

# Kennis? Beslist!

*Een model over de rollen, inzet en doorwerking van kennis op besluitvorming toegepast op waterbelangen in gebiedsontwikkeling*

Bijlagenrapport



---

Auteurs: ir. E. Tromp  
ing.W.E. Abels

---

Datum: augustus 2011

---



# Kennis? Beslist!

*Een model over de rollen, inzet en doorwerking van kennis op besluitvorming toegepast op waterbelangen in gebiedsontwikkeling*

Bijlagenrapport

Auteurs: ir. E. Tromp (337372)  
ing. W. E. Abels (337325)

Begeleiders:  
dr. M.W. van Buuren (Erasmus Universiteit)  
prof. dr. J. Edelenbos (Erasmus Universiteit)

Datum: augustus 2011



## Inhoudsopgave

Bijlage 1	Vragenlijst Interviews Casussen .....	1-A
Bijlage 2	Aanvullende vragenlijst .....	2-A
Bijlage 3	Overzicht benutting kennisrollen .....	3-A
Bijlage 4	Overzicht kennisdoorwerking in de casussen .....	4-A
Bijlage 5	Casusbeschrijving Vinex Haaglanden, ontwikkeling Rijswijk-Zuid.....	5-A
5.1	Empirische beschrijving .....	5-A
5.1.1	Betrokken partijen.....	5-A
5.1.2	Fysieke opgaven en waterbelangen .....	5-A
5.1.3	Hoofdpijnen verloop proces .....	5-B
5.1.4	Technisch, inhoudelijke kennisvragen.....	5-D
5.1.5	Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde .....	5-E
5.2	Analyse rondom kennislogica's.....	5-G
5.2.1	Meer kennis benodigd rondom bodemgesteldheid in relatie tot het watersysteem....	5-G
5.2.2	Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid .....	5-I
Bijlage 6	Casusbeschrijving Zwakke Schakels Zuid-Holland, Boulevard Scheveningen .....	6-A
6.1	Empirische beschrijving .....	6-A
6.1.1	Betrokken partijen.....	6-A
6.1.2	Fysieke opgaven en waterbelangen .....	6-B
6.1.3	Hoofdpijnen verloop proces .....	6-C
6.1.4	Technisch, inhoudelijke kennisvragen.....	6-G
6.1.5	Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde .....	6-G
6.2	Analyse rondom kennislogica's.....	6-I
6.2.1	Meer kennis benodigd rondom het opstellen van een risicodossier .....	6-I
6.2.2	Meer kennis benodigd rondom de niet waterkerende objecten .....	6-J
Bijlage 7	Casusbeschrijving Vinex Zuidplas, deelplan Nieuwerkerk-Noord .....	7-A
7.1	Empirische beschrijving .....	7-A
7.1.1	Betrokken partijen.....	7-A
7.1.2	Fysieke opgaven en waterbelangen .....	7-C
7.1.3	Hoofdpijnen verloop proces .....	7-C
7.1.4	Technisch, inhoudelijke kennisvragen.....	7-H
7.1.5	Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde .....	7-I
7.2	Analyse rondom kennislogica's.....	7-L
7.2.1	Meer kennis benodigd rondom het watersysteem.....	7-L
7.2.2	Meer kennis benodigd over bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem .....	7-N
Bijlage 8	Casusbeschrijving Bedrijventerrein De Mars te Zutphen, deelplan Noorderhaven.....	8-A
8.1	Empirische beschrijving .....	8-A
8.1.1	Betrokken partijen.....	8-A
8.1.2	Fysieke opgaven en waterbelangen .....	8-B
8.1.3	Hoofdpijnen verloop proces .....	8-D
8.1.4	Technisch, inhoudelijke kennisvragen.....	8-F
8.1.5	Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde .....	8-G
8.2	Analyse rondom kennislogica's.....	8-H
8.2.1	Meer kennis benodigd rondom wateroverlast.....	8-I
8.2.2	Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid .....	8-J
Bijlage 9	Casusbeschrijving Belvédère Maastricht, deelplannen Bassin en Boschpoort .....	9-A
9.1	Empirische beschrijving .....	9-A
9.1.1	Betrokken partijen.....	9-A
9.1.2	Fysieke opgaven en waterbelangen .....	9-B
9.1.3	Hoofdpijnen verloop proces .....	9-C

9.1.4	Technisch, inhoudelijke kennisvragen.....	9-G
9.1.5	Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde .....	9-H
9.2	Analyse rondom kennislogica's.....	9-I
9.2.1	Meer kennis benodigd rondom waterkwaliteit & waterkwantiteit .....	9-I
9.2.2	Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid .....	9-K
Bijlage 10	Evaluatie van het onderzoek, toetsing aan doelstelling.....	10-A
10.1	Het afstudeeronderzoek als onderdeel van het masterjaar.....	10-A
10.1.1	Wat vinden we van het scriptietraject? Inhoudelijk, organisatorisch?.....	10-B
10.1.2	met welke verwachtingen zijn we begonnen en wat is daarvan overgebleven? ....	10-C
10.1.3	Welke adviezen geven we mee voor nieuwe afstudeerders van de avondopleiding? 10-D	
10.2	Het afstudeeronderzoek als toetsingsvorm voor kennis en vaardigheden .....	10-D
10.2.1	Hoe hebben we het fenomeen wetenschappelijk onderzoek ervaren?.....	10-D
10.2.2	Hebben we bereikt wat we in het begin voor ogen hadden?.....	10-E
10.2.3	Als we alles opnieuw moesten doen, zouden we het dan op dezelfde manier aanpakken? .....	10-E
10.3	Procesmatige aspecten.....	10-E
10.3.1	Hebben we het scriptietraject kunnen uitvoeren zoals we wilden?.....	10-E
10.3.2	Hebben we het onderzoek uitgevoerd zoals we wilden? .....	10-E
10.3.3	Wat is er anders, beter gegaan dan vooraf verwacht? .....	10-E
10.3.4	Hoe hebben we begeleiding ervaren? .....	10-E
10.4	Inhoudelijke aspecten.....	10-F
10.4.1	Heeft het thema voldoende wetenschappelijke diepgang gegeven?.....	10-F
10.4.2	Heeft het thema voldoende bestuurlijke diepgang gegeven?.....	10-F
10.5	Welke persoonlijke noot in wetenschappelijke context kunnen we meegeven? .....	10-G

## Bijlage 1 Vragenlijst Interviews Casussen

### Vragen over het project en uw betrokkenheid daarbij

- Wat is uw functie en rol in het project?
- Welke formele/informele projectverantwoordelijkheden heeft u en aan wie heeft u die te verantwoorden?
- Heeft u eventueel (gemandateerde) bestuurlijke verantwoordelijkheden of bevoegdheden?
- Kunt u aangeven wat het project als ruimtelijke ontwikkeling zo uniek maakt?
- Kunt u aangeven wat het belang van water is voor het slagen van het project? Is dat bijvoorbeeld een functioneel belang, een esthetisch belang of anders?
- Kunt u iets vertellen over de vraagstukken over het waterbeheer in het project? Zijn daar conflicten bij aan de orde geweest?
- Welke (tegenstrijdige) belangen van welke partijen spelen daarbij een rol?
- Is er sprake van ruimtedruk? Gaat dat ten koste van watermaatregelen?

### Vragen over de inhoudelijke aspecten van kennis

1. Op welke wijze spelen de belangen van waterbeheer een rol bij de afwegingen in het project over het ruimtegebruik? Wat kan kennis volgens u daaraan bijdragen? Op welke wijze onder aandacht brengen, agenderen?
2. Op welke manier is deze kennis verzameld of is daarvan afgezien? Welke kennis over ruimtelijke ordening en waterbeheer was/is in het project nodig voor en goede afweging van de ruimtelijke belangen van water in het project? Op welke manier is water daarmee vervlochten in het ruimtelijk plan?
3. Welke kennis over ruimtelijke ordening en waterbeheer was bij aanvang van het project beschikbaar? Welke partij heeft daar welke belangen bij?
4. Van welke relevante kennis over ruimtelijke ordening (specifiek) en waterbeheer is gedurende het project gebleken dat het ontbrak? Op welke manier is deze kennis verzameld of is daarvan afgezien?
5. Welke inhoudelijke kennis over ruimtelijke ordening en over waterbeheer is essentieel (gebleken) voor de besluitvorming over de ruimtelijke belangen van water?
6. Nader toegespitst op waterveiligheid: welke veiligheidsklasse is aan de orde? Op welke manier is de waterveiligheid van invloed op de ruimtelijke mogelijkheden? Op welke wijze zijn de ruimtelijke doelen van het project van invloed op de waterveiligheid?
7. Wat is het provinciale belang bij de waterveiligheid van het project? Gerelateerd aan de mogelijke gevolgen van de tweede toetsing waterveiligheid: vormt dan de huidige of de toekomstige ruimtelijke situatie het uitgangspunt? Hoe zit het met de borging van de waterveiligheid in het bestemmingsplan?

### Vragen over de procesaspecten van kennis

8. Op welke manier zijn externe partijen al dan niet betrokken bij het verzamelen van kennis? Waarom wel/niet? Is er een bewuste keuze voor een academisch instituut of commercieel bureau? In hoeverre is er een bewuste keuze voor specifieke experts?
9. Is er verschil tussen commerciële bureaus en kennisinstututen? Is er verschil tussen kennisinstututen en academische instututen?
10. Welke bijdrage hebben externe partijen geleverd of kunnen leveren aan het benodigde kennisniveau? Is het procesmatig, inhoudelijk, juridisch, of anders?

11. Op welke wijze is kennis over ruimtelijke ordening en waterbeheer toegepast in het besluitvormingsproces?
12. Is er sprake van overkill van informatie voor de besluitvorming? Is overkill of het ontbreken daarvan van invloed geweest op de besluitvorming? Is er spraken van een verzadigingsgraad van kennis en informatie in het onderzoek?
13. Op welke wijze is beschikbare of juist ontbrekende kennis over ruimtelijke ordening en waterbeheer al dan niet doorslaggevend geweest bij de uiteindelijke beslissing?

#### **Vragen over de procedurele aspecten van kennis**

14. Welke procedures zijn in het project toegepast in het ruimtelijke belang van water en met welk doel? Welke partijen hebben hier belang bij en wat zijn die belangen? Zijn er projecteigen procedures aan de orde? En wettelijk voorgeschreven procedures?
15. Op welke manier is kennis van invloed geweest op de voortgang in het besluitvormingsproces, versnellend dan wel vertragend? In welke mate en op welke manier vindt u kennis over procedures essentieel? Procedureel, is dat met name juridisch?
16. Op welke manier verliep/verloopt naar uw mening de relatie tussen de partijen die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening respectievelijk voor het waterbeheer? Is er sprake van een vertrouwensbasis om conflicten uit te spreken, kennis en informatie uit te wisselen? Hoe ervaart u de relatie tussen gemeente, provincie en waterschap?

#### **Vragen over de effecten van kennis op besluitvorming**

17. Waar liggen de grenzen van de borging voor u? Welke mogelijkheden ziet u daarvoor in het bestemmingsplan? En welke mogelijkheden ziet u in de Keur?
18. Heeft de verzamelde kennis over ruimtelijke ordening en waterbeheer de ambities van het project beïnvloed? Zo ja, op welke manier? Ligt de lat mogelijk hoger? Is er sprake van beleidsaccenten waarmee rekening moet worden gehouden?
19. Hoe beoordeelt u de resultaten van de besluitvorming en de manier waarop kennis aan de uitkomsten van de besluitvorming heeft bijgedragen?

Eindtijd interview:

Eindtijd vragenlijst:



## Bijlage 2 Aanvullende vragenlijst

1. Op welke wijze heeft u kennis over ruimtelijke ordening en waterbeheer binnen het project verkregen?

*Vink aan wat van toepassing is:*

- Vanuit de gemeente
- Vanuit de provincie
- Vanuit het waterschap
- Vanuit externe opdracht gegeven aan adviesbureaus

2. Kunt u aangeven om welk type kennis (aanvullend) het ging?

*Vink aan wat van toepassing is en meerdere onderdelen mogelijk:*

- Ruimtelijke Ordening – kennis t.b.v.. inhoud
- Ruimtelijke Ordening – kennis t.b.v. Proces (structuring project)
- Ruimtelijke Ordening – kennis t.b.v. Procedures (
- Waterbeheer – kennis t.b.v.. inhoud
- Waterbeheer– kennis t.b.v. Proces (structuring project)
- Waterbeheer – kennis t.b.v. Procedures (

3. Hoe hebt u de inhoudelijke kwaliteit van kennis ervaren?

*U dient te omcirkelen wat voor u van toepassing is,*

- a) Ik heb deze kennis ervaren als:

Onafhankelijk					Bevooroordeeld
1	2	3	4	5	
Eenduidig					Dubbelzinnig
1	2	3	4	5	
Onderzoek voldoet aan gestelde kwaliteitscriteria					Onderzoek voldoet <i>niet</i> aan kwaliteitscriteria
1	2	3	4	5	
Onderzoek beantwoordt de onderzoeksvragen volledig					Onderzoek beantwoordt de onderzoeksvragen volledig <i>niet</i>
1	2	3	4	5	

- b) Ik heb deze kennis geaccepteerd:

*Vink aan wat van toepassing is:*

- Ja
- Nee

4. Bij het verkrijgen van kennis, hebt u de mogelijkheid gehad om:

*Vink aan wat van toepassing is, meerdere antwoorden mogelijk::*

- De vraagstelling mede te formuleren
- Geïnformeerd te worden over tussentijdse resultaten
- Het onderzoek bij te sturen

5. Hebt u van deze mogelijkheden gebruik gemaakt:

*Vink aan wat van toepassing is:*

- Ja
- Deels
- Nee

Zo ja of deels, op welke wijze dan:

6. Welke procedures werden doorlopen gedurende het besluitvormingstraject?

*Vink aan wat van toepassing is, meerdere antwoorden mogelijk::*

- MER (Milieu Effect Rapportage)
- MKBA (Maatschappelijke Kosten Baten Analyse)
- SMB (Strategische Milieu Beoordeling)
- Spelregels MIRT
- Anders, nl. ....

7. Op welke reden werd (en) deze procedure(s) doorlopen?

*Vink aan als u het antwoord van toepassing vindt*

- Vanwege verplichtingen vanuit wet- en regelgeving
- Vanwege het feit dat de bestuurders dit nodig achten
- Vanwege het feit dat dit bijdraagt aan imagebuilding van de organisaties en project
- Vanwege de structurering van het proces
- Vanwege het reduceren van risico's
- Om te voorkomen dat er noodzakelijk onderdelen in het proces vergeten worden

8. Werd de kennis ontwikkeld binnen de procedure(s)

*Vink aan wat van toepassing is:*

- Voor de verdere onderbouwing voorkeursalternatief/ gewenste variant vanuit alle partijen
- Vanwege de verplichting vanuit de procedure(s)
- Om een benodigd kwaliteitsstempel te hebben van een gerenommeerde organisatie
- Anders, nl.....

9. Wat is uw rol binnen het project?

- Waterbeheerder
- Ruimtelijke beheerder
- Kennisleverancier

Hartelijk dank voor het invullen van deze aanvullende vragenlijst!

### Bijlage 3 Overzicht benutting kennisrollen

Casus	functionele invloed van kennis	Motiverende invloed van kennis	Waardevermeerderende invloed van kennis
<b>Vinex Haaglanden, Rijswijk-Zuid</b>	3BW onderzoek (2009) zoeken naar de voor- en nadelen van de alternatieven rondom bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem. De resultaten vormen de basis voor coördinatie en afstemming tussen hoogheemraadschap en Rijswijk, Dit vormt ook input voor het Masterplan (eind 2009) (consensus)	Meest effectieve alternatief kiezen door hoogheemraadschap en gemeente Rijswijk. Gedeelde kennis draagt bij aan de voortgang van het proces.	Kennis helpt om een bepaalde keuze voor bouwrijp maken te onderbouwen. Het onderzoek creëert een gedeeld referentiekader
	Onderzoek Deltares (begin 2010) naar Waterveiligheid, eerst alle relevante info verzamelen. Bij opstellen probleemformulering tweede onderzoek wordt gewerkt aan gezamenlijke probleemdefinitie, Twee kampen zijn bezig met het verzamelen van argumenten voor hen eigen standpunt (eind 2010/begin 2011)	Goed beeld krijgen van de onzekerheden rondom het oplossen van waterveiligheid vraagstukken. Gedeelde kennis draagt bij aan de voortgang van het proces	De kennis biedt inzicht in het systeem en helpt bij het maken van keuzen. Betere onderlinge verhoudingen.
<b>Zwakke Schakel, Boulevard Scheveningen</b>	Creëren van consensus over mogelijke ongewenste gebeurtenissen en mogelijk actieprogramma. Risicodossier verplicht voor Rijkssubsidie versterking waterkering	Gedeelde kennis draagt bij aan voortgang in het proces (i.r.t. bijvoorbeeld NWO onderzoek). Procedurele verplichting voldoen aan de voorschriften vanuit Rijkswaterstaat	Gedeeld referentiekader helpt bij het maken van keuzen (noodzaak van NWO-onderzoek) voor voortgang proces. Voldaan aan gestelde eis, en helpt bij het maken van keuzen.
	In kaart brengen van de effecten van bepaalde eisen rondom het tot stof uiteen vallen van objecten bij de waterkering. Op voorhand conformeren aan onderzoeksresultaten Deltares door gemeente en waterschap. Waarborgen dat bepaalde aspecten (NWO's) volgens de regels der wet worden getoetst.	Motief was om de meest realistische eis te formuleren die ook praktisch gezien haalbaar was. Gedeelde conclusies dragen bij aan de voortgang van het project. Toetsing geeft keuze legitimiteit.	Het onderzoek en daarmee de kennis helpt bij het onderbouwen van de gestelde eisen. Het onderzoek en daarmee de kennis helpt bij het onderbouwen van de gestelde eisen. Sterkere positie bij beroep & bezwaar.
<b>Ontwikkeling Zuidplas, Nieuwerkerk Noord</b>	Inzet kennis als procesinstrument om een plaats in de organisatie te verkrijgen (waterschap). Voldoen aan de voorschriften rondom watertoetsproces.	waterschap was niet vanaf het begin betrokken en kon op deze manier een positie verwerven die aansloot op het gezag van een waterschap. Toetsing geeft legitimiteit en structurering aan het proces.	waterschap heeft zich een plaats verworven als adviseur voor de ruimtelijke besluitvorming. Sterkere positie bij beroep en waarborging dat volgens de regels der wetten is getoetst.

	In kaart brengen van voor- en nadelen van alternatieven voor bouwrijp maken i.r.t. watersysteem, zowel voor 3BW onderzoek als bestemmingsplan. Inzet kennis als procesinstrument om een plaats in de projectorganisatie te verkrijgen (waterschap). Hierna was het gericht op consensus. Inrichtingsadvies als onderdeel van watertoetsproces.	Goed beeld van onzekerheden creëren en meest effectieve alternatief kiezen, waarmee ruimte blijft in bestemmingsplan alswel bouwrijp maken voor definitieve inrichting gebied. Gedeelde kennis maakt het bereiken van overeenstemming gemakkelijker. Voldoen aan de (wettelijke) voorschriften).	Onderbouwen van keuzes voor het bouwrijp maken van het gebied, onderbouwen van keuzes voor het funderen van bebouwing. Door de onderzoeken en participatie van waterschap in watertoets proces ontstaat een gedeeld referentiekader. Sterkere positie als waterschap bij bezwaar.
<b>De Mars (Zutphen), Noorderhaven</b>	Kennis over het rioleringsstelsel en de afvoer van regenwater in het gebied. Het waterschap overtuigen over de aanpak van wateroverlast op basis van de verzamelde informatie.	Duidelijkheid en inzicht in de situatie. Anticiperen op het wateradvies van het waterschap voor de waterparagraaf van het bestemmingsplan Noorderhaven.	Gestructureerde aanpak van de wateroverlast is nu mogelijk. Vlottere doorlooptijd voor het bestemmingsplan.
	Basisinformatie voor het ontwerp van de verlegde waterkering en de Noorderhaven	Onderbouwing voor het ontwerp en verantwoording van gebruikte uitgangspunten om het ontwerp goedgekeurd te krijgen door RWS.	Mogelijk maken van een nieuwe haven in Zutphen met een positieve bijdrage aan leefomgeving en watersysteem
<b>Belvédère Maastricht, Bassin/ Boschpoort</b>	Consensus over waterplan Maastricht. Waarborgen dat plannen volgens de regels der wet worden getoetst.	Gedeelde kennis maakt het bereiken van overeenstemming gemakkelijker. Toetsing geeft keuze legitimiteit.	Draagvlak, betere onderlinge verhoudingen. Sterkere positie bij beroep & bezwaar
	Waarborgen dat plannen volgens de regels der wet worden getoetst door toezending ontwerpdocumentatie aan de andere waterbeheerders	Toetsing geeft keuze legitimiteit	Sterkere positie bij beroep & bezwaar, immers de andere waterbeheerders hebben hun formele inspraakmomenten gehad en al dan niet benut.

