de komende jaren moet er in Nederland veel ruimte voor water worden gecreëerd. Het nationaal beleid gaat uit van maximaal 490.000 hectare in 2050 (NIROV, 2005). Deze ruimte voor water moet klimaatbestendig zijn. De aanpassingen in het landschap en van het grondgebruik moeten er toe leiden dat de gevolgen van klimaatverandering “aanvaardbaar” zijn. Dat houdt in dat maatschappelijke ontwikkeling door wateroverlast en watertekorten wordt voorkomen. Negatieve gevolgen van klimaatverandering moeten onder andere beperkt worden door de realisatie van een duurzaam regionaal watersysteem met “voldoende ruimte om extreme wateroverlastsituaties te voorkomen” (Ministerie van VROM e.a., 2007, p. 8).

Deze opgave stelt de overheid voor nieuwe uitdagingen. Ten eerste zal, zoals een directeur van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het eens uitdrukte, de verwerving van de grond niet via de blauwe belastingenvelop verlopen (De Vries, 2003). Met andere woorden, de rijksoverheid zal niet simpelweg overgaan tot het met belastinggeld verwerven van de gronden om die vervolgens onder te laten lopen. Er moeten dus alternatieve financieringsbronnen worden aangeboord. Publiek-private samenwerking kan hierbij een belangrijke rol spelen. Het uitgangspunt van waterveiligheid als publiek goed

wordt echter weerspiegeld in een geheel publiek gefinancierde watersector. Samen ondernemen met private partijen past niet in deze traditie. Verder is de ruimteclaim van dien aard – de omvang van de provincie Utrecht – dat als ze opgeteld wordt bij alle andere claims er al snel een groot tekort aan ruimte ontstaat om alle maatschappelijke wensen te vervullen. De oplossing wordt gezocht in meervoudig ruimtegebruik waarbij de voor waterberging bestemde ruimte tegelijkertijd een andere functie vervult. Een probleem hierbij is dat de bestuurlijke werelden van de ruimtelijke ordening en waterbeheer van oudsher relatief gescheiden zijn en verschillende beleidsculturen kennen. De noodzakelijke bruggen tussen de twee beleidsterreinen zijn niet zomaar geslagen.

Gebiedsontwikkeling lijkt een voor de hand liggende aanpak om de opgave zoals die hiervoor geschetst te lijf te gaan. Gebiedsontwikkeling is de nieuwste loot aan de boom van het planologisch jargon en staat voor een beleidsfilosofie waarbij verschillende – ruimtelijke en maatschappelijke opgaven tegelijkertijd en in samenhang worden aangepakt. De inhoud van de opgaven – en dus bijvoorbeeld niet bestuurlijke grenzen – bepaalt de begrenzing van het gebied. Verder is het idee dat deze integrale en gebiedsgerichte aanpak de ruimtelijke kwaliteit – gebruikswaarde,

belevingswaarde, toekomstwaarde – in een gebied kan verbeteren. Samenwerking tussen partijen binnen en buiten de overheid is een conditio sine qua non voor gebiedsontwikkeling; het tot stand komen van samenwerking is gebaat bij een gedeeld gevoel van urgentie. Ten slotte legt het discours van gebiedsontwikkeling sterk de nadruk op de noodzaak van het doorbreken van geijkte denk- en werkwijzen – ook wel systeeminnovatie genoemd – om zodoende tot vernieuwende en creatieve oplossingen te komen. Kortom, in theorie lijkt gebiedsontwikkeling een passend antwoord op de opgave om ruimte voor water te creëren; functiecombinaties, vernieuwende inrichtingsvoorstellen en intensieve betrokkenheid van publieke en private partijen. Om te bepalen of dit in de praktijk ook zo is, wordt in dit artikel een drietal casussen kort doorgelicht.

## Blauwe Stad

Een eerste voorbeeld van gebiedsontwikkeling is te vinden in het Oost-Groningse Oldambt waar het steeds slechter ging met de van oudsher belangrijke landbouw. De werkloosheid steeg en het voorzieningenniveau daalde. Om deze neerwaartse spiraal te stoppen, wilde men nieuwe bestaansmogelijkheden ontwikkelen. Toeristen en rijke vijftigplussers uit de regio en de Randstad op zoek naar een waterrijke en rustige woonomgeving zouden wellicht een nieuwe economische basis voor Oost-Groningen kunnen worden. Daarom werd op enkele honderden hectares landbouwgrond het Oldambtmeer aangelegd en ruimte gemaakt voor waterrecreatie, nieuwe natuur en 1500 woningen. In 2001 werd een contract getekend door de direct betrokken publieke en private partijen. Hoewel water in het project een grote rol speelde, werd pas vlak voor het begin van de werkzaamheden in 2004 een waterbergingsdoelstelling in de plannen opgenomen. Het waterschap werd echter geen contractpartner omdat zij geen risico wilde lopen en zich wilde richten op haar primaire taken