## Bijlage 4 Overzicht kennisdoorwerking in de casussen

Doorwerking van kennis ten behoeve van borging van waterbelangen bij Rijswijk-Zuid	
Reception	De kennis wordt verspreid naar alle betrokkenen
Cognition	Tijdens overleggen tussen hoogheemraadschap en gemeente in het kader van de onderzoeken wordt de opgedane kennis besproken
Reference	Medewerkers van de betrokken partijen ontwikkelen een gedeeld referentiekader
Effort	Opgedane kennis moet landen in de nog af te sluiten intentieovereenkomst tussen gemeente en hoogheemraadschap
Adoption	Deze invloed uit zich het enerzijds vaststellen van het ontwerpbestemmingsplan, maar anderzijds om het borgen van de waterbelangen rondom waterveiligheid in de intentieovereenkomst.

Doorwerking van kennis ten behoeve van borging van waterbelangen bij Boulevard Scheveningen	
Reception	De kennis wordt verspreid naar alle betrokkenen (binnen de projectgroep(en))
Cognition	Tijdens overleggen tussen hoogheemraadschap en gemeente in het kader van de onderzoeken wordt de opgedane kennis besproken
Reference	Medewerkers van de betrokken partijen ontwikkelen een gedeeld referentiekader binnen het projectteam
Effort	Opgedane kennis is geland in de intentieovereenkomst tussen gemeente en hoogheemraadschap, ook tijdens de uitvoering vindt nog overleg plaats
Adoption	Deze invloed uit zich het enerzijds vaststellen van het ontwerpbestemmingsplan, maar anderzijds om het borgen van de waterbelangen rondom waterveiligheid in de intentieovereenkomst.
Implementati on	Kennis heeft invloed gehad op voorkeursvariant van het Rijk, door toch te kiezen voor een harde constructie als waterkering
Impact	Ook voor het onderzoek voor Scheveningen –Haven zijn criteria en rijksambities op het terrein van kustveiligheid overgenomen.

Doorwerking van kennis ten behoeve van borging van waterbelangen bij Nieuwerkerk Noord	
Reception	De kennis wordt verspreid naar alle betrokkenen binnen de ROZ
Cognition	Tijdens overleggen tussen hoogheemraadschap en gemeente resp.ROZ in het kader van de onderzoeken wordt de opgedane kennis besproken
Reference	Medewerkers van de betrokken partijen ontwikkelen een gedeeld referentiekader binnen het projectteam (ISP, Handboek Kwaliteit)
Effort	Opgedane kennis landt in de beleidsvorming van Gemeente Zuidplas, alswel in de programmering van de ROZ.
Adoption	De kennis beïnvloedt de inhoud van het bestemmingsplan, alswel het achteruit schuiven van de ontwikkeling door een moeilijkere grondslag in het gebied.

#### Doorwerking van kennis ten behoeve van borging van waterbelangen bij de Mars, Zutphen

Reception	De kennis wordt verspreid naar alle betrokkenen (binnen de projectgroep(en))
Cognition	Tijdens overleggen tussen waterschap en gemeente in het kader van de onderzoeken wordt de opgedane kennis besproken
Reference	Medewerkers van de betrokken partijen ontwikkelen een gedeeld referentiekader binnen het projectteam

#### Doorwerking van kennis ten behoeve van borging van waterbelangen bij Maastricht

Reception	De kennis wordt verspreid naar alle betrokkenen (binnen de projectgroep(en))
Cognition	Tijdens overleggen tussen waterschap en gemeente in het kader van onderzoeken en aanpalende beleidsformulering wordt de opgedane kennis besproken
Reference	Medewerkers van de betrokken partijen ontwikkelen een gedeeld referentiekader binnen het aanpalende beleidsformuleringen
Effort	Opedane kennis bepaalt de werkzaamheden en beleid van beleidsmedewerkers

## Bijlage 5 Casusbeschrijving Vinex Haaglanden, ontwikkeling Rijswijk-Zuid

### 5.1 Empirische beschrijving

#### 5.1.1 Betrokken partijen

In deze casus werken de gemeente Rijswijk, het hoogheemraadschap van Delfland en Stadsgewest Haaglanden nauw met elkaar samen. De provincie Zuid-Holland heeft een meer toezichhoudende rol. Gemeente Delft is vanuit de zijlijn betrokken. Via het programma Waterkader Haaglanden is een samenwerking tot stand gebracht met onder meer de TU Delft. Rijswijk-Zuid is als proeftuin geselecteerd binnen dit programma. Deze samenwerking draagt bij aan het ontwikkelen van goede plannen, maar draagt ook bij aan de kennisontwikkeling op het bouwgebied. De proeftuin is vanuit het bevoegde gezag geaccordeerd, dat wil zeggen: provincie, gemeente en waterschap hebben het project als zodanig aangemerkt met een bestuurlijk besluit.

Aan het begin van het project is door het hoogheemraadschap van Delfland besloten om een proactieve rol te vervullen bij de gebiedsontwikkeling van Rijswijk-Zuid. In tabel 5.1 is weergegeven op welke wijze de actoren tegen de problemen, oplossingen en rollen aankeken.

Tabel 5.1 Overzicht van de betrokken actoren en hun percepties op het probleem en gewenste oplossing

Actoren	Probleem	Oplossing	Rol
Gemeente Rijswijk	Onbekendheid over duurzame en klimaatbestendige woonwijk te ontwikkelen	Goed beheerbare woonwijk, en kennis inschakelen via o.m. Waterkader Haaglanden	Initiatiefnemer planontwikkeling
Hoogheemraadschap van Delfland	Onbekendheid met hoe haar belangen in het proces geborgen kan worden.	Voldoen aan de waterregelgeving en waken voor borging waterbelangen door proactieve rol te vervullen in besluitvormingsproces	Verantwoordelijk voor waterbeheer. Zij stelt een waterbeheersplan Hierbij is de zorg voor (regionale) waterkeringen een van de kerntaken.
Provincie Zuid-Holland	Onbekendheid met de rol binnen de ontwikkeling	Duurzame en waterveilige woonwijk	Gebiedsregisseur en vinger aan de pols waterveiligheid
Deltares	Kennisontwikkeling bouwrijp maken en meerlaagse veiligheid	Integrale afwegingen	kennisleverancier

#### 5.1.2 Fysieke opgaven en waterbelangen

Het unieke aan Rijswijk-Zuid is dat een groene woonwijk wordt opgezet, waar volop wordt gewerkt en gerecreëerd. Volgens het Masterplan (2009) trekt de wijk voordeel van de ligging bij de grote stadsparken van Rijswijk en de nabijheid van een stedelijke omgeving van Rijswijk en Delft met alle soorten van voorzieningen. Tevens is het ambitieniveau in het Masterplan hoog ingestoken, zoals duurzaamheid op het gebied van CO<sub>2</sub> uitstoot, omgang met aardse middelen en gevolgen van klimaatveranderingen. Het Masterplan slaat piketpalen in duurzaamheid. Vanuit de ambitie is veel aandacht voor de toekomstige bewoners.

#### Water één van de belangen

Water vormt slechts één van de aspecten binnen de planontwikkeling van Rijswijk-Zuid. Zo is er veel te doen rondom de geurzones van DSM. In het kader van duurzaamheid zijn diverse studies uitgevoerd naar systeemanalyse: draagkracht ondergrond, watersysteem, maar ook onderzoeken naar hoe partijen procedureel met elkaar om kunnen gaan.

Er lijkt een pragmatische overweging te zijn om te gaan bouwen met de voorgestelde bouwrijpmethode (integraal ophogen) in Rijswijk-Zuid. Er komt veel grond vrij bij de bouw van de spoortunnel in Delft. Hierdoor is in de omgeving gekeken waar het materiaal naar toegebracht kon worden om efficiënt te worden gebruikt. Als oplossing is gekozen voor het ophogen van Rijswijk-Zuid om daarmee de bouw van woningen mogelijk te maken. Op deze manier wordt duurzaam met grondstoffen omgegaan en zijn ruimtelijke concepten bedacht, die een andere invulling geven aan waterveiligheid.

#### Wateroverlast en waterveiligheid

Er wordt opgehoogd om grondwaterproblemen te voorkomen en daarnaast een versterking van de waterveiligheid te creëren. Op het moment heeft het plangebied ook te maken met grondwateroverlast. Eén van de redenen om op te hogen is om ervoor te zorgen dat er geen grondwateroverlast meer optreedt. Door het ophogen van het gebied zouden de waterkeringen in het gebied niet opgehoogd hoeven te worden. Dat zou mogelijk nodig zijn als het gebied door woningbouw bij het oorspronkelijke maaiveldniveau in een andere veiligheidsklasse zou vallen qua waterveiligheid. Op dit moment loopt de discussie of de huidige veiligheidsklasse van de boezemkeringen (3) omhoog moet naar vier of vijf. De vraag is of én om welke redenen de veiligheidsklasse omhoog gebracht moet worden. Normaal gesproken geldt de redenering dat de economische waarde van de polder omhoog gaat door de woningbouw, wat een hogere veiligheidsklasse van de boezemkeringen vereist.

Door de integrale ophoging met de vrijkomende grond uit de spoortunnel wordt het maaiveld met twee meter omhoog gebracht. Normaal gesproken zou de veiligheidsklasse van de boezemkering wel omhoog moeten als het oorspronkelijke maaiveld zou zijn aangehouden. De redenering vanuit hoogheemraadschap van Delfland is dat de kans op schade bij overstroming van de polder nauwelijks toeneemt door het forse hoogteverschil voor en na de ophoging. De provincie wil dit echter goed onderzoeken en ziet hier een precedentwerking in voor de rest van de provincie.

#### **5.1.3 Hoofdlijnen verloop proces**

Het Stadsbestuur Haaglanden beschikt momenteel op grond van het rijksbeleid nog over één grootschalige bouwlocatie, namelijk Rijswijk-Zuid (MinVROM, 2006). Onder het Vinex beleid zijn inmiddels duizenden woningen gebouwd in de nieuwe stadsdelen Wateringen, Ypenburg en Leidschenveen.

In 2006 is het Regionaal Bestuursakkoord Water Haaglanden vastgesteld, waardoor gemeenten binnen regio Haaglanden verplicht zijn om actief bij te dragen aan de realisatie van de kwantitatieve wateropgave, zoals beschreven in het Nationaal Bestuursakkoord Water (Toledo, 2011). Gemeenten en hoogheemraadschap van Delfland stellen samen de gemeentelijke waterplannen op en leggen het bestuurlijk vast. Samenwerking tussen gemeente en hoogheemraadschap om te komen tot realisatie van de door de Kaderrichtlijn Water vastgestelde waterkwaliteitsnormen (uiterlijk in 2027) is vastgesteld binnen het Bestuursvereenkomst Kaderrichtlijn Water Delfland.

Het Waterplan Rijswijk (Gemeente Rijswijk, 2008) vermeldt onder meer dat het beleidsbepalend is en dat het kan worden gebruikt als toetsingskader voor bijvoorbeeld de watertoets en voor andere plannen op gemeentelijk of regionaal niveau.

#### Globaal bestemmingsplan

Doordat de gemeente Rijswijk een globaal bestemmingsplan wilde opstellen, waren afspraken tussen de gemeente en waterschap nodig. Dit heeft geresulteerd in de totstandkoming van 'Plan van Aanpak Water in Rijswijk-Zuid' om de werkwijze te beschrijven die gemeente Rijswijk en hoogheemraadschap van Delfland willen volgen om te komen tot een invulling van de vastgelegde intenties en ambities. De intentieverklaring die gemeente Rijswijk en hoogheemraadschap van



Delfland in 2008 ondertekenden voor Rijswijk-Zuid is een wijze van procesordening geweest. Immers gemeente Rijswijk was voornemens om een globaal bestemmingsplan te maken. Dit brengt voor Delfland mee dat de watertoets niet volledig uitgevoerd kan worden. In de overeenkomst is afgesproken om het overleg over de totstandbrenging van de waterparagraaf in de uitwerkingsplannen te structureren, sluitende afspraken te maken, waardoor het watertoetsproces kon worden doorlopen. Hiermee heeft de intentieovereenkomst het proces gestructureerd. Met deze structurering ontstond een zekere projectprocedure, die werd doorlopen om tot projectbesluit te komen. Gemeente Rijswijk stond hiervoor aan de lat. Deze projectprocedure ondersteunde het besluitvormingsproces. Dit had positieve effecten op de imagebuilding van beide partijen.

In het Regionaal Structuurplan Haaglanden 2020 (SGH, 2008) is een ambitie neergelegd voor het plangebied, dat een 'groenstedelijk woonmilieu' dient te ontstaan. Dit betekent dat een woonwijk met veel grondgebonden woningen, afgewisseld met appartementen in een parkachtige omgeving het gewenste einddoel is. Tevens dienen de bedrijventerreinen ruimte te bieden voor bedrijven met milieuzones van 50-100 meter.

#### Sneuelen eerste versie bestemmingsplan

In 2008 sneuvelde de eerste versie van het bestemmingsplan voor het plangebied bij provincie Zuid-Holland, een en ander nog onder het regime van de inmiddels vervallen Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit heeft het proces zodanig gevormd dat werd besloten om een Masterplan op te stellen. Dit plan is in november 2009 vastgesteld door de gemeenteraad. In het Masterplan wordt ingegaan op de voorgenomen gebiedsontwikkeling. Het plan heeft een juridische status als structuurvisie conform de Wet ruimtelijke ordening: het werkt als bindend document voor de gemeente (Eiffel, 2011). Het hoogheemraadschap van Delfland heeft via het project 'Beter bouwen en Beter Wonen in Rijswijk-Zuid' input geleverd voor het Masterplan.

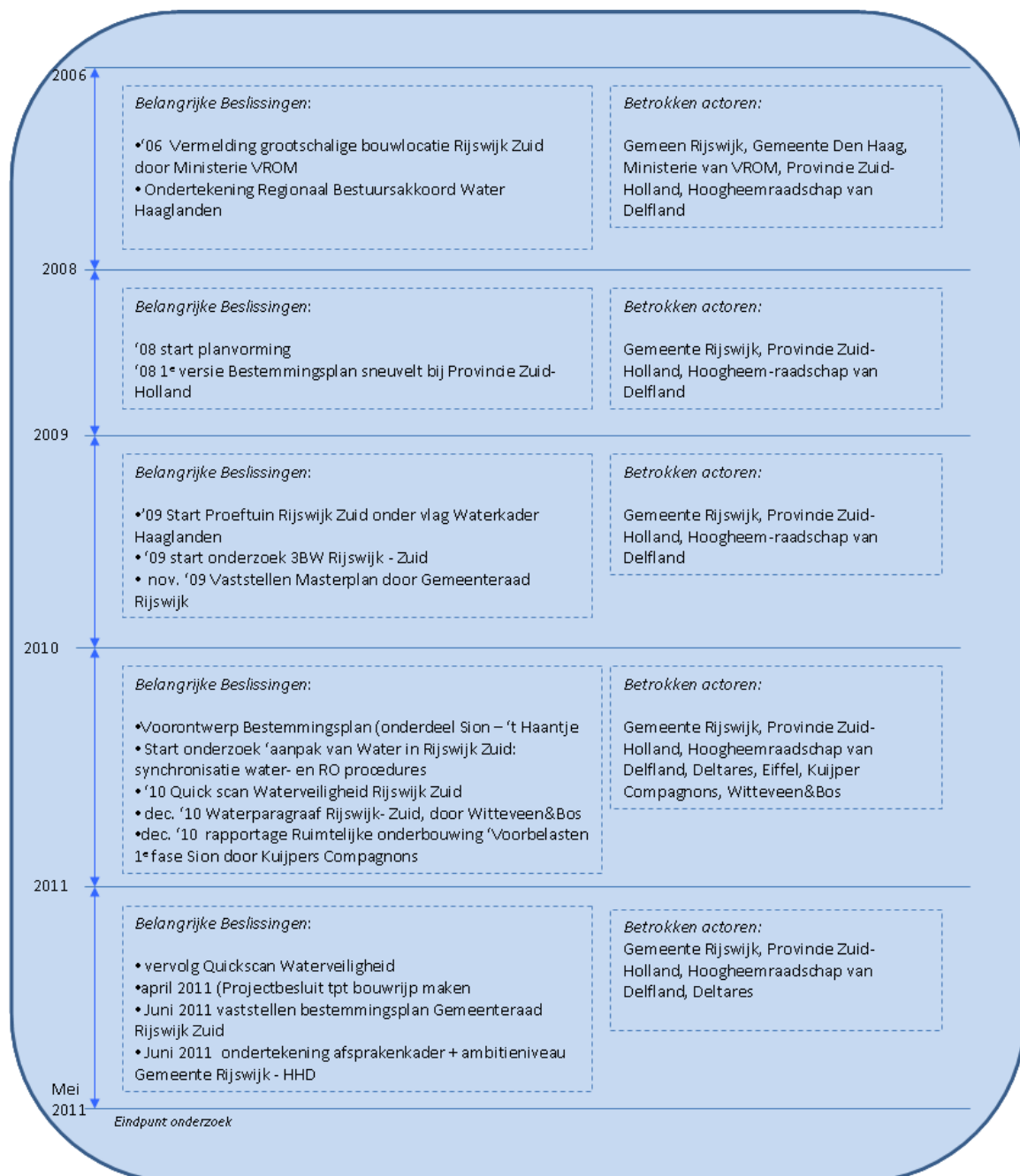
Waterkader Haaglanden is een samenwerkingsverband tussen het Stadsgewest Haaglanden, de negen Haaglanden-gemeenten, het hoogheemraadschap van Delfland en de provincie Zuid-Holland. Doel is om het watersysteem in de regio duurzamer en beheersbaar maken. Dit is noodzakelijk omdat overtollig water regelmatig voor overlast zorgt. Bestuurders hebben in februari 2006 in het Regionaal Bestuursakkoord Water vastgelegd dat het watersysteem in 2015 op orde moet zijn. Mede doordat ontwikkeling Rijswijk-Zuid onderdeel werd van Waterkader Haaglanden, zijn diverse onderzoeken opgericht. Deze onderzoeken werden ingestoken aan de hand van kennisvragen. In de volgende paragraaf zal nader op deze kennisvragen worden ingegaan. In de periode 2008 -2011 zijn inhoudelijke onderzoeken gestart en afgerond. Deze vormden in meer of mindere mate input voor het (voorontwerp) bestemmingsplan.

#### Nieuwe versie bestemmingsplan in formele fase

Op dit moment gaat het project een formele fase in. Eind vorig jaar is een voorontwerp bestemmingsplan (onderdeel Sion en 't Haantje) afgerond. Dit is het eerste plangebied van de locatie Rijswijk- Zuid. Het is de bedoeling dat voor de zomer van 2011 het college van B&W het bestemmingsplan formeel goedkeurt. In april en mei 2011 vindt besluitvorming plaats over de MER en over het projectbesluit tot bouwrijp maken van een deelplan.

De gemeente Rijswijk heeft inmiddels een besluit genomen voor het bouwrijp maken van het deelplan Sion/'t Haantje, op grond van het ontwerp bestemmingsplan (Rijswijk, 2011). Dit houdt in dat de gemeente gaat voor een versterking van de bestaande waterkeringen door deze breder in plaats van hoger te maken. Deze variant heeft tot op heden op verzet van de provincie gestuit, het is ten tijde van dit schrijven onduidelijk of de provincie bezwaar heeft aangetekend tegen het besluit om dit deelplan bouwrijp te maken.

In figuur 5.1 zijn de belangrijkste momenten in het proces en de daarbij betrokken actoren vastgelegd.



Figuur 5.1 Tijdslijn van de ontwikkeling van Rijswijk-Zuid

#### 5.1.4 Technisch, inhoudelijke kennisvragen

Binnen het project is qua kennis de aandacht gevestigd op drie thema's. Het *eerste* thema richt zich op de bodemgesteldheid en de manier waarop het gebied bouwrijp kan worden gemaakt. Het *tweede* thema is de inhoudelijke stroomlijning van procedures. Het *derde* thema gaat over afwegingen binnen meerlaagse veiligheid. Dit laatste thema bouwt voor een deel voort op de eerste twee. Inhoudelijke kennis op deze drie thema's was noodzakelijk om vanuit elke organisatie de juiste invulling hieraan te kunnen geven.

Voor dit onderzoek wordt gericht op de volgende twee thema's:

- Bodemgesteldheid in relatie tot het watersysteem;
- Waterveiligheid.

Deze onderzoeken werden uitgevoerd onder de vlag van Waterkader Haaglanden. Belangrijke vragen in de onderzoeken waren *“hoe houden we droge voeten in de toekomst, hoe funderen we de gebouwen, hoe gaan we ophogen? Waar eerst?”*, aldus de respondent van hoogheemraadschap van Delfland.

#### **5.1.5 Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde**

De benodigde kennis was niet bij de betrokken partijen in huis. Deze kennis werd ingehuurd bij adviesbureaus als mede een kennisinstelling. Deze onderzoeken betreffen ‘Beter Bouwen Beter Wonen Rijswijk-Zuid’, uitgevoerd door Deltares en Witteveen&Bos en ‘Meerlagse Waterveiligheid’, uitgevoerd door Deltares. Deze onderzoeken zijn allen uitgevoerd met steun van de betrokken gemeenten, waterschap en provincie.

#### *Meer kennis benodigd rondom bodemgesteldheid in relatie tot het watersysteem*

In 2008 was door DHV een Waterplan Rijswijk opgesteld, die ondermeer inging op de problematiek in plangebied van Rijswijk-Zuid. Dit was een gezamenlijke opdracht van gemeente en hoogheemraadschap.

#### Functie van kennis voor Hoogheemraadschap van Delfland

Binnen de ontwikkeling van Rijswijk-Zuid was in 2009 behoefte om meer kennis binnen te halen over de bodemgesteldheid. Hoogheemraadschap van Delfland ‘kent’ het watersysteem, maar heeft net als de gemeente weinig tot geen kennis in huis over de bodem. Dit is middels een onderzoek door het kennisplatform Beter Bouwen Beter Wonen (3BW) in kaart gebracht. Het onderzoek is in dit geval uitgevoerd door penvoerder Witteveen & Bos en onderaannemer Deltares. Op basis van dit onderzoek kon meer inzicht verkregen worden in het watersysteem, wijze van bouwrijp maken en op welke manier waterveiligheid verder vorm gegeven kon worden.

Deze kennis leverde voor het hoogheemraadschap van Delfland met name sectorale kennis op. De functie van deze nieuwe kennis was het in kaart brengen van de voor- en nadelen van de verschillende opties. Als motief voor het onderzoek werd in de interviews aangehaald dat door het onderzoek mogelijk was om het meest effectieve alternatief te kiezen. Het onderzoek van Beter Bouwen Beter Wonen bracht meer inzicht in het watersysteem en de effecten daarvan op de ondergrond (zettingen). Deze kennis heeft onder andere het hoogheemraadschap van Delfland ondersteund in het maken van keuzes rondom het watersysteem, zoals integrale ophoging versus het versterken van de boezemkeringen.

Naast sectorale kennis heeft het hoogheemraadschap van Delfland samen met gemeente Rijswijk een gedeeld beeld gekregen van de interactie(s) tussen het watersysteem en wijze van bouwrijp maken. Deze kennis is terecht gekomen in het Masterplan, opgesteld door gemeente Rijswijk. Ook heeft de kennis zijn weg gevonden richting het ontwerp bestemmingsplan, ondermeer ten aanzien van de negatieve beoordeling voor de grondbalans. Dit wordt veroorzaakt doordat er 2,85 miljoen m<sup>3</sup> nodig is voor het realiseren van de gewenste ophoging. Deze ophoging is onder andere noodzakelijk in het kader van voldoende drooglegging (gemeente Rijswijk, 2010:60).

#### Functie van kennis voor gemeente Rijswijk

De oorspronkelijke intentie van gemeente Rijswijk was om voor een nieuwe procesbenadering te staan. Normaal gesproken worden civieltechnici pas bij een project betrokken als een stedenbouwkundig plan is opgesteld. Hier werden de technici al voordat een stedenbouwkundig plan is ontwikkeld bij de planvorming betrokken. Allereerst werd een inventarisatie gemaakt van de geotechnische en waterhuishoudkundige eigenschappen van het gebied. Hierna werden

ontwerpateliers georganiseerd, waar kruisbestuiving kon plaatsvinden tussen civiele techniek en stedenbouw. Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot een integraal plan (Valkenburg *et al.*, 2010:16). Functie van kennis voor gemeente Rijswijk was om te komen tot consensus. Gedeelde kennis met zowel het hoogheemraadschap, civieltechnici als stedenbouwkundigen zou de voortgang van het proces moeten bevorderen, daarnaast zou het ook gemakkelijker maken om overeenstemming te bereiken. Belangrijkste meerwaarde hiervan was dat er tussen de partijen een gedeeld referentiekader was.

Uit interviews, gehouden in het kader van de synchronisatie RO en waterprocedures (Toledo, 2011), bleek dat intern gemeente Rijswijk kritiek is op de afstemming met het stedenbouwkundige bureau. Dit heeft er mede toe geleid dat er weinig synergie was tussen de civieltechnici (vanuit gemeente Rijswijk en hoogheemraadschap van Delfland) en het stedenbouwkundige bureau. Hier is een kans blijven liggen om tot een breed gedragen plan te komen. De opdrachtgever in deze (gemeente Rijswijk) is in gebreke gebleven, zo blijkt uit Toledo (2011). Mede hierdoor was het eindresultaat voornamelijk sectorale kennis. De verschuiving van de functie van kennis werd duidelijk door een ander ingestoken procesaanpak. Binnen het onderzoek 'Beter Bouwen Beter Wonen Rijswijk-Zuid' werden twee bijeenkomsten georganiseerd met alle desbetreffende stakeholders om (tussentijdse) resultaten en onderzoeksbevindingen te presenteren en te delen. Hierdoor werd onderling begrip gekweekt. Daarnaast werd synergie tussen de verschillende belangen gesmeed.

#### *Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid*

In het kader van het voorbereiden van inrichtingsplannen voor het Masterplan Rijswijk-Zuid is in 2010 de vraag gesteld hoe het staat met waterveiligheid voor het plangebied in relatie tot overstroming vanuit het regionale watersysteem. Er is onderzoek uitgevoerd naar de vraag of overgang naar een hogere beschermingsklasse van de boezemkaden noodzakelijk is en of er wellicht alternatieven zijn (Deltares, 2010). Dit onderzoek had aanvankelijk primair tot doel om relevante informatie te verzamelen om zo de gewenste vervolgvraag te kunnen stellen. Neveneffect was wel dat kennis verzameld was met als doel om de interactie tussen provincie Zuid-Holland en hoogheemraadschap van Delfland te bevorderen (Deltares, 2010). Bovengenoemd onderzoek grijpt in op een vertaling naar het uitwisselen van risico's over de drie lagen binnen meerlaagse veiligheid. Dit is relatief nieuw en uniek voor de toepassing op gebiedsontwikkeling. In het Masterplan staat dit onderzoek benoemd in de onderzoeksagenda (gemeente Rijswijk, 2009:62). Dit vormt min of meer de legitimatie en de push om het onderzoek te verrichten.

#### Verschuiving van de functie van het onderzoek

Gedurende het onderzoek verschoof de functie van kennis naar het creëren van gezamenlijke beeldvorming. De onderzoeken van 3BW en waterveiligheid hebben voor het hoogheemraadschap onderling verband. In overleg met provincie zijn alternatieven besproken voor het versterken van de keringen. Afhankelijk van de uiteindelijke (stedenbouwkundige) keuzes voor te hanteren vloerpeilen en straatpeilen kan een gefundeerde keuze gemaakt worden voor ophogen van het plangebied. De negatieve effecten van een maatgevende doorbraak van de boezemkade worden hierdoor geminimaliseerd en mogelijke hoeft er dan geen opwaardering van de veiligheidsklasse plaats te vinden (gemeente Rijswijk, 2010b:9).

In het consortium voor het onderzoek waterveiligheid zitten vier partijen, te weten hoogheemraadschap van Delfland, gemeente Rijswijk, provincie Zuid-Holland en Deltares. Dit consortium levert resultaten op richting Waterkader Haaglanden. Er is gezamenlijk een onderzoeksvoorstel ingediend. De uitvoerende partij ervoer het tussen tussen twee kampen inzitten. De onderzoeksvragen vanuit het ene kamp, provincie Zuid-Holland, en het andere kamp (gemeente Rijswijk en Hoogheemraadschap van Delfland) kwamen niet overeen. Hierdoor werd geschipperd om tot een gezamenlijke visie en vraagstelling te komen. Het onderzoek loopt nog steeds, maar de tussentijdse conclusies lijken niet de vraagstelling van het hoogheemraadschap te beantwoorden. De

problemen rond de acceptatie van het onderzoek rondom meerlaagse veiligheid is voor een deel ook gelegen in de proces- en projectinrichting. De drie overheden hebben aangegeven dat ze achter het onderzoeksvoorstel staan. Hierdoor is het project gehonoreerd. Gemeente Rijswijk is penvoerder van het voorstel, Deltares is de belangrijkste uitvoerende partij. Op het moment van het interview was er een onderhandelingsproces gaande tussen de drie overheden over de focus van het onderzoek en daarmee wat wel en niet opgepakt zal worden. Elke partij zit gelijkwaardig in het project, ook financieel.

De betrokken partijen hebben elk hun eigen (meervoudige) rollen. Deze rollen lijken soms met elkaar in contrast te staan. Zo lijkt een controverse te bestaan over de rol van de provincie Zuid-Holland. Uit de interviews blijkt de provincie in de ruimtelijke planvorming juist een terughoudende rol aan te nemen. Dit is ondermeer te herkennen uit de rolopvatting van de provincie in de discussie rondom de geurzone bij DSM.

Rondom de discussie rondom meerlaagse veiligheid hadden de waterbeheerder en gemeente elkaar snel gevonden. Door de partijen wordt ervaren dat ze dit vraagstuk eerder hadden moeten oppakken, omdat het nu voelt als mosterd na de maaltijd voor beide partijen. Ze zijn al zover met de planontwikkeling. Dit terwijl het voor de provincie nog wel als belangrijk punt wordt ervaren. De rol van de provincie bij het project meerlaagse veiligheid is sterk inhoudelijk. Dit wordt deels veroorzaakt door de vrees voor een mogelijke precedentwerking voor de provincie op het gebied van waterveiligheid. Uit de gesprekken werd duidelijk dat de provincie wel initiator is van de discussie rondom meerlaagse veiligheid, maar bij de gesprekken 'erbij gesleurd' moet worden. Dit is overigens mede veroorzaakt door een druk tijdschema van de desbetreffende medewerker van de provincie.

Kennis rondom de waterveiligheid is terechtgekomen in de waterparagraaf van Rijswijk-Zuid, die als bijlage is bijgesloten bij het ontwerpbestemmingsplan. Hier staat nadrukkelijk vermeld dat de afspraken en gemaakte keuzen nader vastgelegd moeten worden in de uitvoeringsovereenkomst(en) tussen gemeente Rijswijk en hoogheemraadschap van Delfland.

In het projectbesluit "*Ruimtelijke Onderbouwing "Voorbelasten 1e fase Sion" Projectbesluit ex artikel 3.10 Wro*" (2011:15) dat op 17 mei j.l. door de Gemeenteraad van Rijswijk is vastgesteld staat nadrukkelijk vermeld dat volgens de Provinciale Verordening Ruimte de randvoorwaarden om een onbelemmerde werking, instandhouding en het onderhoud van deze primaire en regionale waterkeringen mogelijk te maken. Dit geldt voor de beschermingszone en de kernzone die hoort bij de waterkeringen zoals opgenomen in de vastgestelde leggers van de waterschappen. In het projectbesluit is dit gewaarborgd.

## **5.2 Analyse rondom kennislogica's**

In voorgaande paragrafen is de empirie van de casus Rijswijk-Zuid beschreven. In deze paragraaf wordt gefocust op de analyse rondom de kennislogica's. Hierbij is het van belang welke kennislogica's (al dan niet bewust) worden gehanteerd door de betrokken actoren. Net als in de voorgaande paragraaf zal onderscheid worden gemaakt in twee kennisvragen.

### **5.2.1 Meer kennis benodigd rondom bodemgesteldheid in relatie tot het watersysteem**

Het onderzoek begon voor het hoogheemraadschap van Delfland op basis van een aantal sectorale vragen. Vragen, die het hoogheemraadschap had, waren gericht op "*hoe houden we droge voeten in de toekomst*", "*hoe kunnen we het gebied tegen overstromingen en wateroverlast beschermen*" en "*op welke wijze kan het watersysteem gebruik maken van de bodemgesteldheid en vice versa*". Deze vragen kwamen naar voren uit de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek. De functie van kennis was primair gericht op het in kaart brengen van voor- en nadelen van mogelijke

alternatieven. Voor het hoogheemraadschap lag het motief juist in het kunnen kiezen van een effectief alternatief.

De meerwaarde van deze kennis lag in het helpen onderbouwen van de keuzen. Op basis van deze kennis kon het hoogheemraadschap de dialoog met gemeente Rijswijk aangaan. Tegelijkertijd had gemeente Rijswijk een andere procesbenadering voor ogen. Gemeente Rijswijk zag juist mogelijkheden om twee disciplines in een vroegtijdig stadium bijeen te brengen. Zij zag hier een kans in om synergie te kweken en daarmee een effectief en efficiënt alternatief naar voren te brengen.

Consensus tussen beide disciplines kon gekweekt worden (civieltechnici en stedenbouwkundigen). Tevens werden enkele workshops gehouden om elkaar te informeren over de ontwikkelingen. Tijdens de workshops werd nadrukkelijk de discussie opgezocht waarom een bepaalde keuze werd gemaakt. Doel was om civieltechnici en stedenbouwkundigen nader bij elkaar te brengen. Helaas bleek dit niet op natuurlijke wijze plaats te vinden. Het eindresultaat voor gemeente Rijswijk was met name sectorale kennis. Toch lijkt er vanuit het perspectief van het hoogheemraadschap van Delfland wel degelijk een shift opgetreden te zijn richting de proceslogica.

#### *Verschuiving van inhoudelijke naar proces kennislogica*

Het hoogheemraadschap van Delfland heeft met de workshops ingezien wat de meerwaarde is van een gedeeld referentiekader met gemeente Rijswijk. Hierdoor zou in het verdere proces het bereiken van overeenstemmingen makkelijker gaan. De functie van de opgedane kennis verschoof van alle mogelijkheden in kaart brengen richting het creëren van consensus over de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. Het creëren van consensus werd mede ingegeven door de bereidwilligheid van zowel het waterschap als de gemeente om de kennis rondom de waterbelangen te laten borgen in het Masterplan en het ontwerpbestemmingsplan.

Het hoogheemraadschap van Delfland had enkele concessies gedaan doordat gemeente Rijswijk slechts een globaal bestemmingsplan wilde opstellen in verband met de langdurige fasering van de uitvoering. Hierdoor werd het borgen van de waterbelangen moeilijker in een document als het bestemmingsplan. Daarnaast werd het watertoetsproces niet volledig doorgelopen. Het Hoogheemraadschap stak voornamelijk in op het bereiken van consensus en op het waar mogelijk laten borgen van waterbelangen in officiële documenten. In tabel 5.2 staat het overzicht van het gebruik van de kennislogica's rondom bovengenoemd thema.

*Tabel 5.2 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema bodemgesteldheid in relatie tot het watersysteem*

	Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis	3BW onderzoek (2009) zoeken naar de voor- en nadelen van de alternatieven rondom bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem	De resultaten vormen de basis voor coördinatie en afstemming tussen hoogheemraadschap en gemeente Rijswijk, Dit vormt ook input voor het Masterplan (eind 2009) (consensus)
	Motief van kennis	Meest effectieve alternatief kiezen door hoogheemraadschap en gemeente Rijswijk	Gedeelde kennis draagt bij aan de voortgang van het proces
	Meerwaarde van kennis	Kennis helpt om een bepaalde keuze voor bouwrijp maken te onderbouwen.	Het onderzoek creëert een gedeeld referentiekader



### **5.2.2 Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid**

In het voorbeeld van meerlaagse veiligheid is te herkennen dat de partijen, aangezien ze een consortium vormen, tot een gezamenlijke onderzoeksformulering moeten komen. Dat dit niet altijd even gemakkelijk is, moge duidelijk zijn. De bijeenkomst(en) waar afstemming tussen de belangen en percepties werden beoogd, hadden een meervoudig karakter. Impliciet droegen zij bij aan de mogelijkheden om (tussentijds) geïnformeerd te worden over de resultaten. Dit gaf soms aanleiding om het onderzoek bij te sturen.

In dit onderzoek lijkt de rol van Deltares als kennisleverancier door de genoemde controversen en rolverdeling in het projectteam te worden bemoeilijkt. Deltares wil zelf kennis ontwikkelen op het vlak van meerlaagse veiligheid, zodat zij een toetsende en kwaliteitsborgende rol in andere projecten kan vervullen. Haar rol is tweeledig, enerzijds kennis leveren om het vraagstuk rondom meerlaagse veiligheid in Rijswijk-Zuid op te lossen en anderzijds op te treden als mediator tussen de Provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland. In hoeverre dit een houdbare positie blijft voor de kennisleverancier zal in de toekomst moeten blijken.

Los van de problematiek rondom waterveiligheid, heeft de provincie als losse actie een rondetafel gesprek gehad om naar aanleiding van de provinciale structuurvisie en het provinciale waterplan met zowel de gemeente als het hoogheemraadschap haar belangen en wensen in brede zin te uiten. Uit het gesprek met de provincie volgt dat de procedures en plannen, als keur, provinciaal waterplan en provinciale structuurvisie beter op elkaar afgestemd kunnen worden, ook omdat er nog veel overlap te constateren valt.

In het besluitvormingsproces zijn gemeente en waterschap begonnen met een ontwerp voor het gebied waarbij ruimtelijke en waterbelangen integraal zijn meegenomen zonder dat alle uitgangspunten definitief vaststonden. Voordeel van deze ontwerpmethodiek is het bereiken van maximaal effect van het watersysteem voor de ruimtelijke kwaliteit zonder aan functionaliteit in te boeten. Bovendien was de verwachting dat het vooraf vaststellen van uitgangspunten wel eens beperkend zou kunnen werken voor het ruimtelijke plan of voor het watersysteem.