als waterbeheerder. In 2006 kreeg de kern 'Blauwestad' haar eerste bewoners. Tot en met 2008 loopt de verkoop van vrije kavels en woningen enigszins achter op schema. Vanaf het einde van dit jaar is het meer in principe geschikt voor waterberging, maar om de natuur in en rond het meer de kans te geven zich te ontwikkelen, wordt tot 2016 de voorkeur gegeven aan het gebruik van andere waterbergingsgebieden in de omgeving. Verwacht wordt dat na gebruik als waterbergingsgebied, het vijftien jaar duurt voordat de waterkwaliteit weer op het oude niveau – geschikt voor recreatie – terug is. Het gebiedsvreemde water dat in het geval van overlast moet worden geborgen heeft namelijk een veel lagere kwaliteit.

## Wieringerrandmeer

Het Wieringerrandmeer zou moeten ontstaan door een verbreding van het Amstelmeerkanaal tussen het voormalige eiland Wieringen en de Wieringermeerpolder. Net als bij de Blauwe Stad was een sociaal-economische impuls voor het relatief arme gebied het belangrijkste motief, naast het creëren van een waterbergingsgebied. De provincie Noord-Holland, de gemeenten Wieringen en Wieringermeer en een consortium van private partijen namen in 2006 zitting in een stuurgroep. In 2008 gaven alle partijen hun definitieve goedkeuring aan de uitvoering van het project. Het plangebied beslaat 1600 hectare, waarbinnen maximaal 2100 woningen gebouwd zullen worden, nieuwe natuur zal worden aangelegd en een meer wordt gecreëerd dat negen kilometer lang wordt en afwisselend 500 meter tot twee kilometer breed is. Het waterschap besloot in 2002 geen contractpartner te worden, omdat waterberging in het gebied niet noodzakelijk bleek en het vond dat een controle- en supervisie taak beter bij haar publieke rol paste dan een strategische rol (Woltjer & Al, 2005, p. 23). De waterhoudkundige situatie in het gebied zal na aanleg van het Wieringerrandmeer gecompliceerder zijn, zo verwacht het waterschap.



## IJsseldelta Zuid

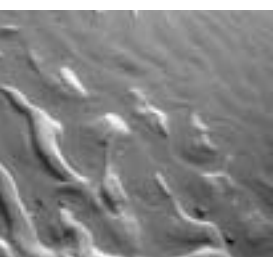
In Overijssel pogen de provincie en de gemeenten Kampen en Zwolle verschillende opgaven in de IJsseldelta te combineren. De aanleg van de Hanzelijn, de plannen voor opwaardering van de drukke N50 richting de Noordoostpolder, de woningbouwopgave in het gebied en de aanpak van de bottleneck in de IJssel bij Kampen in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier worden zoveel mogelijk in samenhang bekeken. In 2004 werd de IJsseldelta daarom in het verlengde van de Nota Ruimte aangewezen als voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie. Het Ruimte voor de Rivierprogramma voorzag in eerste instantie in een zomerbedverdieping van de IJssel. De provincie en gemeenten gaven echter de voorkeur aan een bypass van Kampen naar het Vossemeer. Deze bypass zou continu bevaarbaar moeten zijn, waardoor een nieuw recreatiegebied ontstaat, de ontwikkeling van nieuwe natuur mogelijk is en bovendien een aantrekkelijk woonmilieu langs de bypass kan worden gecreëerd. Het waterschap ziet geen heil in een zogenaamde 'blauwe bypass' en geeft de voorkeur aan een groene variant, omdat dit de meest duurzame optie is waarvoor niemand hoeft te verhuizen en de waterhuishoudkundige situatie niet verslechtert. Eind 2008 wordt duidelijk of het Rijk de voorkeur voor een blauwe dan wel groene bypass overneemt.