Eén van de aspecten, die niet vast stond, was de waterveiligheid omdat juist het ontwerp daar de indicator voor is. Afhankelijk van de potentiële maatschappelijke en economische schade door toegevoegde waarde ligt de klassering hoger dan in de beginsituatie. Dit inhoudelijke feit lijkt nu in het proces op te breken doordat er geen consensus is over de waterveiligheidsklasse. Het opstarten van een besluitvormingsprocedure om te beginnen met het bouwrijp maken van een deelplan lijkt niet alleen van belang om de planning aan te houden maar ook om te bekijken of het besluit stand houdt en tot uitvoering kan worden gebracht gegeven de omstandigheden.

Het is nu de vraag of het ontbreken van consensus over een cruciaal uitgangspunt over het borgen van de waterveiligheid tot oponthoud voor het project gaat leiden, dan wel dat de besluitvorming over het bouwrijp maken van het deelplan een precedent schept ten gunste van de ontwikkelende en waterbeherende partijen: gemeente en waterschap.

#### Verschuiving van inhoudelijke naar proces kennislogica

In eerste instantie richtte het onderzoek zich op het verzamelen van alle beschikbare kennis (functie). Dit gaf de betrokken partijen een goed beeld van de (mogelijke) onzekerheden rondom het oplossen van waterveiligheidsstukken. Deze kennis biedt een meerwaarde in het helpen kiezen van vervolgoeuzen. Dit sluit goed aan bij de inhoudelijke kennislogica. Gedurende het eerste onderzoek, gericht op het verzamelen van alle relevante informatie, werd ook het creëren van consensus belangrijk. Uit de interviews blijkt dat er twee kampen waren, waarbij provincie Zuid-Holland bijna loodrecht tegenover gemeente en hoogheemraadschap stond.

Voor de kennisleverancier was het van belang om het vervolgonderzoek vanuit een gezamenlijk beeld in te steken. Deze wens kwam nadrukkelijk naar voren tijdens het interview. De kennisleverancier ervoer dat hij letterlijk tussen twee kampen in zat. De functie van kennis was voor de kennisleverancier erop gericht om consensus te kweken bij alle betrokken partijen. Immers, zo werd verwoordt tijdens het interview, een gedeeld referentiekader heeft direct gevolgen voor de voortgang van het proces/project. Het voorkomen van een impasse wordt met consensus makkelijker om te bereiken. Gedragen beelden maken de wil om er samen uit te komen groter. In tabel 5.3. is samengevat welke kennislogica's voor het thema waterveiligheid zijn geïdentificeerd.

Tabel 5.3 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema Waterveiligheid

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis	Onderzoek Deltares (begin 2010) naar Waterveiligheid, eerst alle relevante info verzamelen	Bij opstellen probleemformulering tweede onderzoek wordt gewerkt aan gezamenlijke probleemdefinitie, Twee kampen zijn bezig met het verzamelen van argumenten voor hen eigen standpunt (eind 2010/begin 2011)	
	Motief van kennis	Goed beeld krijgen van de onzekerheden rondom het oplossen van waterveiligheidsvraagstukken	Gedeelde kennis draagt bij aan de voortgang van het proces	
	Meerwaarde van kennis	De kennis biedt inzicht in het systeem en helpt bij het maken van keuzen.	Betere onderlinge verhoudingen	



## Bijlage 6 Casusbeschrijving Zwakke Schakels Zuid-Holland, Boulevard Scheveningen

### 6.1 Empirische beschrijving

#### 6.1.1 Betrokken partijen

De gemeente Den Haag en het hoogheemraadschap van Delfland zijn de belangrijkste partijen in deze ontwikkeling. Zij zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke en waterstaatkundige uitvoering. Gemeente Den Haag is voor bewoners en bedrijven eerste aanspreekpunt en verantwoordelijk voor de communicatie rondom het project. Zij richt zich op het aantrekkelijk maken van het gebied zodat het voor bewoners, bezoekers en bedrijven een aantrekkelijke omgeving wordt. Het hoogheemraadschap richt zich op de constructie van strand en boulevard als zeewering.

Beide partijen zijn de uitdaging aangegaan om te komen tot een aantrekkelijk ontwerp van de zeekant, met het strand en de boulevard als pronkstuk. Een tweede uitdaging was de financiering van de plannen. Daarvoor is gebruik gemaakt van eigen budgetten en subsidies van Rijk en provincie. Zowel aan de kant van de gemeente als aan de kant van het hoogheemraadschap zijn projectteams ingericht die in een gezamenlijk projectbureau aan de ontwikkeling en realisatie van de boulevard en de zeewering werken. Daarvoor zijn zowel mensen uit de organisaties vrijgemaakt als mensen ingehuurd op projectbasis. De bezetting van de projectteams en daarmee het bureau is bij de start van de realisatiefase gewisseld omdat daarvoor mensen met andere competenties en expertise nodig zijn.

Voor gemeente Den Haag is het woongenot relevant. Het woongenot is van invloed op de waarde van het vastgoed en dat houdt in dat het vrije zicht op de zee moet worden behouden. De aandacht voor het beperken van hinder tijdens de bouwwerkzaamheden valt daarbij in het niet, al mag het niet vergeten worden. Belangrijk zijn ook de vele bedrijven in het gebied, waarvan de meeste uiteraard met recreatieve en toeristische activiteiten te maken hebben. Deze partijen hebben juist wel behoefte aan zo min mogelijk hinder van de bouw, zowel in bereikbaarheid als in gebruik van de omgeving. Want: hoe leg je een nieuwe zeewering en een boulevard en een nieuw strand aan zonder hinder voor badgasten. Het blijkt een hele opgave.

#### Provincie en Rijk regisseur en toezichthouder

Provincie en Rijk hebben in het project een toezichthoudende en regisserende functie. Het Rijk heeft toezicht op het project als programmamanager van de Zwakke Schakels. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft Rijk de provincie Zuid-Holland opgedragen om samen met het hoogheemraadschap de zeewering op peil te brengen en met de gemeente Den Haag de ruimtelijke ontwikkelingen vorm te geven. De provincie heeft gedurende de loop van het project een wijziging in de verantwoordelijkheden moeten verwerken als gevolg van wetswijzigingen. De invoering van de Waterwet betekende voor de provincies het verlies van de inhoudelijk toezichthoudende rol op de waterschappen. De band werd door de wetswijziging beperkt tot de institutionele relatie die door de Waterschapswet is ingegeven. Hierdoor kreeg de opdracht van het ministerie aan de provincie het karakter van een delegatiebesluit. De provincie had immers geen inhoudelijke waterstaatkundige belangen meer bij het project.

Een tweede wijziging betrof de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) waardoor de provincie juist meer bevoegdheden op dat terrein kreeg. Het gevolg daarvan was dat de provincie zowel op gemeente als op het hoogheemraadschap een toezichthoudende rol kreeg voor de ruimtelijke invulling van het project. Conform de wet is dat vooral een bestuurlijke en juridische toets om te bekijken of binnen de regionale en provinciale beleidslijnen wordt gehandeld. De rol is nieuw voor de provincie en zoals zal blijken uit de analyse heeft dat gevolgen gehad voor de bijdrage van de provincie aan dit project.

In tabel 6.1 staan de percepties van de betrokken actoren op het probleem en gewenste oplossing samengevat.

Tabel 6.1 Overzicht van de betrokken actoren en hun percepties op het probleem en gewenste oplossing

Actoren	Probleem	Oplossing	Rol
Gemeente Den Haag	Ruimtelijke kwaliteit Boulevard doorn in het oog	Integrale oplossing samen met waterveiligheids-vraagstukken	Trekker Ruimtelijke kwaliteit, ontwikkelen ruimtelijk plan, bestuurlijke besluitvorming. Maar ook technisch ontwerp, begeleiden uitvoering, beheer openbare ruimte.
Hoogheemraadschap van Delfland	Waterveiligheid onvoldoende	Zacht waar het kan, hard als het moet	Trekker waterveiligheid, toetsing op veiligheidseisen en onderhoud van de zeewering, keurvergunningen NWO's
Provincie Zuid-Holland	Integrale aanpak zwakke schakels	Integrale aanpak samen met Gemeente en Hoogheemraadschap	Gebiedsregisseur, toetsing van de plannen op omgevingseisen
Rijkswaterstaat, dienst Noordzee	Kust onvoldoende sterk, periodieke zandsuppletie	Kustveiligheid op orde hebben	Monitoring basiskustlijn, financiering van het project, coördinatie uitvoering zandsuppletie;
Deltares	Kennisontwikkeling o.a. NWO's, risicomangement	Valproeven doen, risicodossier opstellen, kwaliteitsborger	Kennisinstelling

### 6.1.2 Fysieke opgaven en waterbelangen

Het unieke van het project is dat is gekozen om waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit samen te brengen in de nieuw te bouwen hybride waterkering. De dijk in boulevard komt te liggen vanaf de Scheveningse Slag tot aan de tramlijn van lijn 11 ten zuiden van de Keizerstraat. De nieuwe zeewering komt onder de boulevard te liggen en is nauwelijks zichtbaar. Op het strand voor de dijk en onder water voor de kust wordt extra zand aangebracht. Dit zand sluit aan op het zandbanket waar de strandpaviljoens op staan. Het strand wordt hierdoor breder en hoger dan nu het geval is. Het extra zand breekt de kracht van de golven. Daardoor hoeft de achterliggende dijk in de boulevard minder hoog te zijn. De kruinhoogte van de nieuwe dijk varieert tussen de 8,5 - 10 meter boven NAP, mede afhankelijk van de zichtlijnen vanaf het dorp Scheveningen op zee.

#### Historische kustlijn voor waterveiligheid

Het ontwerp van de Boulevard kenmerkt zich door de gebogen boulevard, die de historische kustlijn van Scheveningen volgt. De nieuwe boulevard is bovendien opgebouwd uit verschillende hoogteniveaus. Het ontwerp van De Solà-Morales past bij de versterkingsplannen. De zeewering is straks structureel veilig én Scheveningen krijgt een mooie, nieuwe boulevard mét uitzicht op zee.

In het ontwerp speelt met name de borging van de waterveiligheid een belang. Gedurende het project zijn twee varianten uitgewerkt voor de versterking van de waterkering, te weten zeewering voor de boulevard en in de boulevard. De eerste stuitte op een veto van de gemeente Den Haag, omdat het niet past bij hun visie op Scheveningen, als 'wereldstad aan zee'. Voordeel voor het hoogheemraadschap was dat het een robuuste en veilige oplossing is die tegelijkertijd goed te inspecteren en te onderhouden valt. De andere oplossing betreft een harde constructie in de boulevard en het ophogen van het strand en vooroever (Van den Akker *et al.*, 2009:48).

### **6.1.3 Hoofdlijnen verloop proces**

In het najaar van 2002 bleek dat de veiligheid van de kust ongunstiger was dan uit de Kustvisie 2050 naar voren kwam. TAW (Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen) maakte in oktober 2002 bekend dat de golfbelasting op de kust groter is dan tot dan toe werd aangenomen. Naast het nemen van een tijdelijke maatregel, in de vorm van een zandsuppletie, was het voor de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aanleiding om Scheveningen in de tien prioritaire Zwakke Schakels op te nemen.

#### Ambitie gemeente Den Haag voor ontwikkeling Scheveningen

In diezelfde periode had gemeente Den Haag een Masterplan Scheveningen-Kuststrook opgesteld (2001), waarin zij haar ambitie neerlegde voor ondermeer de Boulevard van Scheveningen. Ook had gemeente Den Haag een visie op de Boulevard laten opstellen door de Spaanse architect De Solà-Morales. Toen bleek dat zowel vanuit waterveiligheid als vanuit ruimtelijke ordening de noodzaak en wens bestond om de boulevard aan te pakken leken twee sporen samen te komen.

Provincie Zuid-Holland werd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aangesteld om een integraal (ontwerp) verbeteringsplan op te stellen voor deze zwakke schakel. De motivatie daarvoor is het feit dat de provincie dichter bij alle partijen staat dan het Rijk (bestuurlijke afstand Rijk-gemeente) waardoor zij sneller en adequater zou kunnen functioneren. Volgens de Waterwet (voormalige wet op de waterkering) is het verantwoordelijke waterschap de initiatiefnemer voor de planstudie die leidt tot een verbeteringsplan.

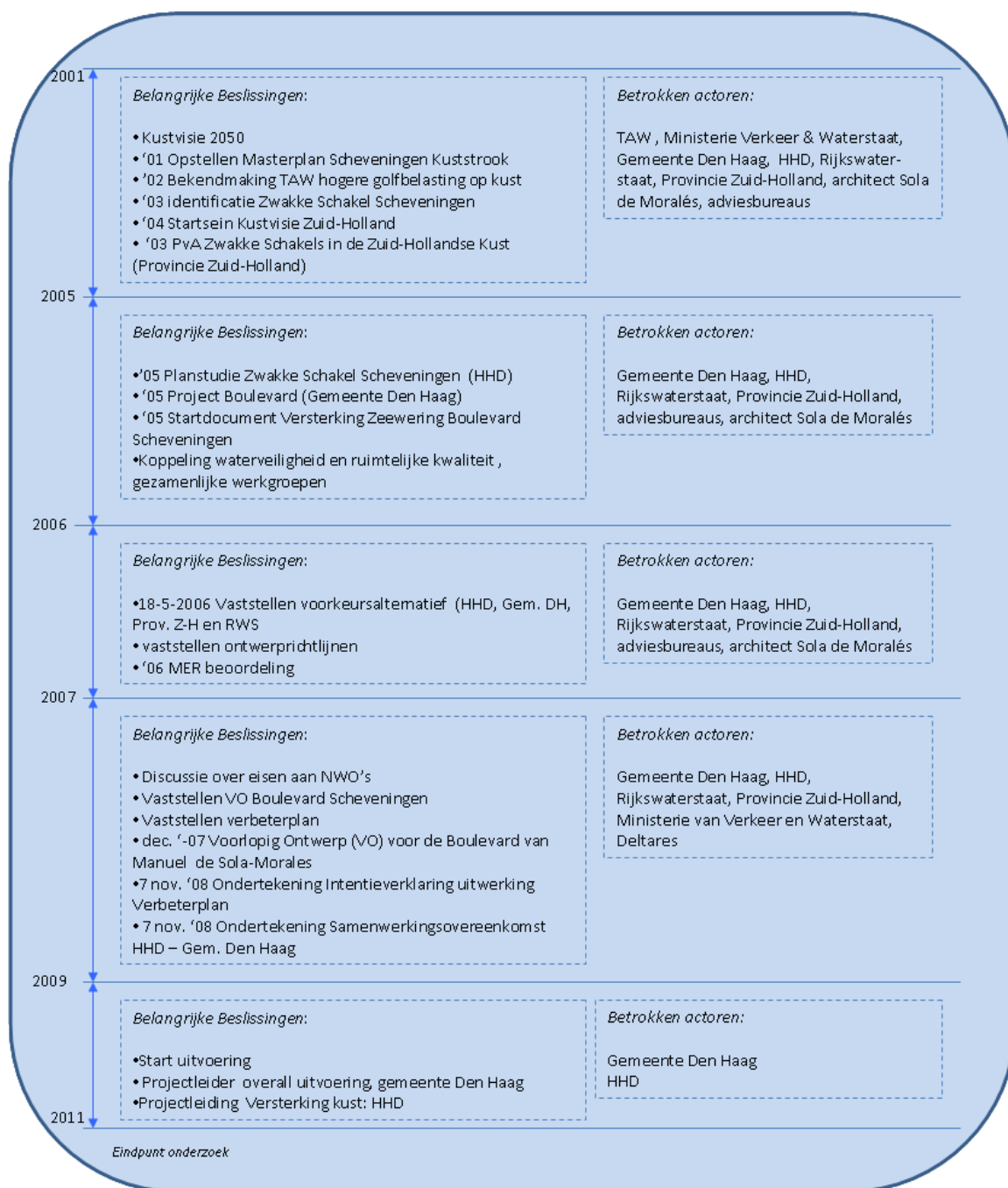
Voorafgaande aan de formering van de projectgroep Scheveningen zijn er overeenkomsten gesloten tussen de publieke overheden, waarin werd vastgelegd wie waar voor verantwoordelijk was. Hiermee werden procedures afgesproken hoe een ieder de rollen zou vervullen en op welk niveau er wanneer overleggen zouden plaatsvinden. Dit is zowel voor de planfase als voor de uitvoeringsfase bepaald, waarover later meer.

In figuur 6.1 staat de tijdslijn van de ontwikkeling van Boulevard Scheveningen weergegeven. Deze zal verder verduidelijkt worden in deze paragraaf.

#### Scheveningen als zwakke schakel

In 2003 werd Scheveningen als zwakke schakel geïdentificeerd. Hierna gaf de toenmalige staatssecretaris in 2004 het startsein voor het project Kustvisie Zuid-Holland, waar provincie Zuid-Holland de regierol in voerde. De provincie formuleerde toen een plan van aanpak voor de zes prioritaire zwakke schakels in haar gebied. Hierna verfijnde ze dit tot een plan van aanpak per zwakke schakel, in samenspraak met de desbetreffende waterschappen. Hierop formeerde de Provincie Zuid-Holland een projectgroep Scheveningen. Het hoogheemraadschap van Delfland werd daarmee verantwoordelijk om een startnotitie te schrijven (hoogheemraadschap van Delfland, 2005). Dit document bevat de basisgegevens van het project.

Het bevoegd gezag, in dit geval de provincie Zuid-Holland publiceert de startnotitie. Zij stelt eveneens de richtlijnen vast. Deze geven aan welke versterkingsalternatieven en welke milieugevolgen in het milieueffectrapport moeten worden behandeld. Voor Scheveningen gold dat het project net niet MER-plichtig was. Hierop is gekozen om geen MER te doorlopen maar wel de stappen vrijwillig zoveel mogelijk te volgen. Ook heeft er een MER-beoordeling plaatsgevonden (provincie Zuid-Holland, 2006).



Figuur 6.1 Tijdlijn van de ontwikkeling van Boulevard Scheveningen

In de periode van 2004 – 2005 verliepen de twee processen nog parallel aan elkaar: de planstudie Zwakke Schakel Scheveningen (voortouw bij hoogheemraadschap van Delfland) en het project Boulevard (gemeente Den Haag). Na het vaststellen van de uitgangspunten en randvoorwaarden werden de processen bijeengebracht. Hiermee werden de oplossingen voor de zeewering onderdeel van het Boulevard ontwerp en vice versa.

#### Procedure voor het proces

Normaliter doorlopen infrastructurele projecten in de voorbereiding enkele fasen. Voor dit project hanteerde de provincie ook een procedureschema die het proces organiseerde, zoals vermeld in bijlage 9 van "Startdocument versterking Zeewering Scheveningen" (hoogheemraadschap van Delfland, 2005). Volgens de respondenten zijn belangrijke stappen in het begin van het proces gezet, wat het verdere proces ten goede is gekomen. Er zijn belangrijke randvoorwaarden voor het ontwerp

van de waterkering en de ruimtelijke inrichting aan het begin van het project mee gegeven (provincie Zuid-Holland, 2003). Daarnaast is de communicatie van het project centraal geregeld. Gedurende de planvorming zijn vele informatieavonden en persmomenten geweest om alle stakeholders mee te laten praten over de (nog) voorliggende varianten. Motivatie hiervoor was om draagvlak te creëren en te behouden bij alle stakeholders via een beheerst participatieproces.

#### Afstemming van belangen

Het proces was er ook op gericht om af te stemmen op de besluitvormingscycli van de betrokken bevoegde organen. Dit vereiste een strakke planning. Verder waren in het begin bestuurlijke overeenkomsten afgesloten waar in werd gegaan op de producten die gemaakt werden, de rolverdeling, wie doet wat en op grond waarvan, alsmede het geld, wie betaalt wat in de planvormingfase. In de overdracht van de planvormingfase richting uitvoeringsfase zijn verdergaande afspraken gemaakt over de financiële verdeling tussen de betrokken overheden. Eveneens waren afspraken gemaakt over de planning, zoals wanneer het integrale dijkverbeteringsplan er ligt.

In het proces van het project had elke partij zo haar eigen belangen. Toch was de wil er bij alle partijen om een integraal plan te realiseren. Dit betekende concessies doen en gezamenlijke ambities formuleren. De ambities voor alle partijen zijn (tussentijds) gewijzigd doordat een ieder water bij de wijn heeft gedaan. Zo heeft hoogheemraadschap van Delfland de keuze op de hybride waterkering laten vallen, ook al ging haar eigen voorkeur uit naar de andere variant. Zij voert het motto 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. De harde constructie, die nu is gekozen, past bij de ruimtelijke inrichting van Scheveningen.

#### Veiligheid staat buiten kijf

Toch heeft hoogheemraadschap van Delfland geen concessies gedaan op de waterveiligheid. Ook de wens van gemeente Den Haag om de bestaande zichtlijnen te behouden, bleek uiteindelijk mogelijk te zijn, mits er meer zand op het strand kwam te liggen. Daar heeft gemeente Den Haag concessies gedaan. Het voorkeursalternatief is een innovatieve oplossing voor de versterking van de zeewering, waarvoor nog geen ontwerprichtlijnen zijn. Door provincie en Rijkswaterstaat zijn de eisen en normen vastgesteld waaraan deze oplossing moet voldoen, in samenspraak met waterschap en Deltares.

Bij het vaststellen van het voorkeursalternatief van de waterkering was sprake van nog een dilemma. Vanuit de gemeente werd als randvoorwaarde meegegeven dat de waterkering niet hoger mocht worden dan de huidige boulevard en het zicht op zee gelijk moest blijven. Terwijl voor de waterveiligheid juist de boulevard hoger moest worden. Door kennis in huis te halen, bleek dat de nieuwe boulevard dezelfde kronkelige lijnen volgde als in het verleden, waardoor ter plaatse van de lage punten een breder voorland is en dat de golfoploop hierdoor lager is. Dit was de rechtvaardiging om deze punten op het huidige niveau te houden, aldus de geïnterviewde van het hoogheemraadschap.

#### Borging van kennis van plan- naar uitvoeringsfase

Er is bewust gekozen om bij het naderen van het einde van de planvormingfase een traject op te starten met partijen en projectleiders die de uitvoeringfase op zich zouden nemen. Gedachtegang was om de gehanteerde en ontwikkelde filosofie in de planvormingfase over te dragen. Hiermee wordt begrip gekweekt voor bepaalde afwegingen en keuze in deze eerste fase. Het opstellen van het risicodossier was één van de activiteiten. Alle stakeholders in planfase, uitvoeringsfase en beheersfase waren uitgenodigd en geïnterviewd om een integraal dossier aan te leggen. Op dat moment was ook al bekend dat gemeente Den Haag overall projectleider zou zijn tijdens de uitvoering. Om die reden is een werknemer van gemeente Den Haag opgeleid als risicomanager om voor elke fase de risico's na te lopen en te analyseren of en waar de onzekerheidsmarges beperkt kunnen worden (Deltares, 2008).

Een ander, door sommige respondenten, als cruciaal inhoudelijk onderzoek geclassificeerd zijn de niet- waterkerende objecten (NWO's). Voor het ontwerp had het hoogheemraadschap de eis geformuleerd dat bij een maatgevende storm alle elementen op de dijk 'tot stof uiteen zouden vallen'. Bij de stedenbouwkundige vertaling leverde dit veel problemen op, mede omdat Delfland geen goede invulling aan deze eis kon geven. De invulling van Delfland werd steeds naar voren geschoven, totdat de eis een groot knelpunt begon te vormen. De gemeente Den Haag begon de bestuurlijke druk op het hoogheemraadschap op te voeren, wat uiteindelijk resulteerde in het advies van de gemeente aan Delfland om Deltares bij het project te betrekken. Bijzonder was dat bij het onderzoek naar de NWO's gemeente Den Haag en hoogheemraadschap van Delfland zich op voorhand aan de resultaten van het onderzoek door Deltares conformeerden. Toch had dit in het proces een kritiekpunt kunnen worden. Immers, het ging zowel om de borging van de waterveiligheid als ruimtelijke kwaliteit (hoogheemraadschap van Delfland, 2009).

Deltares heeft om antwoord te geven op deze vraag praktijkproeven uitgevoerd op een zeekering in Zeeland. Hierbij is met sloopkogels van verschillende gewichten een duin belast. Deze proeven hebben geleid tot een norm waaruit de verschillende elementen (NWO's) uiteen mogen vallen. Kennis voor het opstellen van de dijkverbeteringsplannen van initiatief, voorlopig ontwerp tot definitief ontwerp werden uitgevoerd door verschillende adviesbureaus.

#### Budget Nota Ruimte

Om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren heeft gemeente Den Haag ook budget aangevraagd vanuit de Nota Ruimte. Hiervoor is een MKBA uitgevoerd in het kader van Randstad Urgent om aanspraak te kunnen maken op subsidie vanuit de Vijfde Nota Ruimte. De MKBA was bedoeld als verantwoording van de subsidiegelden. Uiteindelijk is één integraal plan uitgevoerd, welke door twee procedures moest lopen. Na adviezen uit de juridische wereld bleek dit het meest optimale te zijn. De kans op falen en een eventuele vernietiging door de Raad van State bleek te groot te zijn. Deze procedures (Wet op de waterkering en Bestemmingsplan) zijn zoveel mogelijk parallel verlopen, alhoewel de inspraaktijd bij het bestemmingsplan langer was.

Eén van de ervaren successen van het doorlopen proces is de beperking in aantal zienswijzen. Door de partijen wordt dit als een succes van het ingestoken proces gezien. De stakeholders hadden daarmee voldoende inspraakmomenten en bijsturingmogelijkheden. Een andere meerwaarde die werd aangegeven is het hebben van ambassadeurs bij de andere organisaties. Deze kunnen een eventuele 'taalbarrière' beslechten als het gaat om vertaling van de wensen en eisen van de andere partij.

Voor de uitvoeringsfase is een intentieovereenkomst afgesloten tussen de desbetreffende partijen. Dit heeft geresulteerd in eerst de vaststelling van het Verbeteringsplan Versterking zeekering Scheveningen. Dit is vastgelegd in de intentieovereenkomst inzake de Verbetering van de Zwakke Schakel Scheveningen waar alle betrokken publieke organisaties hun handtekening onder hebben gezet op 7 november 2008. Verder hebben gemeente Den Haag en het hoogheemraadschap van Delfland op eveneens 7 november 2008 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin werd vastgelegd wie welke verantwoordelijkheden zou hebben tijdens de realisatie van het verbeteringsplan versterking zeekering Scheveningen.

Op dit moment is het project in uitvoering. Voor de uitvoering van versterkingswerkzaamheden aan de waterkering voert hoogheemraadschap van Delfland de directie. De overall projectleiding is in handen van gemeente Den Haag, mede vanwege de complexiteit in binnenstedelijk gebied.



#### **6.1.4 Technisch, inhoudelijke kennisvragen**

Binnen het project is qua kennis de aandacht gevestigd op de volgende thema's. Het *eerste* thema richt zich op het opstellen van een risicodossier om kennis van de planvormingfase te borgen richting de uitvoeringsfase. Het *tweede* thema betreft de normering rondom de niet-waterkerende objecten. Inhoudelijke kennis op deze drie thema's was noodzakelijk om vanuit elke organisatie de juiste invulling en vertaling richting het definitieve ontwerp hieraan te kunnen geven.

#### **6.1.5 Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde**

De benodigde kennis was niet bij de betrokken partijen in huis. De dijkverbeteringplannen werden opgesteld door een ingenieursbureau in samenspraak met de betrokken actoren. Specialistische kennis betreffende risicodossiers en niet-waterkerende objecten werden uitgevoerd door Deltares, een kennisinstelling. De onderzoeken zijn uitgevoerd met steun van de betrokken gemeenten, waterschap, dienst Noordzee en provincie.

#### *Meer kennis benodigd rondom het opstellen van een risicodossier*

Binnen het projectteam van Boulevard Scheveningen, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd waren, werd besloten om een risicodossier op te stellen. De redenen voor het opstellen van een dergelijk dossier waren divers. Ten eerste zijn bij het project verschillende partijen betrokken in de voorbereiding van het project, waarbij naar de realisatie toe ook sprake is van overdracht tussen verschillende afdelingen bij de organisaties.

In de zomer van 2008 worden de voorontwerpen van onderdelen van het project afgerond en wordt een aanvang gemaakt met het definitieve ontwerp (DO) van het project. Gemeente Den Haag wordt opdrachtgever voor het DO van het project Boulevard Scheveningen, waarbij ontwerp en uitvoering van het project onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag komen. Om te komen tot een goede beheersing van de projectrisico's werd in het te doorlopen proces gebruik gemaakt van een eerdere, in november 2006 door Arcadis uitgevoerde, risicoanalyse (Arcadis, 2006).

Ten tweede verstrekt Rijkswaterstaat voor het project een subsidie. Eén van de randvoorwaarden van deze subsidie is dat tijdens de uitvoering van het project een beheersmaatregel in de vorm van risicoanalyse wordt getroffen. De risicoanalyse dient conform de RISMAN-methode te worden uitgevoerd.

#### Risicodossier als basis voor verdere samenwerking

Gemeente Den Haag heeft Deltares opdracht gegeven de uitvoering van de risicoanalyse en daarbij de opzet van een risicodossier te faciliteren. De bijdrage van Deltares bestaat uit de volgende drie onderdelen (Deltares, 2008):

1. Vanuit de kennis van de risicomangementaanpak om risico's beheersbaar te maken (Staveren, 2006) adviseert en faciliteert Deltares de Gemeente Den Haag in het uitvoeren van de benodigde stappen om te komen tot volwaardige risicomangement in het project Boulevard Scheveningen;
2. De Gemeente Den Haag verleent bij de uitvoering van de risicoanalyse personele ondersteuning. Deltares verzorgt daarbij het opleiden door middel van 'training on the job';
3. Voor identificatie van risico's en beheersmaatregelen vanuit de technisch-inhoudelijke achtergrond van het project brengt Deltares deskundige kennis in.

Het opstellen van het risicodossier heeft als functie om alle onzekerheden in kaart te brengen. Dit werd wel ingegeven door de eis van Rijkswaterstaat om aanspraak te kunnen maken op de subsidie. Hiermee lijkt het onderzoek procedureel van aard te zijn. De onzekerheden betreffen zowel op technisch, operationeel, als juridisch/bestuurkundig vlak. Het leverde een overall beeld op van mogelijke ongewenste gebeurtenissen. Het risicodossier is een hulpmiddel bij het beheersen van ongewenste gebeurtenissen voor het project. Belangrijk is dat het regelmatig wordt geactualiseerd, vast onderdeel is van de overlegstructuur van het project. Door de vele mogelijkheden is de

risicomanager, als beheerder van het dossier, in staat om bondige overzichten in te brengen in het teamoverleg. Per gebeurtenis is aangegeven welke persoon aanspreekpunt is voor de beheersmaatregelen zodat de bewaking zeer concreet is uit te voeren.

Volgens de partijen is het van essentieel belang om risicomanagement te implementeren in een projectorganisatie als onderdeel van het 'normale projectmanagement proces'. Hierdoor moet bij alle projectleden duidelijk zijn waarom risicomanagement wordt toegepast. Door het houden van interviews met alle betrokkenen en het samenkomen tijdens de EBR-sessie (Electronic Board Room) is hier aandacht aan besteed (Deltares, 2008). De risicomanager van gemeente Den Haag had en heeft de taak om het constante risicobewustzijn op peil te houden in het gehele projectteam. Nevenfunctie was dan ook dat er consensus ontstond over de mogelijke onzekerheden en de wijze waarop dit gemanaged kon worden, aldus de respondenten.

Motief was dan ook een procedurele verplichting om te voldoen aan de voorschriften, dat gedeelde kennis bijdraagt aan voortgang in proces. Meerwaarde was gelegen dat een ieder een overzicht had van de uitvoeringsfase en de nog losse eindjes van het ontwerp. Het hielp bij het maken van keuzen. Ook werd voldaan aan de eis van Rijkswaterstaat ten aanzien van de subsidieverlening. De noodzaak voor het onderzoek naar niet-waterkerende objecten kwam scherp naar voren, aldus de respondent van Deltares.

#### *Meer kennis benodigd rondom de niet-waterkerende objecten*

Mede ingegeven door de resultaten van het risicodossier werd het onderzoek naar eisen voor niet-waterkerende objecten steeds prangender voor de stedenbouwkundige vertaling richting het definitieve ontwerp van de boulevard. Voor het ontwerp had het hoogheemraadschap de eis geformuleerd dat bij een maatgevende storm alle elementen op de dijk 'tot stof uiteen zouden vallen'. Maar wat dit praktisch gezien betekende was niet duidelijk. Delfland kon geen goede invulling aan deze eis geven. De invulling van Delfland werd steeds weer naar voren geschoven, totdat de eis een knelpunt begon te vormen. Gemeente Den Haag begon daarop de bestuurlijke druk op het hoogheemraadschap op te voeren, wat uiteindelijk resulteerde in het advies van de gemeente aan Delfland om Deltares bij het project te betrekken. Bijzonder was dat bij het onderzoek naar de NWO's gemeente Den Haag en hoogheemraadschap van Delfland zich op voorhand aan de resultaten van het onderzoek door Deltares conformeerden.

Deltares heeft om antwoord te (kunnen) geven op deze vraag praktijkproeven uitgevoerd op een zeekering in Zeeland. Hierbij is met sloopkogels van verschillende gewichten een duin belast. Deze proeven hebben geleid tot een norm waaruit de verschillende elementen (NWO's ) uiteen mogen vallen. Functie van het onderzoek was om te komen tot (sectorale) eisen voor niet-waterkerende objecten. Nevenfunctie was consensus op voorhand over de onderzoeksresultaten. Er is onderzoek gedaan naar mogelijke effecten van de elementen die onder storm loskomen op de waterkering. Motief was om de meest realistische eis te formuleren die ook praktisch gezien haalbaar was. Het onderzoek en daarmee de kennis helpt bij het onderbouwen van de gestelde eisen (meerwaarde van kennis). Daarnaast zorgde de confirmatie van beide partijen op voorhand al dat het project niet verder vertraagd zou worden. Meerwaarde was dat de verhoudingen tussen gemeente en hoogheemraadschap waren verbeterd.

De kennis, die benodigd was om de dijkverbeteringplannen te maken werd ingevuld door de adviesbureaus zelf. Het hoogheemraadschap liet de partijen hier vrij in, mits het gewenste eindresultaat van voldoende kwaliteit was.



## 6.2 Analyse rondom kennislogica's

In voorgaande paragrafen is de empirie van de casus Boulevard Scheveningen beschreven. In deze paragraaf wordt gefocust op de analyse rondom de kennislogica's. Hierbij is het van belang welke kennislogica's (al dan niet bewust) worden gehanteerd door de betrokken actoren. Net als in de voorgaande paragraaf zal onderscheid worden gemaakt in de twee kennisvragen.

### 6.2.1 Meer kennis benodigd rondom het opstellen van een risicodossier

Het onderzoek begon vanuit de gedachte dat één van de vereisten was van Rijkswaterstaat om subsidie te ontvangen het opstellen van een risicodossier was (*procedurele kennislogica*). Daarnaast was er binnen het projectteam van Boulevard Scheveningen de overtuiging dat een risicodossier één van de manieren was om kennisoverdracht en kennisborging tussen de planvormingsfase en uitvoeringsfase te realiseren (*proceskennislogica*). Gemeente Den Haag had hier ook eigen belang bij, aangezien twee verschillende diensten betrokken waren, ten eerste DSO (Dienst Stedelijke Ontwikkeling), verantwoordelijk voor ruimtelijke planontwikkeling en bestuurlijke besluitvorming, en DSB (Dienst StadsBeheer), verantwoordelijk voor het technische ontwerp, uitvoering en beheer van de openbare ruimte.

Voor dit onderzoek zijn interviews met betrokken actoren gehouden. In de periode van 9 tot en met 16 juni 2008 zijn in totaal 11 interviews gehouden met belangrijke personen in de voorbereiding van dit project. Dit vormde een eerste basis voor het risicodossier en het vaststellen van de onzekerheden. Hierna is een sessie met alle betrokken partijen georganiseerd om het risicodossier tijdens een zogenaamde EBR sessie, ook wel versnellingskamer genoemd, aan te vullen. Deltares faciliteert gemeente Den Haag in het uitvoeren van de benodigde stappen om te komen tot volwaardig risicomanagement in het project. Tevens heeft Deltares gedurende de doorlooptijd van deze opdracht een beleidsmedewerker van gemeente Den Haag opgeleid, opdat ook in de uitvoeringsfase van het project risicomanagement toegepast kan worden. Hierdoor waren de mogelijkheden om gedurende het project bij te sturen nog open. In de planvormingsfase was al bekend dat gemeente Den Haag de overall projectleiding zou gaan doen, dit vormde een startmoment voor dit project.

#### Kruisbestuiving van kennis

Tijdens de EBR sessie hebben deskundigen van Deltares technisch-inhoudelijke kennis ingebracht. Via een EBR sessie vond kruisbestuiving over de risico's plaats. Kruisbestuiving van kennis vond zowel tussen diensten van één organisatie plaats, alswel tussen verschillende organisaties. Op basis van de interviews, de EBR sessie en de terugkoppeling en discussie van de resultaten kon Deltares een voorstel geven op welke wijze risicomanagement het efficiëntst kon worden gecontinueerd in het vervolg van het project (DO, bestek, aanbesteding, realisatie en beheer). Inbegrepen waren aanbevelingen over hoe de projectteamleden meer risicobewust konden worden en blijven (Deltares, 2008:1). Bij dit laatste aspect speelde de continue aandacht voor risicomanagement door de beleidsmedewerker van gemeente Den Haag een belangrijke rol.

Hieruit kan worden afgeleid dat het projectteam Boulevard Scheveningen het onderzoek eerst via een procedurele kennislogica instak. Het risicodossier was verplicht om aanspraak te kunnen maken op Rijkssubsidie voor de versterking van de waterkering. Daarnaast waren ze op zoek naar kennisborging tussen twee fasen in. Het creëren van consensus (gedeelde referentiekaders) binnen het projectteam werd een neveneffect, aldus de interviews en documentanalyse. De verschuiving in kennislogica's trad op gedurende de EBR Sessie, toen het belang duidelijk werd van het bekend zijn met en van de risico's (Deltares, 2008). Het is van het grootste belang dat alle risico-eigenaren bekend zijn met de risico's waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Ditzelfde geldt voor de eigenaren van uit te voeren maatregelen. Dit klinkt triviaal, maar is essentieel voor het uitvoeren van goed risicomanagement. Het moet uitgesloten worden dat actoren van elkaar dachten dat er aan een risico werd gewerkt. Daarom dienen alle risico-eigenaren die in het risicodossier voorkomen te

worden geïnformeerd. Het is belangrijk dat wordt gecontroleerd of de verantwoordelijken voor een risico ook de bevoegdheden hebben om dat risico te beheersen (Deltares, 2008:24). Voorgesteld werd om bij alle werkgroepoverleggen het risicodossier als een vast item op de agenda te zetten.

Te behandelen punten zouden dan zijn:

- top-10 of top-20 van risico's en beheersmaatregelen bespreken;
- acties en verantwoordelijkheden communiceren. Iedereen rapporteert voortgang voorafgaande aan het overleg aan de risicomanager (gemeente Den Haag);
- nieuwe ongewenste gebeurtenissen? Vaste vraag tijdens de overleggen, waarna een classificatie kan plaatsvinden;
- Nieuwe ongewenste gebeurtenissen uit de werkgroepen worden onder de aandacht gebracht (om effecten op andere gebieden te kunnen bepalen).