## De rol van water

Wanneer de verschillende casussen met elkaar worden vergeleken valt een aantal zaken op. De eerste set van observaties betreft de rol van water in de projecten, de tweede het proces en de betrokkenheid van actoren. Bij de rol van water in de projecten valt ten eerste op, en dat is de belangrijkste conclusie, dat in geen van de drie projecten klimaatbestendigheid het leidende beginsel is om ruimte voor water te creëren. Bij de IJsseldelta Zuid is nog onduidelijk hoe het definitieve plan eruit zal zien, maar de huidige voorkeursvariant

is niet optimaal klimaatbestendig. Zowel bij dit project als bij de Blauwe Stad blijkt dat economische motieven de boventoon voeren. In Groningen werd het waterschap pas laat betrokken en werd de waterbergingsdoelstelling in een vergevorderd stadium opgenomen, waardoor het niet mogelijk was om de eisen die dit aan de plannen stelde goed te integreren. Al met al lijkt regionaal economische achterstand wél maar klimaatverandering niet tot benodigde gevoel van urgentie te leiden. Bij het Wieringerrandmeer bleek er geen noodzaak het meer geschikt te maken als waterbergingsgebied. Het waterschap verwacht echter wel dat de waterhuishouding in het gebied na aanleg van het meer ingewikkelder zal worden.

Verder wordt water vooral gezien als bindend element voor de verschillende planonderdelen dat de ruimtelijke kwaliteit kan verbeteren door de gebruiks- en belevingswaarde ervan. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan recreatie en de creatie van een aantrekkelijk woonmilieu, maar ook aan het terugbrengen van historische kenmerken. Hoewel het innovatief is water voor verschillende doelen in te zetten kent het een belangrijke tekortkoming. De focus ligt in deze voorbeelden sterk op het gebied zelf en niet op de relaties tussen het gebied en de soms noodzakelijkerwijs veel wijdere omgeving. Wat betreft de woningbehoefte is er nog wel oog voor vraag van buiten het gebied zelf, maar ten aanzien van het water lijkt oog voor de geografische context beperkt. De functie van nieuwe waterlichamen kan echter alleen goed beoordeeld worden als het watersysteem als geheel – dus ook buiten het plangebied- in ogenschouw wordt genomen. Zo is bij de Blauwe Stad en het Wieringerrandmeer relatief weinig aandacht voor de inbedding van het nieuwe meer in het systeem van watergebaseerde recreatie. Hierbij moet gedacht worden aan bereikbaarheid van de meren vanuit andere belangrijke watersportgebieden en de vraag of het nieuwe aanbod iets



toevoegt aan het bestaande in de omgeving. Overigens rijst ook de vraag of vanuit het perspectief van waterberging de locatie van de meren het meest optimaal is. Bij de keuze van gebieden waar ruimte voor water wordt gemaakt moet hiervoor het functioneren van het watersysteem op regionale of zelfs hogere schaal als uitgangspunt dienen. De wijze waarop de locatiekeuze van de meren tot stand is gekomen duidt er niet op dat dit een belangrijk criterium is geweest. Een valkuil voor een gebiedsgerichte benadering is mogelijk dat er een te exclusieve focus ontstaat op het gebied en de ruimtelijke relaties op andere schaalniveaus buiten beschouwing blijven.

## Betrokkenheid van stakeholders

Ten aanzien van het planproces en de betrokkenheid van stakeholders valt een drietal zaken op. Ten eerste is er een verschil tussen de projecten in de participatie van burgers gedurende het planvormingsproces. In de IJsseldelta werd hier veel aandacht aan besteed, met als gevolg in een vroeg stadium een breed draagvlak voor de plannen. Met name in de casus Wieringerrandmeer leidt gebrek aan lokaal draagvlak tot spanningen. Terwijl in Oost-Groningen de protesten tegen het onder water zetten van vruchtbare landbouwgrond en het aantrekken van rijke Randstedelingen inmiddels zijn verstomd, is in de kop van Noord-Holland de anti-Wieringerrandmeerlobby nog steeds groeiende. De verwerving van de resterende percelen – een derde is al aangekocht – zou het uitvoeringsproces daardoor aanzienlijk kunnen vertragen.

Ten tweede verschillen de projecten als het gaat om de rol van marktpartijen. Zowel bij het Wieringerrandmeer als bij de Blauwe Stad is sprake van intensieve betrokkenheid van marktpartijen, bij de IJsseldelta zijn nog geen privaten bij het project betrokken. Om onzekerheden rond hun investeringen zoveel mogelijk

weg te nemen hebben private partijen een sterke neiging tot het in detail juridisch waterdicht maken van afspraken. Bovendien betrachten marktpartijen – vanuit concurrentie- en strategische overwegingen – een beperkte mate van openheid over hun doelstellingen en overwegingen. Deze juridificering van het planproces en geslotenheid heeft een aantal gevolgen. Ze leidt tot inflexibiliteit die vertragend kan werken, zoals bij het Wieringerrandmeer het geval was. Het consortium wilde inhoudelijke afspraken steeds nauwkeurig vastleggen, wat de voortgang niet ten goede kwam en bovendien de speelruimte gedurende het proces beperkte. Verder is het voor ‘buitenstaanders’ zoals volksvertegenwoordigers moeilijk te controleren hoe de risico’s zijn verdeeld tussen partijen. Het beeld dat oprijst is dat zowel bij de Blauwe Stad als bij het Wieringerrandmeer de provincies grote financiële risico’s moesten nemen om de planbegrotingen rond te krijgen en de voortgang te garanderen. Overigens staat de geslotenheid van het proces van samenwerking tussen private partijen en overheden op gespannen voet met Europese regels rond aanbestedingen, waar transparantie een belangrijk uitgangspunt is.