Gedeelde kennis draagt hierbij aan de voortgang in het proces. Tevens ontstaat een gedeeld referentiekader op basis van de overleggen aangaande wijzigingen in het risicodossier.

In tabel 6.2 leest u de gehanteerde kennislogica's voor het hierboven beschreven thema.

Tabel 6.2 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het opstellen van een risicodossier

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis		Creëren van consensus over mogelijke ongewenste gebeurtenissen en mogelijk actieprogramma	Risicodossier verplicht voor Rijkssubsidie versterking waterkering
	Motief van kennis		Gedeelde kennis draagt bij aan voortgang in het proces (i.r.t. bijvoorbeeld NWO onderzoek)	Procedurele verplichting voldoen aan de voorschriften vanuit Rijkswaterstaat
	Meerwaarde van kennis		Gedeeld referentiekader, en gedeelde helpt bij het maken van keuzen (noodzaak van NWO-onderzoek) voor voortgang proces	Voldaan aan gestelde eis, en helpt bij het maken van keuzen.

### 6.2.2 Meer kennis benodigd rondom de niet waterkerende objecten

Deels is het onderzoek naar niet-waterkerende objecten (NWO's) te relateren aan het onderzoek naar het risicodossier. *Bij de uitwerking van de interviews kwam naar voren dat gebeurtenissen die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op de procedure van het goedkeuren van het bestemmingsplan 'Strand' ook werden genoemd bij de procedure van het goedkeuren van het 'Verbeteringsplan'. Vaak werd daarbij opgemerkt dat het bevoegde gezag deze bezwaren vaak zal doorverwijzen naar de gemeente als opsteller van het bestemmingsplan en trekker voor de ruimtelijke inrichting (Deltares, 2008:13).*

Het bestemmingsplan 'Strand' hangt nauw samen met de niet-waterkerende objecten. Een voorbeeld hiervan is dat als ongewenste gebeurtenis genoemd werd dat *'Hoogheemraadschap Delfland vergunningen ten behoeve van de Niet Waterkerende Objecten (NWO's) afkeurt', omdat 'De constructies van de NWO's voldoen niet aan eisen om tot stof uit elkaar te vallen'. Daaraan was gekoppeld de ongewenste gebeurtenis 2.1 'Hoogheemraadschap Delfland keurt vergunningen ten behoeve van bruggen af', omdat 'De constructies van bruggen niet voldoen aan de eisen om tot stof uit elkaar te vallen (gewicht, bezwijkmechanisme)'. Bruggen zijn één van de toe te passen NWO's (Deltares, 2008:14).*

### Bestuurlijke druk

De conclusies over de NWO's vormde voor gemeente Den Haag voldoende aanleiding om bestuurlijke druk uit te oefenen op hoogheemraadschap van Delfland. Vanuit de procedures maakte gemeente Den Haag zich zorgen of het hoogheemraadschap wel een vergunning zou afgeven voor de aanwezige bruggen en beelden aan zee op en in de waterkering. Temeer daar onduidelijkheid bestond over wat precies het 'tot stof uit elkaar vallen' betekende. Het onderzoek gaf ook voldoende onderbouwing om de procedure rondom het definitieve ontwerp van de ruimtelijke inrichting verder af te ronden. Tevens stonden beide partijen sterker als bij de bestemmingsplanprocedure er bezwaar werd aangetekend door derden (*procedurele kennislogica*).

Doordat gemeente Den Haag en hoogheemraadschap van Delfland zich op voorhand aan de uitkomsten van het onderzoek conformeerden, werd de voortgang van het proces van het project niet verder gehinderd. De kennis werd als waar aangenomen en voorkomen werd daarmee dat er bijvoorbeeld een rapportenoorlog zou ontstaan. Deze kenmerken lijken sterk op de *proces kennislogica*.

In het begin van dit onderzoek zien we dat twee kennislogica's worden gebruikt. Allereerst werd de noodzaak voor het onderzoek ingegeven vanuit de procedurele kennislogica. De functie van kennis was om ervoor te zorgen dat het hoogheemraadschap de vergunning voor de NWO's niet zou kunnen verlenen omdat de eisen onduidelijk waren. Om te voorkomen dat de partijen het oneens waren met de resultaten van het onderzoek conformeerden ze zich op voorhand al aan de conclusies. Hiermee zetten ze de nog op te doen kennis in richting gedeelde beelden.

### Sectoraal gedreven

Na deze eerste stappen werd het onderzoek sectoraal ingestoken door het hoogheemraadschap. Hoogheemraadschap van Delfland verleende de opdracht aan Deltares om onderzoek te doen naar de mogelijke eisen van NWO's. Deltares heeft op basis van deze opdracht enkele valproeven gedaan op een dijk in Zeeland. In nauw overleg met het hoogheemraadschap is deze proef vormgegeven, om zo het vertrouwen van het hoogheemraadschap te borgen. Dit onderzoek bracht kennis op basis waarvan een realistische eis was te formuleren richting 'het tot stof uiteen vallen' van NWO's. De uit het onderzoek voortvloeiende eisen waren directe input voor de stedenbouwkundigen alsmede de adviesbureaus die werkzaam waren op het vlak van waterveiligheid. De respondenten gaven aan dat door de tijdige bestuurlijke druk van gemeente Den Haag het project geen vertraging heeft opgelopen.

In tabel 6.3 worden de gebruikte kennislogica's kort samengevat.

Tabel 6.3 Overzicht gebruik van kennislogica' rondom het thema niet-waterkerende objecten

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurale kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis	In kaart brengen van de effecten van bepaalde eisen rondom het tot stof uiteen vallen van objecten bij de waterkering.	Op voorhand conformeren aan onderzoeksresultaten Deltares door gemeente en waterschap	Waarborgen dat bepaalde aspecten (NWO's) volgens de regels der wet worden getoetst
	Motief van kennis	Motief was om de meest realistische eis te formuleren die ook praktisch gezien haalbaar was	Gedeelde conclusies dragen bij aan de voortgang van het project.	Toetsing geeft keuze legitimeit
	Meerwaarde van kennis	Het onderzoek en daarmee de kennis helpt bij het onderbouwen van de gestelde eisen	Gedeeld referentiekader	Sterkere positie bij beroep & bezwaar

### **Gebruik van de strategische kennislogica**

Naast de al genoemde kennislogica's lijkt ook een vierde van toepassing te zijn. Deze noemen we de strategische kennislogica. Hier zetten actoren hun kennis strategisch in voor bijvoorbeeld eigen gewin of in het belang van voortgang van het project. Op twee momenten in het project steekt de strategische kennislogica de kop op.

Ten eerste op metaniveau als twee projecten min of meer samengevoegd worden, te weten de dijkversterking en de opknopbeurt van de boulevard. Gemeente Den Haag zet haar kennis rondom de boulevard en ruimtelijke kwaliteit dusdanig in dat zij een serieuze gesprekspartner wordt van de provincie en hoogheemraadschap. Gemeente Den Haag zag min of meer haar kans schoon om werk met werk te gaan maken en daarmee overlast voor haar burger te beperken. Kennis over de invulling van de boulevard (door de architect Sola de Morales) werd voor 'eigen gewin' ingezet om mee te kunnen praten over de ontwikkelingen bij de boulevard.

Verder werd kennis rondom de NWO's of het ontbreken ervan op strategische wijze ingezet. Ten eerste door het hoogheemraadschap, door lange tijd geen kennis op dit vlak te ontwikkelen, waardoor de stedenbouwkundige visie vertraging opliep. Het hoogheemraadschap heeft bij voorkeur zo min mogelijk NWO's in de waterkering zitten vanwege de inspecteerbaarheid van de waterkering alswel het lastiger kunnen toetsen van de waterkering elke zes jaar. Op een gegeven moment zijn ze onder bestuurlijke druk gezet door gemeente Den Haag. Strategisch van beide was het om zich op voorhand te conformeren aan de resultaten van het onderzoek door Deltares.

## Bijlage 7 Casusbeschrijving Vinex Zuidplas, deelplan Nieuwerkerk-Noord

### 7.1 Empirische beschrijving

#### 7.1.1 Betrokken partijen

In deze casus staat de Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas (RZG) centraal. In dit projectbureau nemen de gemeenten Gouda, Rotterdam, Waddinxveen en Zuidplas deel, samen met de provincie Zuid-Holland en het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. De organisatie heeft tot taak om de Vinex-opgave voor de Zuidplaspolder te realiseren. Daarom zijn alle direct betrokken overheden daarin een partner of adviseur. Voor deze casus is gesproken met de twee partijen uit de organisatie die met water een relatie hebben: de provincie en het hoogheemraadschap. Daarnaast is gesproken met medewerkers van Deltares die bij dit project zijn betrokken om advies te geven over het bouwrijp maken en de waterhuishouding van het gebied.

#### *Van Greenport richting verstedelijking*

De Zuidplaspolder ligt zodanig centraal tussen Rotterdam (Rijnmond), Zoetermeer (Haaglanden) en Gouda, Waddinxveen (het Groene Hart) dat het een aantrekkelijke locatie is om te wonen en te werken. Het gebied heeft rechtstreekse weg- en railverbindingen met Den Haag, Rotterdam en Utrecht doordat de noordelijke achterlandverbindingen van de Zuidvleugel er dwars doorheen lopen. Langs het gebied lopen twee waterwegen van nationaal belang: de Hollandse IJssel en het Rijn-Gouwekanaal. Deze waterwegen zijn ook van belang voor de waterhuishouding. De provincie werkt met gemeenten en bedrijfsleven aan verbetering van het vestigingsklimaat voor ondernemers. Bestaande bedrijven in het gebied krijgen de mogelijkheid om te verhuizen naar een beter bereikbare locatie. Daardoor verdwijnen bedrijven uit de kernen naar nieuwe terreinen langs de autosnelwegen en de vaarwegen. De ruimte die vrij komt is beschikbaar voor herstructurering, in de meeste gevallen wordt dat woningbouw. Veeteelt en glastuinbouw worden ook verplaatst, deels binnen de regio en deels naar andere streken. Het gebied maakt deel uit van twee Greenports: Westland/Oostland en Boskoop. De activiteiten zijn karakteristiek voor het gebied en zorgen zoals eerder gesteld voor veel werkgelegenheid. Daardoor zal met name de glastuinbouw een hoogwaardiger karakter krijgen. Vrijkomende ruimte zal ook worden gebruikt voor recreatieve functies waarbij moet worden gedacht aan landschapsparken die de woongebieden met het Groene Hart verbinden.

#### Gemeente en provincie trekken samen op

Gemeente Zuidplas en provincie Zuid-Holland zijn partners in de ontwikkeling van Nieuwerkerk-Noord. Gemeente Zuidplas is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, milieu, woningbouw, werkgelegenheid en verkeersbeleid op haar eigen grondgebied. Provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening (streekplan, goedkeuring bestemmingsplannen) en voor de (boven) regionale afstemming in de programmering. De provincie is het bevoegde gezag op het gebied van ruimtelijke ordening op regionaal niveau. Dat maakt het orgaan tot de regisseur van de ruimtelijke ordening. De provincie staat voor keuzes tussen deze functies en in het plangebied conflicteren en concurreren deze functies sterk met elkaar.

De gemeenten in de Zuidplaspolder hebben te maken met een opgave van regionaal belang die druk legt op de lokale belangen. Nog geen 10 jaar geleden was het gebied bestuurlijk ingedeeld in 8 gemeenten, de grote drie uitgezonderd. In de tussentijd hebben 3 fusies (Zevenhuizen-Moerkapelle, Lansingerland, Zuidplas) en 2 grenscorrecties (Gouda-Waddinxveen-Moordrecht en Rotterdam-Nieuwerkerk) het aantal gemeenten beperkt tot 3: Lansingerland, Waddinxveen en het centraal gelegen Zuidplas. Vanuit provinciaal oogpunt gezien worden deze fusies als versterking van de bestuurskracht beschouwd. Lokale belangen op dorpsniveau concurreren in deze nieuwe gemeenten met elkaar én met regionale belangen.

### Duurzaam en klimaatbestendig ontwikkelen

De ontwikkeling van Nieuwerkerk-Noord dient klimaatbestendig en duurzaam vorm te worden gegeven. In het kader van de Vijfde Nota Ruimte en provinciaal beleid is Nieuwerkerk-Noord een proeflocatie waar geëxperimenteerd zal worden met klimaatbestendig en duurzaam bouwen. Indien deze pilot slaagt, zullen de ervaringen elders in de Zuidplaspolder worden toegepast. Provincie Zuid-Holland draagt hiervoor zorg door vanuit het projectbureau Zuidplaspolder nauw betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk.

Ruimte voor water is in dit gebied inherent aan herinrichting of herstructurering, zonder sloten en andere watergangen zou het gebied vrijwel continu blank staan. Het gebied is 'man made': cultivering en een actieve waterhuishouding zijn essentieel voor het functioneren van het gebied. Het hoogheemraadschap is het orgaan dat voor de uitvoering van die taak staat. Naast het beheren en beheersen van de waterhuishouding in de polders, heeft het hoogheemraadschap ook de taak om waterkeringen in stand te houden. Deze keringen bestaan uit dijken langs rivieren en kanalen, en uit kaden langs vaarten en boezems. Ze hebben twee functies: voorkomen van overstrooming van de polders en voldoende water voor scheepvaart. Het hoogheemraadschap is dan ook een belangrijke actor in het project.

Het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard heeft op het gebied van water beslissingsbevoegdheid. Het hoogheemraadschap is verantwoordelijk voor waterbeheer (kwaliteit en kwantiteit) en waterkeringen. Het hoogheemraadschap beschikt over de Keur van Schieland, een verordening op grond waarvan het hoogheemraadschap kan verbieden om zonder vergunning watergangen te dempen of te graven. Hiermee kan het hoogheemraadschap enige invloed uitoefenen op de ruimtelijke ontwikkelingen, vooral als het gaat om het realiseren van voldoende waterberging. Via het instrument van de watertoets kan het Hoogheemraadschap zorgen dat 'de belangen van het water' worden betrokken bij de ruimtelijke plannen.

Vanuit het Projectbureau Zuidplaspolder en de ROZ is een voorstel ingediend om voor drie proeflocaties 5<sup>e</sup> Nota Ruimte budget te reserveren. Deze projecten richten zich op klimaatbestendig en duurzaam bouwen. In tabel 7.1 staan de relevante actoren kort samengevat.

Tabel 7.1 Overzicht van de betrokken actoren en hun percepties op het probleem en gewenste oplossing

Actoren	Probleem	Oplossing	Rol
Provincie	Waterveiligheid tegen overstrooming of inundatie, ruimtelijke kwaliteit	Versterken keringen en kaden, vergroten bergingscapaciteit watergangen	Toezichthouder, regisseur
Hoogheemraadschap	Waterveiligheid tegen overstrooming of inundatie, waterkwaliteit	Versterken keringen en kaden, vergroten bergingscapaciteit watergangen	Adviseur
Gemeente Zuidplas	Bouwrijp maken van waterrijke ondergrond+ beheer voor langere tijd.	Keuze voor duurzame funderingstechnieken	Uitvoerder van ontwikkeling
ROZ	Bouwen van woningen binnen gestelde termijn		Regie over ontwikkeling
Regionale samenwerkingsverbanden (SGH, SRR, ISMH)	Ruimtedruk van stedelijke functies	Uitbreiding richting Groene Hart	Aanjagers
Deltares/ 3BW /TUD			Kennisontwikkeling



### **7.1.2 Fysieke opgaven en waterbelangen**

De Zuidplaspolder is de diepste polder van Nederland. Het grondwater staat hoog, het land bestaat uit veen en is daardoor zompig. De fysieke opgave hier is om het gebied bouwrijp te maken en het watersysteem gelijktijdig in stand te houden. De uitdaging zit in het bouwrijp maken van het terrein die niet of nauwelijks wegzakt. Water heeft daarin een essentiële rol omdat het voor veerkracht in het veenpakket zorgt. Wanneer het water uit het veen wordt gepompt, dan klinkt de bodem sterk in en komt de polder nog dieper te liggen. De wens van de gemeente is om het huidige grondwaterpeil te handhaven. Ook omdat daarmee de fundering van bestaande woningen en bedrijven in stand wordt gehouden. Daarmee wordt minder overlast gecreëerd voor de omwonenden.

#### Wateroverlast en waterkwaliteit

De bestaande bodem is ongeschikt voor het infiltreren van water bij hevige regenval, vandaar dat er zoveel sloten zijn: die vangen nu al een groot deel van het regenwater op. Bij het bouwrijp maken dient dus rekening te worden gehouden met technieken om overtollig regenwater vlot af te voeren uit de woonwijken en te bergen in watergangen of andere voorzieningen voordat het uit de polder kan worden gepompt. Een bijzonder waterbelang is de noodzaak om het water in het systeem stromend te houden in verband met de kwaliteit. Bij stilstand water ontstaat, door de rijke voedingsbodem, een algenprobleem. Klimaatverandering maakt dat wateroverlast in de toekomst frequenter kan optreden. Bij het ontwerpen van een nieuwe woonwijk dienen ook de veranderingen vanwege het klimaat meegenomen te worden, om een duurzame wijk te ontwikkelen.

#### Waterveiligheid primaire en secundaire keringen

In de diepst gelegen polder van Nederland zijn de gevolgen van dijkdoorbraken overduidelijk. Het waterbelang betreft het garanderen van de veiligheid i.c. het voorkomen van overstroming van het gebied als gevolg van dijkdoorbraak. In de directe nabijheid van de polder dreigt het doorbreken van de ringvaartkaden. Verder weg aan de rand van het gebied ligt de waterkering langs de Hollandse IJssel. Deze waterkering houdt brak rivierwater tegen en maakt deel uit van de grote dijkkring (dijkkring 14) om de Randstad.

De kans op een dijkdoorbraak neemt door de woningbouw niet toe, wel het risico op schade. Dit kan worden ondervangen door op een andere manier te bouwen, bijvoorbeeld huizen op palen. De kans op doorbraak neemt wel toe als bij het bouwrijp maken onvoldoende rekening wordt gehouden met de bodemgesteldheid nabij de kaden en keringen en de opbouw van de kaden en keringen zelf.

### **7.1.3 Hoofdlijnen verloop proces**

De aanwijzing van de Zuidplaspolder als woningbouwlocatie heeft plaatsgevonden in de nota Vinex, een aanvulling op de 4<sup>e</sup> nota Ruimtelijke Ordening. De locatie was omstreden door de ligging op de laagste plek van Nederland, en doordat het gebied de groene verbinding vormt tussen het Groene Hart van de Randstad met het rivierengebied. De polder is toch woningbouwlocatie gebleven omdat de groene en blauwe elementen van het gebied behouden zullen blijven, als karakteristieke dragers van het landschap. Het zijn de lange watergangen en polderwegen die de Zuidplas een eigen identiteit geven. De doorsnijdingen van de rijkswegen 12 en 20, en de spoorlijnen van Gouda richting Waddinxveen, Zoetermeer en Nieuwerkerk aan den IJssel versterken dat beeld.

Eind jaren negentig werd gestart met het opstellen van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Vanwege het ruimtetekort in de Randstad worden Almere en Zuidplaspolder aangewezen als ontwikkelingsgebieden. Dit heeft ertoe geleid dat in de Vijfde Nota Ruimte (de opvolger van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening) van het kabinet Kok-II de Zuidplaspolder als één van de verstedelijkingslocaties van de Deltametropool wordt verkozen.

De Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) heeft in datzelfde jaar bepaald dat de Provincie Zuid Holland de organisatie van het transformatieproces in de driehoek RZG zou oppakken. Hiertoe heeft

provincie Zuid-Holland het initiatief genomen tot oprichting van een stuurgroep waarin de bij het gebied betrokken gemeenten, regio's, het waterschap en maatschappelijke organisaties samenwerkten. Vanuit het Rijk waren de voormalige departementen van VROM, VenW, EZ en LNV vertegenwoordigd in de stuurgroep van 23 partijen. Deze stuurgroep besloot om gezamenlijk een proces te starten om eerst een Interregionale Structuurvisie (ISV) en daarna een Intergemeentelijk StructuurPlan (ISP) op te stellen. De plannen worden daarmee in de tijd steeds verder uitgewerkt. Dit zal uiteindelijk leiden tot aanpassing van de bestemmingsplannen.

Op 27 februari 2002 wordt vastgelegd in het procesconvenant landsdeel West (ministerie van VROM, 2002: 27) dat de Zuidplaspolder één van de twee grootschalige verstedelijkingslocaties is in de Deltametropool. Hiermee is de regio aan zet om het planproces voor de Zuidplaspolder in te gaan richten.

#### Belangrijke rol voor lagenbenadering

De Stuurgroep driehoek RZG gaat aan de slag om het plan- en besluitvormingsproces voor de Zuidplaspolder nader vorm te geven. Dit leidt ertoe dat begin 2003 de eerste kaders worden opgesteld (Van Buuren, 2010:324). Eén van de aspecten was dat de lagenbenadering een centrale rol kreeg in de planvorming. Met de lagenbenadering krijgt de ondergrond en het watersysteem meer dan gebruikelijk aandacht in de planvorming. Dit leidde tot onderzoek naar de kansen die de Zuidplaspolder als geheel biedt. Op basis hiervan heeft de Stuurgroep Driehoek RZG de hoofdkeuzen tot 2030 voor de inrichting van het gebied vastgelegd in de Interregionale Structuurvisie (2003). De ISV is in hoofdzaak een visie en heeft zelf geen formele, wettelijke status. Het dient als afsprakenkader voor het opstellen, herzien of aanpassen van relevante streekplannen. De streekplannen zijn wel richtinggevend voor de bestemmingsplannen van gemeenten.

In 2004 is de Stuurgroep Driehoek RZG officieel opgericht, waarin de bestuurders van 23 partijen vertegenwoordigd zijn, alsmede projectbureau Zuidplaspolder. In 2005 hebben de gemeenteraden van de vijf gemeenten de ISV vastgesteld met een raadsbesluit.

Bij de uitwerking van het ISV wordt de Stuurgroep kleiner. In de Stuurgroep blijven 10 partijen over. Dit betreft de gemeenten in de Zuidplaspolder, provincie Zuid-Holland, hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en gemeente Rotterdam. De andere partijen worden meer op afstand gezet, maar blijven een continue taak hebben in de procesborging. Zij vervullen daarmee een passievere rol in het plan- en besluitvormingsproces.

#### ISP basis voor ruimtelijk beleid

Het ISV was nog in hoog abstractieniveau. In het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) staan concrete afspraken op bestuurlijk niveau over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied van Zuidplaspolder (Driehoek RZG, 2010b). Dit is een gezamenlijk plan van de vijf gemeenten (Zevenhuizen- Moerkapelle, Moordrecht, Waddinxveen, Nieuwerkerk aan den IJssel en Gouda). Het ISP is onder bestuurlijke regie van de Stuurgroep Driehoek RZG tot stand gekomen, dus in samenwerking met de provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

Het ISP gaat over de ontwikkelingen in de Zuidplas tot 2030, waarbij het accent ligt op de periode 2010-2020. Het streven is om het ISP binnen deze perioden in fasen uit te werken en uit te voeren.

Bij het opstelling van het ISP is ook gekeken naar de financiële haalbaarheid ervan.

Het ISP vormt voor de Zuidplas gemeenten de basis voor het ruimtelijke beleid. De gemeentebesturen moeten zich bij het maken van bestemmingsplannen houden aan wat in het ISP staat. Voor burgers en organisaties komen uit het ISP nog geen juridisch bindende gevolgen voort. Dat gebeurt pas na vaststelling van de bestemmingsplannen. Het ISP is in 2006 door de betrokken gemeenteraden definitief vastgesteld.



### Aan tafel met de waterkansenkaart

Tot dat moment zijn de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard) niet betrokken bij de planvorming. Een eerste actie van het hoogheemraadschap volgt op het intergemeentelijke structuurplan in de vorm van een waterkansenkaart Zuidplaspolder. De kaart stelt het waterschap op als advies bij het structuurplan om doelstellingen voor het watersysteem (veiligheid, kwantiteit, kwaliteit) te behalen binnen de mogelijkheden die het structuurplan biedt. De waterkansenkaart blijkt aan te sluiten op de verwachtingen van de ruimtelijke ontwikkelaars en er meerwaarde aan te geven. Dit blijkt onder andere uit het feit dat in 2007 het project Zuidplas een hotspot wordt in het project Klimaat voor Ruimte.

Een tweede aanwijzing is het betrekken van het hoogheemraadschap als adviseur bij de Regionale Ontwikkelingsorganisatie Zuidplas die in 2008 wordt ingesteld. De volgende partijen hebben zitting in het ROZ: provincie Zuid-Holland, gemeente Zuidplas, gemeente Waddinxveen, gemeente Gouda, gemeente Rotterdam en het waterschap (adviseur) (Driehoek RZG, 2010). Opvallend is dat een gemeente als Nieuwerkerk aan den IJssel niet vertegenwoordigd is. Ze hebben het later in de gemeenteraad wel geaccordeerd.

Water wordt beschouwd als een bepalend element in de ruimtelijke ontwikkeling van de Zuidplas. Daarna gaat het hard. In 2009 worden diverse onderzoeksprojecten opgestart om de mogelijkheden voor het bebouwen van het gebied in beeld te krijgen. Onderzoeken van Deltares en Beter Bouwen Beter Wonen (3BW) leiden in 2010 tot adviezen over het gebruik van de bodem en over funderingstechnieken voor het bouwen op de slappe grond. Het hoogheemraadschap doet een duit in het zakje door een inrichtingsadvies te geven voor water om aan het ontwerpinstrumentarium toe te voegen.

### Oprichting projectbureau Zuidplaspolder

Voor het gebied rondom Nieuwerkerk aan den IJssel is een ontwikkelingsschets gemaakt. Hiervoor is in 2006 een convenant afgesloten. Voor het gebied is een duidelijke ruimtelijke hoofdstructuur vastgelegd. Het waarborgen van de uitvoering van deze ontwikkelingsschets is geregeld door het afsluiten van een convenant (d.d. 22 juni 2006) tussen gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel, gemeente Moordrecht, Staatsbosbeheer, provincie Zuid-Holland, het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, LTO Noord en Dienst Landelijk gebied.

Binnen de ontwikkeling van de Zuidplaspolder werken diverse overheden, maatschappelijke en private organisaties samen. Dit vereist een gestructureerde organisatie en een heldere visie op samenwerking. Het *projectbureau Zuidplaspolder* coördineert de ontwikkeling, samenhang en synergie tussen de verschillende sporen (ontwikkeling, partijen en planvorming).

### Innovatie werkplaats voor veilig bouwen

Mede door de discussie over het bouwen in het 'laagste punt van Nederland' ontstond een initiatief om te onderzoeken hoe veilig het wonen is in de Zuidplaspolder. Daarom is in het kader van het nationale programma Klimaat en Ruimte in 2007 het onderzoeksproject hotspot Zuidplaspolder van start gegaan.

Xplorelab, de innovatiewerkplaats van provincie Zuid-Holland, was verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. De Stuurgroep Driehoek RZG was hier zijdelings bij betrokken door de afvaardiging van de dijkgraaf van hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard in de begeleidingsgroep. Hierdoor bleef afstemming tussen het onderzoek en de ontwikkeling van de plannen in de Zuidplaspolder.

Het onderzoek richt zich op de langetermijneffecten van klimaatverandering en kijkt wat de gevolgen hiervan zijn op de ontwikkelingen in de Zuidplaspolder. De resultaten van het onderzoek kunnen in de huidige planvorming worden verwerkt, opdat het gebied nog klimaatbestendiger en duurzamer wordt gemaakt. Eén van de onderzochte locaties betrof Nieuwerkerk-Noord. Samen met private en

publieke partijen zijn ideeën ontwikkeld om deze woonwijk duurzamer en klimaatbestendiger te maken. De resultaten zijn meegenomen in de vormgeving van de bestemmingsplannen. De resultaten van Xplorelab over het klimaatbestendig en duurzaam ontwikkelen van Nieuwerkerk-Noord waren zo veelbelovend dat besloten werd om deze als één van de pilots klimaatbestendig en duurzaam bouwen op te nemen.

#### Nota Ruimtebudget voor klimaatbestendigheid

Het Rijk heeft zich tot 2007 afzijdig gehouden van de ontwikkelingen in de Zuidplaspolder. Diverse cruciale onderdelen, zoals infrastructuur en duurzame glastuinbouw zijn afhankelijk van een Rijksbijdrage. Daarom treden het Rijk en de regio frequenter met elkaar in contact. In oktober 2007 spreken zij af op welke wijze de besluitvorming over mogelijke rijksbijdragen vormgegeven worden. Tegelijkertijd maakt de Zuidplaspolder ook onderdeel uit van het Randstad Urgent programma (Rijksoverheid, 2010). Mede hierdoor wordt duidelijk dat een rijksbijdrage zit in de koppeling met klimaatbestendigheid en duurzaamheid. De resultaten van het onderzoek in Nieuwerkerk-Noord doen de ROZ besluiten om deze locatie, naast twee andere locaties voor te dragen voor Vijfde Nota Ruimtebudget.

Op verzoek van provincie Zuid-Holland heeft de toenmalige ministerraad, in mei 2009, 24 miljoen euro beschikbaar gesteld uit het Vijfde Nota Ruimte budget om een duurzame en klimaatbestendige inrichting van de Zuidplaspolder mogelijk te maken aan de ROZ. De Zuidplaspolder moet uitgroeien tot een icoon van duurzaamheid en klimaatbestendigheid (Ministerie van VROM, 2010). Hiermee heeft provincie Zuid-Holland willen aangeven dat het gezamenlijk proces is met gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het geeft ook duidelijk aan dat je gezamenlijke doelstellingen wil realiseren (aldus de respondent van provincie Zuid-Holland).

#### Zekerheid met komst bestemmingsplan

Naast deze ontwikkelingen gaan de lokale partijen aan de slag met de planologische procedures. Er dient namelijk een bestemmingsplanwijziging opgesteld te worden. Alvorens hiermee van start te kunnen gaan is een MER nodig. De MER heeft een belangrijke rol vervuld bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De uitkomst van de onderzoeken op het gebied van milieuhygiëne, maar ook de financiële uitvoerbaarheid en de vastgestelde milieuambities, bepalen de precieze invulling van de deelgebieden. Het Hoogheemraadschap heeft hiertoe ook een bestemmingsplanadvies geschreven voor het bestemmingsplan van Nieuwerkerk-Noord (Grontmij, 2007). Dit advies was richtinggevend voor de ruimtelijke ordening en bepalend voor bouwhoogtes in het bestemmingsplan. Het vormt een onderdeel van het watertoetsproces waarin meerdere adviesvragen voorliggen. In de overleggen voor het bestemmingsplan heeft het Hoogheemraadschap als adviseur en belanghebbende aan tafel gezeten.

Uitkomst van de MER procedure was dat het beperken van de woningbouw geen negatieve effecten heeft, maar het volledig aantal woningen wel beter past bij de markt (Van Buuren, 2010: 331). Bij de aanvulling van de MER in mei 2009 zijn enkele ambities voor Zuidplas West gesneuveld, onder ander het aantal hectare aan natuurontwikkeling (Nieuwerkerk aan den IJssel, 2009: 5). Dit aanvullende onderzoek stond onder grote tijdsdruk aangezien de gemeenten tot 1 juli 2009 de tijd hadden om bestemmingsplannen te wijzigen. Immers, op 1 juli 2009 is de nieuwe Wro ingegaan. Bij het niet halen van deze deadlines, zouden alle procedures opnieuw doorlopen moeten worden via de nieuwe regelgeving (Van Buuren, 2010:331). Ook de financiële risico's rondom de ontwikkeling van Nieuwerkerk-Noord leiden tot discussies binnen de gemeenteraad.

Op 2 juli 2009 heeft de gemeenteraad van Nieuwerkerk aan den IJssel het bestemmingsplan Zuidplas West goedgekeurd. Burgers en organisaties kunnen op basis van dit vastgestelde bestemmingsplan rechten ontlenen. Dit bracht tevens meer zekerheid aan de omwonenden. Met de vaststelling van het bestemmingsplan, is een nieuwe fase aangebroken. Alvorens een stedenbouwkundige visie

wordt opgesteld voor deze woonwijk hebben de provincie en gemeente een voorstudie laten uitvoeren naar de meest optimale variant van duurzaam en klimaatbestendig bouwrijp maken. Aanleiding was de interessante conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek van het Xplorelab studie. De gemeente en provincie zijn op zoek gegaan mogelijke vervolgstappen. Binnen deze organisaties is men op zoek gegaan naar financiering voor onderzoek. Bij gemeente Zuidplas is budget bij de wethouder gevraagd voor het vervolgonderzoek. De provincie Zuid-Holland had ruimte binnen het programma 'duurzame innovatie'; eis was wel dat er zichtbare resultaten waren voor 2011, in verband met de verkiezingen in datzelfde jaar (respondent provincie Zuid-Holland).

Dit vervolgonderzoek is uitgevoerd door het kennisplatform Beter Bouwen Beter Wonen (3BW). Dit is een samenwerking van kennisinstellingen en marktpartijen, waardoor verdergaande synergie ontstaat tussen kennisdisciplines. Doel van dit onderzoek is dat de gemeenteraad een beslissing kan nemen over het bouwrijp maken. Dit vormt tevens een startpunt voor een stedenbouwkundige visie (3BW, 2010b).

Met deze studie wordt een uitwerking gegeven aan het ruimtelijke ordeningsinstrument 'de lagenbenadering'. Redenen voor dit onderzoek waren ook de 'lessons learned' bij andere projecten, zoals Ypenburg. Tijdens een excursie aan deze woonwijk werd duidelijk dat in een vroegtijdig stadium een aantal zaken nader onderzocht moesten worden, opdat bestuurders een weloverwogen afweging kunnen maken voor een klimaatbestendige en duurzame ontwikkeling.

#### Fusie zorgt voor herprioritering

In 2010 volgt ook de fusie van de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Moordrecht en Zevenhuizen-Moerkapelle tot de gemeente Zuidplas. Daarmee wordt het gebied onder één openbaar bestuur geplaatst. Ondertussen zijn ontwikkelingen gaande die de woningmarkt negatief beïnvloeden. De vraag naar nieuwe woningen daalt wat gevolgen heeft voor projectontwikkelaars en bouwbedrijven die niet aan de slag kunnen. Ook voor het project Zuidplas heeft dit gevolgen: eind 2010 besluit de gemeenteraad van Zuidplas tot uitstel van de aanleg van de wijk Nieuwerkerk Noord.

Deze wijk zou als eerste worden gerealiseerd, nu geeft de gemeente de voorkeur aan wijken waar de gemeente al grondposities heeft. Hiermee wil men renteverlies op de verworven gronden zo veel mogelijk voorkomen. Voor de verwerving van gronden in Nieuwerkerk Noord maakt het niet zo veel uit: door de vastlegging van de ruimtelijke ambities in een bestemmingsplan heeft de gemeente het voorkeursrecht voor het verwerven van gronden gekregen. Daardoor worden grondspeculaties min of meer uitgesloten.

De ontwikkeling van het gebied was in de tijd gespreid over de periode 2005-2015, door het inzakken van de woningmarkt is de einddatum losgelaten. Begonnen is met de aanleg van bedrijventerreinen langs rijksweg A12 met geheel nieuwe aansluitingen en een nieuwe provinciale weg. Hiermee is een deel van de infrastructuur al gereed gemaakt voor grotere aantallen verkeer. Het deelplan waar deze casus op focust is Nieuwerkerk Noord. Dit plan zou vanwege de technische uitdagingen en de ligging tegen Rotterdam Nesselande en de bestaande bebouwing van Nieuwerkerk als eerste worden gebouwd. De ontwikkelingen op de woningmarkt hebben ertoe geleid dat dit deelplan nu als laatste in de planning staat. Even goed is het momenteel (2010/2011) het deelplan van de ontwikkeling Zuidplaspolder dat het verst is uitgewerkt. In figuur 7.1 is de tijdslijn van het doorlopen proces met betrokken actoren weergegeven.



Figuur 7.1 Tijdlijn van de ontwikkeling van Nieuwerkerk-Noord

#### 7.1.4 Technisch, inhoudelijke kennisvragen

Kennisvragen voor de ontwikkeling van dit woongebied spitsen zich toe op de mogelijkheden van bouwrijp maken. Hiertoe waren er drie vragen te beantwoorden: hoe zit het watersysteem in zijn geheel (integraal) in elkaar? Hoe is de bodemgesteldheid exact in termen van o.a. samenstelling, draagkracht, veerkracht en grondmechanica? Op welke manier beïnvloeden bodemgesteldheid en watersysteem elkaar? Om antwoord op deze vragen te kunnen geven zijn twee onderzoeken uitgevoerd.

#### Meer kennis benodigd rondom watersysteem

Het eerste rapport betreft een advies van het Hoogheemraadschap over het watersysteem. Dit advies gaat in op de bestaande situatie van het watersysteem, op de mogelijkheden die het huidige systeem heeft om zwaardere belasting aan te kunnen en op de mogelijkheden om het systeem aan

te kunnen passen. Dit wateradvies is gaandeweg nog een aantal keren bijgesteld om beter aan te sluiten op de ruimtelijke (planologische) wensen en de geotechnische mogelijkheden. Het advies heeft als onderbouwing voor de waterparagraaf van het bestemmingsplan gediend.

Voor de herstructurering is het noodzakelijk om te weten op welke manier water deel kan uitmaken van de nieuwe ruimtelijke structuur, of omgekeerd: op welke manier maakt het watersysteem de gewenste ruimtelijke structuur mogelijk? De kennis over het watersysteem is door het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard verwerkt in de waterkanskaart. Samen met het later afgegeven inrichtingsadvies bieden zij de mogelijkheden van het watersysteem voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen aan.

Omgekeerd is in de Intergemeentelijke Structuurvisie (ISV) de gewenste stedenbouwkundige wisselwerking tussen bebouwd gebied en water beschreven en is het watersysteem als structurele drager benoemd (ROZ, 2006:17). In het Intergemeentelijke Structuurplan (ISP) is later aangegeven op welke wijze bij de bouw rekening moet worden gehouden met het watersysteem (ROZ, 2008:15). Een optimale wisselwerking tussen RO en watersysteem is hierdoor mogelijk.

#### *Meer kennis benodigd over bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem*

Een tweede rapport is in opdracht van de gemeente Zuidplas en provincie Zuid-Holland uitgevoerd door Deltares/Beter Bouwen Beter Wonen en richt zich op de bodemgesteldheid. Uit het rapport blijkt dat het gebied met traditionele methoden bouwrijp kan worden gemaakt wanneer voldoende oppervlaktewater beschikbaar is om overtollig regenwater uit de woonwijken af te voeren.

De benodigde kennis over de bodemgesteldheid en het watersysteem zijn in eerste instantie puur inhoudelijk van aard. Het gaat om feiten en deductie van materiaal om te komen tot antwoorden op technisch inhoudelijke vraagstukken. Gemeente en hoogheemraadschap hebben naar aanleiding van deelname aan Xplorelab (innovatiewerkplaats van de provincie) nader onderzoek laten doen naar de mogelijkheden voor het bouwrijp maken van woongebieden en naar nieuwe funderingstechnieken. De resultaten van deze onderzoeken worden nu gebruikt bij het maken van procesafspraken over de realisatie van woonwijken. Inhoudelijke inzet van kennis is daarmee veranderd in procesmatige inzet van kennis.