De rol van de provincie, ten derde, is erg belangrijk in deze projecten. Ze zijn weliswaar niet de (enige) initiatiefnemer van de projecten, maar nemen al wel snel een leidende rol die cruciaal lijkt voor de voortgang. Hierbij gaat niet alles meteen goed en is er (hopelijk) sprake van een leerproces, met name waar het de eerder genoemde samenwerking met private partijen betreft.

Waar de provincies duidelijk een nieuwe en voorttrekkende rol beogen, worstelen de waterschappen met hun opstelling bij gebiedsontwikkeling. Als overheden met een nauw omschreven taakstelling, zijn ze erg terughoudend zich te committeren aan





projecten waarin ook andere opgaven – als woningbouw – een rol spelen. Dit wordt al snel gezien als onverantwoorde omgang met het belastinggeld van ingezetenen, die ten slotte alleen voor watervraagstukken betalen. Er valt niet uit te sluiten dat door deze rol van het waterschap kansen worden gemist om de projecten klimaatbestendig te maken.

## Geen synergie

Hoewel oppervlakkig bekeken in de besproken projecten ruimte voor water gecombineerd wordt met andere doelstellingen, kan op dit moment niet gesproken worden over synergie. Daarvoor levert de ruimte die gecreëerd wordt te weinig op met betrekking tot het klimaatbestendig maken van het watersysteem. Om daadwerkelijk via gebiedsontwikkeling ruimte voor water te maken die klimaatbestendig is, moet rekening gehouden worden met een aantal punten. De belangrijkste voorwaarde is dat water in klimaatbestendige vorm één van de hoofddoelstellingen van een project is, gebaseerd op een door de betrokken partijen gedeeld gevoel van urgentie. Hier ligt mogelijk een belangrijke taak voor de waterschappen, die enerzijds in een vroegtijdig stadium van zich zouden moeten laten horen, maar anderzijds ook door provincies en gemeenten meer als een mee-ordenende partij gezien moeten gaan worden. Wanneer ruimte voor water een hoofddoelstelling van een plan is, is het van belang dat het ambitieniveau wat overige functies betreft hierop wordt aangepast omdat waterberging eisen stelt aan de inrichting en de waterkwaliteit binnen een gebied.

Gezien de belangrijke rol van provincies op gebiedsniveau en de noodzaak om in PPS-constructies samen te werken, is bij deze partijen uitbreiding van kennis over innovatieve oplossingen en goede samenwerking met private partijen van belang. Er zou bijvoorbeeld nader onderzoek gedaan moeten worden naar hoe private

partijen meer als probleemeigenaar bij projecten betrokken kunnen worden. Deze betrokkenheid kan enerzijds voortkomen uit morele overwegingen maar kan mogelijk ook worden gestimuleerd door het opnemen van op klimaatbestendigheid gerichte clausules in de Europese aanbestedingsregels, waardoor private partijen gedwongen worden zich hier meer op te richten.

Renske Gillissen ([renske.gillissen@rws.nl](mailto:renske.gillissen@rws.nl)) studeerde vorig jaar als planologe af en is sinds kort werkzaam als adviseur bij de waterdienst van Rijkswaterstaat. Jochem de Vries ([J.deVries1@uva.nl](mailto:J.deVries1@uva.nl)) is als universitair docent verbonden aan de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

## Literatuur

Gilissen, R.M. (2008) *Ruimte voor water. Gebiedsontwikkeling als kans?* Masterscriptie planologie, Universiteit van Amsterdam

Ministerie van VROM, Ministerie van V&W, Ministerie van LNV, Ministerie van EZ, Interprovinciaal overleg, VNG & Unie van Waterschappen (2007) *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie. De interbestuurlijke notitie*, Den Haag, Ministerie van VROM

Nirov (2005) *Alle zeilen bijzetten. Water en ruimtelijke kwaliteit in de regio*, Den Haag, Nirov

De Vries, J. (2003) 'Creatief met water', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 4, p. 17-19

Woltjer, J. & N. Al (2005) *Strategic capacities in Dutch water management and spatial planning*, Paper gepresenteerd op het 45e congres van de European Regional Science Association, Amsterdam, Vrije Universiteit