#### **7.1.5 Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde**

Het kennismanagement is impliciet ondergebracht in de ontwikkelingsorganisatie. Men bepaalt welke kennis nodig is om te kunnen beginnen met het ontwikkelen van een gebied. Door de betrokkenheid van vrijwel alle overheden is de kennis voor die partijen vrijwel volledig geborgd. De benodigde kennis was niet bij alle partijen in huis. Voor dit onderzoek wordt gericht op twee thema's, te weten watersysteem en bouwrijpmaken in relatie tot het watersysteem. Hier zal ook de nadruk op liggen.

#### *Meer kennis benodigd rondom watersysteem*

Het hoogheemraadschap is in beginsel als belanghebbende betrokken geraakt bij de Intergemeentelijke Structuurvisie (ISV) in de periode 2002-2006. Dat is logisch want op dat moment was nog de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht waar in het bijbehorende besluit het geven van een advies over het watersysteem (watertoets) bij structuurplannen nog niet verplicht was gesteld. Het hoogheemraadschap had als belanghebbende de mogelijkheid om inbreng te leveren in de vorm van een zienswijze maar heeft daar niet expliciet gebruik van gemaakt. Daarmee heeft het hoogheemraadschap de mogelijkheid voorbij laten gaan om al in de structuurvisiefase kennis in te brengen: de procedurele inzet van kennis was wel aanwezig maar werd niet benut.

De rol van het hoogheemraadschap verandert wanneer zij betrokken wordt bij het Intergemeentelijke Structuurplan (ISP). Dit plan wordt opgesteld als raamwerk ter voorbereiding op

het maken van de bestemmingsplannen. Ondertussen is de WRO vervallen en is de Wro (Wet ruimtelijke ordening) van kracht geworden. Daarin staat dat ook structuurvisies en -plannen voortaan van een wateradvies moeten zijn voorzien. De watertoets is daarmee van toepassing op het plan en het hoogheemraadschap is niet belanghebbende maar adviseur. Zij benut deze positie om een waterkansenkaart aan te bieden op basis van het ISV. De kaart wordt verwerkt in het ISP en de kennis blijkt van pas te komen op procesniveau om het hoogheemraadschap een plaats te geven als adviseur in de ontwikkelingsorganisatie. Aanvankelijk betrokken als belanghebbende op procedurele gronden met de mogelijkheid om kennis tijdens de procedure in te zetten, heeft het hoogheemraadschap een plek verworven als adviseur en is levert vanuit die positie kennis aan in het proces.

#### Kennis ingezet via procedures

Vanuit het watertoetsproces heeft het hoogheemraadschap haar kennis eerst via de procedures ingezet. Hiermee werd voldaan aan de wettelijke voorschriften. Voor de gemeenten leverde deze toetsing legitimiteit op. Voor het hoogheemraadschap zelf gaf dit mogelijkheden om haar waterbelangen in voldoende mate te borgen in formele documenten. Formeel was deze rol voor het hoogheemraadschap voldoende, maar zij zag mogelijkheden om werk met werk te maken. Door de waterkansenkaart kreeg zij mogelijkheden vanuit de andere overheden om nadrukkelijker in het proces betrokken te worden. Zij verwierf daarmee een positie waarbij ze haar kennis kon inbrengen om tot consensus te komen. Motief hiervoor was om gemakkelijker overeenstemming te bereiken alswel de vaart in het proces te houden. Uit de interviews bleek dat het hoogheemraadschap mogelijkheden zag om tegelijk met de ontwikkeling van een wijk de eisen vanuit waterkwantiteit, waterveiligheid en waterkwaliteit vorm te geven.

Het algemene motief bij de Zuidplas voor het vergaren van kennis was het voorkomen van onbekende factoren en daarmee onaangename verrassingen tijdens of na de bouw, met name waar het gaat om het bouwrijp maken van het gebied en de toe te passen funderingsmethoden. Het hoogheemraadschap was bij de vaststelling van de Zuidplas 'onaangenaam verrast', want ze was niet betrokken bij de voorbereiding tot aanwijzing als uitbreidingslocatie. Eenmaal zo ver besloot het waterschap om van de nood een deugd te maken en alle relevante informatie te verzamelen, zowel beschikbare informatie als nog te vergaren informatie. Daarmee wist het waterschap te anticiperen op de ontwikkelingen en zette zij kennis in om een positie te verwerven in de organisatie.

Bijzondere verzamelde informatie was het rapport van het Hoogheemraadschap over het watersysteem in de polder. Dit rapport omvatte zowel bekende informatie als nieuwe gegevens over het systeem. De meerwaarde van de aanpak voor het verzamelen en toepassen van kennis lijkt te liggen in de mogelijkheid om zeer snel te kunnen starten met de aanleg van de wijk, aldus de respondenten.

#### *Meer kennis benodigd over bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem*

TNO heeft onder de vlag van Xplorelab, onderzoek gedaan naar de mogelijkheden rondom het bouwrijpmaken van de woonwijk Nieuwerkerk-Noord. De resultaten vormde de aanleiding voor gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel en provincie Zuid-Holland om een vervolgonderzoek op te starten. De resultaten van Xplorelab over het klimaatbestendig en duurzaam ontwikkelen van Nieuwerkerk-Noord waren zo veelbelovend dat besloten werd, vanuit ROZ om deze als één van de pilots klimaatbestendig en duurzaam bouwen op te nemen binnen de Nota Ruimte.

Het hoogheemraadschap heeft in diezelfde periode een bestemmingsplanadvies geschreven voor het bestemmingsplan van Nieuwerkerk-Noord (Grontmij, 2007). Dit advies was richtinggevend voor de ruimtelijke ordening en bepalend voor bouwhoogtes in het bestemmingsplan. Het vormt een onderdeel van het watertoetsproces waarin meerdere adviesvragen voorliggen. In de overleggen voor het bestemmingsplan heeft het hoogheemraadschap als adviseur en belanghebbende aan tafel gezeten.



### Functie van kennis over bouwrijp maken

Alvorens een stedenbouwkundige visie wordt opgesteld voor deze woonwijk hebben de provincie en gemeente een voorstudie laten uitvoeren naar de meest optimale variant van duurzaam en klimaatbestendig bouwrijp maken. Aanleiding was de interessante conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek van het Xplorelab studie. De gemeente en provincie zijn op zoek gegaan mogelijke vervolgstappen. Binnen beide organisaties is gezocht naar financiering voor onderzoek.

Bij gemeente Zuidplas is budget bij de wethouder gevraagd voor het vervolgonderzoek. De provincie Zuid-Holland had ruimte binnen het programma 'duurzame innovatie'; eis was wel dat er zichtbare resultaten waren voor 2011, in verband met de verkiezingen in datzelfde jaar (respondent provincie Zuid-Holland). Dit vervolgonderzoek is uitgevoerd door het kennisplatform Beter Bouwen Beter Wonen (3BW). Dit is een samenwerking van kennisinstellingen en marktpartijen, waardoor verdergaande synergie ontstaat tussen kennisdisciplines.

Doel van het onderzoek is dat de gemeenteraad van thans gemeente Zuidplas een beslissing kan nemen over de wijze van bouwrijp maken. Het onderzoek bracht in kaart welke voor- en nadelen er bestaan voor verschillende uitwerkingsvarianten. Resultaat was een goed beeld van de onzekerheden en mogelijke effecten gegeven de levenscyclusbenadering, aldus een respondent van gemeente Zuidplas (Tromp & Van Zundert, 2010). De meerwaarde van het onderzoek was gelegen in de onderbouwing van de te maken keuzen door de gemeenteraad. Dit vormt tevens een startpunt voor een stedenbouwkundige visie (3BW, 2010b). Met deze studie wordt een uitwerking gegeven aan het ruimtelijke ordeningsinstrument 'de lagenbenadering'. Redenen voor dit onderzoek waren ook de 'lessons learned' bij andere projecten, zoals Ypenburg.

### Verschuiving functie van kennis

De studie is oorspronkelijk een technisch vraagstuk geweest, maar is uiteindelijk door de opdrachtgever als integraal vraagstuk vertaald en benaderd. De integrale benadering heeft eraan bijgedragen dat er nu al stappen zijn gezet in de ideefase, om het uiteindelijk in de planfase gericht en beter op de locatie toegesneden uit te kunnen werken. Naast de kennis en informatie die in deze studie zijn gegenereerd, zijn het vooral de stappen en betrokkenen die kleuring hebben gegeven aan dit proces en de uitkomst ervan (3BW, 2010b).

Bij aanvang van de 3BW onderzoek was er een normale opdrachtgever- opdrachtnemer relatie. De opdrachtgevers hadden een vraagstelling meegegeven met veel vrijheidsgraden. Dit leidde ertoe dat onduidelijkheden ontstonden over de gewenste zoekrichting en eindresultaat. Normale beperkingen van het onderzoek ontbraken. Met als gevolg dat een interactieve samenwerking ontstond tussen adviesbureaus, kennisinstellingen en publieke organisaties. Het werd een gezamenlijk zoekproces met ieder zijn eigen verantwoordelijkheden. Bijzonder bij dit onderzoek was tevens dat verschillende adviesbureaus samenwerkten elk op basis van een andere discipline. Dit leidde bij vergaderingen er toe dat veel expertise werd ingezet (3BW, 2010b).

Tijdens het onderzoek waren enkele momenten zichtbaar waar één van de opdrachtgevers de tussentijdse resultaten moest evalueren, gezien de mogelijke consequenties. Eén voorbeeld is een drooglegging in het gebied (afstand tussen maaiveld en grondwaterstand). Het concrete voorstel was veel minder drooglegging dan dat we gewend zijn in Nederland. De gemeente heeft intern overleg gehad met afdeling beheer of deze drooglegging wel realistisch was voor het gebied. Het hoogheemraadschap heeft ook een tweetal momenten gehad van intern overleg binnen het waterschap. In het bestemmingsplanadvies (Grontmij, 2007) hadden ze de wens dat er slechts één waterpeil in het gebied zou zijn. Daarbij hadden ze de waterbergingsseis gekoppeld aan de standaard droogleggingseis. Bij een geringere drooglegging zou dat direct gevolgen hebben voor de waterbergingscapaciteit in het gebied. Na veel afstemming tussen de publieke organisaties en hun

adviseurs is ingezien dat het beperkt aanpassen van de waterpeilen veel voordelen oplevert voor de ruimtelijke inrichting van de nieuwe woonwijk (3BW, 2010b). Het verlopen proces is bijzonder te noemen, in de zin dat er veelvuldig buiten de geijkte paden is gedacht, zowel door opdrachtnemers als opdrachtgevers. Dit heeft tot gevolg dat basisprincipes en uitgangspunten van ophogingstechnieken, richtlijnen en regels ter discussie worden gesteld, met alle mogelijke gevolgen van dien (3BW, 2010b).

De scope is bij aanvang van de studie heel breed geweest om ruimte te kunnen geven aan andere, niet traditionele methoden en technieken. De opgave betrof een vergelijkingsstudie tussen verschillende traditionele en optionele bouwrijpmethoden, met als doel een klimaatbestendige en duurzame locatieontwikkeling tot stand te brengen. Binnen de studie is de groep zelf op zoek gegaan naar de methoden en de kaders voor de trechtering op basis van duurzaamheid en klimaatbestendigheid. Door de interactie tussen bureaus en opdrachtgever in een gelijkwaardige setting is begrip gekweekt voor de ingebrachte kennis en standpunten en is gezamenlijk gewerkt aan een gedragen voorkeursoplossing. Dit leer- en zoekproces heeft haar vruchten afgeworpen bij zowel de bureaus als de opdrachtgever. Niet alleen ligt er een gedragen oplossing, ook binnen de verschillende organisaties is de kennis van de methoden en haar toepassingsmogelijkheden gegroeid.

Zo is de functie gedurende het onderzoek verschoven van het in kaart brengen van alternatieven naar het opstellen van een gezamenlijke probleemdefinitie. Uit het voorbeeld van de droogleggingseis kan gehaald worden dat gedeelde kennis het bereiken van overeenstemming gemakkelijker wordt. Dit wordt eveneens onderschreven door de betrokken partijen. De gemeente gaf tijdens een interview in 2010 (Tromp & Van Zundert, 2010) aan dat het onderzoek van 3BW tot betere onderlinge verhoudingen en begrip heeft geleid tussen hoogheemraadschap en gemeente.

Het mag duidelijk zijn dat er doorwerking plaatsvindt van kennis in de besluitvorming over de waterbelangen. In de besluitvorming over bestemmingsplan is kennis benut voor het formuleren van de wateradviezen, in de planvorming heeft de nieuwe informatie over het bouwrijp maken van het gebied bijgedragen aan de keuze om dit gebied als laatste te ontwikkelen: niet vanwege de complexiteit maar vooral vanwege de voorspelbaarheid van de ontwikkeling want men weet nu waar men aan toe is bij eventuele problemen.

## **7.2 Analyse rondom kennislogica's**

In voorgaande paragrafen is de empirie van de casus Vinex Zuidplaspolder deelplan Nieuwerkerk Noord beschreven. In deze paragraaf wordt gefocust op de analyse rondom de kennislogica's. Hierbij is het van belang welke kennislogica's (al dan niet bewust) worden gehanteerd door de betrokken actoren. Net als in de voorgaande paragraaf zal onderscheid worden gemaakt in de eerder onderscheiden kennisvragen.

### **7.2.1 Meer kennis benodigd rondom het watersysteem**

Bij Nieuwerkerk Noord lijkt een bijzonder fenomeen voor te hebben gedaan, dat pas aan het licht komt wanneer specifiek wordt gekeken naar volgtijdelijkheid van handelingen, de reactie tussen handelingen en vooral de motieven bij de handelingen.

Bij de analyse van de handelingen via de tijdlijn blijkt dat het hoogheemraadschap via twee handelingsperspectieven betrokken is geraakt bij het project.

#### Nieuwe wet, nieuwe kansen

Het eerste handelingsperspectief begint bij de start van het project als provincie Zuid-Holland via het ruimtelijke spoor de partijen tot samenwerking stimuleert voor de gebiedsontwikkeling Zuidplaspolder. Het hoogheemraadschap is daarbij in eerste instantie geen partner omdat het geen ruimtelijke bevoegdheden heeft. Dit speelt in de periode dat de WRO nog van kracht is en het



hoogheemraadschap bij structuurvisies nog geen rol speelt via de watertoets. Het hoogheemraadschap is in dit handelingsperspectief belanghebbende vanwege de gevolgen van de gebiedsontwikkeling voor het watersysteem waar het hoogheemraadschap verantwoordelijk voor is. Zij heeft de mogelijkheid om op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) via een zienswijze inzichten op het plan kenbaar te maken maar doet dat niet.

Het is een mogelijkheid die bij aanvang van de casus niet in beeld was en ook uit de interviews met betrokkenen niet naar voren is gekomen. Er is namelijk sprake van een planprocedure die in juridische termen volgens de Awb als beleidsvoorbereiding wordt aangemerkt. De planprocedure betreft het opstellen van een zogenaamde structuurplan volgens de WRO, waar het hoogheemraadschap in de periode dat dit speelt nog geen adviserende rol heeft. De Watertoets, het ruimtelijke instrument dat waterschappen voor een reactie op ruimtelijke plannen ter beschikking heeft, is op dat moment volgens het dan vigerende Besluit Ruimtelijke Ordening (BRO) alleen van toepassing op bestemmingsplannen (Ministerie van VROM, 1998).

Dit verandert na de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2006, als watertoetsen ook voor structuurvisies (de planvorm die de structuurplannen opvolgt) gaat gelden. Het structuurplan is dan nog niet vastgesteld en de wettelijke status is door de nieuwe wetgeving daarom bij vaststelling die van een structuurvisie. Het hoogheemraadschap reageert op de veranderingen door als advies een waterkansenkaart aan te bieden voor verwerking in het plan. Dat lukt niet meer omdat de Intergemeentelijke Structuurvisie al te ver gevorderd is. Het alternatief vormt verwerking van de waterkansenkaart in het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) dat de status van globaal bestemmingsplan draagt.

Gevolg van deze ontwikkeling is een stevige verankering van de waterbelangen zoals aangegeven door het hoogheemraadschap op bestemmingsplanniveau. Hierdoor worden maatregelen voor het hoogheemraadschap juridisch afdwingbaar bij de gemeente indien bij de uitwerking onvoldoende met de belangen van water rekening wordt gehouden. Dit lukt en het hoogheemraadschap wordt een partij binnen de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. Het hoogheemraadschap verwerft een positie als (niet-risicodragende) adviseur. Deze functie werkt tot door en met de oprichting van de ROZ en het projectbureau. Het hoogheemraadschap lijkt haar kennis (onbewust) strategisch ingezet te hebben om een positie te verkrijgen binnen de ontwikkeling van de Zuidplaspolder.

#### Verschuiving kennislogica

In eerste instantie lijkt het hoogheemraadschap zich via de procedurele kennislogica te manifesteren. Ze brengt kennis in om te voldoen aan de nieuwe voorschriften van het watertoetsproces. Het motief hiervoor was legitimering van een keuze. De grootschalige ontwikkeling in de Zuidplaspolder brengt ook kansen met zich mee voor het hoogheemraadschap om de waterbelangen duurzaam te kunnen borgen. Uit interviews bleek dat het hoogheemraadschap mogelijkheden zag om tegelijk met de ontwikkeling van een wijk de eisen vanuit waterkwantiteit, waterveiligheid en waterkwaliteit vorm te geven. Hiermee verschoof de rol van kennis richting de proceskennislogica. Kennis werd ingebracht in processen om gezamenlijke probleemdefinitie te definiëren.

Na vaststelling van het ISP bleek een aantal zaken onvoldoende waren uitgewerkt door de betrokken partijen (gemeenten en provincie). De wens bestond vanuit de overheden om de ruimtelijke kwaliteit van de plannen van de diverse deelprojecten zo goed mogelijk te borgen. Ze wilden dat de huidige en toekomstige bewoners en gebruikers trots zijn op hun polder (Driehoek RZG, 2008: 5).

Dit resulteerde in het opstellen van het Handboek Kwaliteit. Hierbij gaat het met name om de ambities vast te leggen voor de gehele Zuidplaspolder. Het Handboek diende als input voor het opstellen van de MER (Milieu Effect Rapportages) en bestemmingsplannen van de deelgebieden. In het Handboek wordt verder ingegaan op een drietal aspecten; duurzaamheid, hoofdplanstructuur

van de Zuidplaspolder en kwaliteit in de deelgebieden. Elke gemeente heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van plannen in een deelgebied. Terecht werd echter vanuit de verschillende gemeenten bij het opstellen van het Handboek de vraag gesteld om over enkele basisprincipes gezamenlijke afspraken te houden. Het idee hierachter was dat de gemeenten hierdoor het gevoel hadden dat de deelgebieden in de Zuidplaspolder allen met eenzelfde minimaal kwaliteitsniveau zouden worden ontwikkeld. Hiertoe zijn er basisafspraken gemaakt over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte in de deelgebieden en de organisatie in het ontwerpproces (Driehoek RZG, 2008:18).

Het opstellen van het Handboek Kwaliteit is opgesteld door het Atelier Zuidplaspolder. In dit atelier participeerden ontwerpers vanuit provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, Gouda en gemeenten Zevenhuizen-Moerkapelle en Moordrecht. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard was als adviseur betrokken (Driehoek RZG, 2008:5). Tabel 7.2 geeft nog eens schematisch weer op welke manier kennis volgens een bepaalde logica is ingezet.

Tabel 7.2 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema waterveiligheid

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis		Inzet kennis als procesinstrument om een plaats in de organisatie te verkrijgen (HHSK)	Voldoen aan de voorschriften rondom watertoetsproces
	Motief van kennis		HHSK was niet vanaf het begin betrokken en kon op deze manier een positie verwerven die aansloot op het gezag van een waterschap	Toetsing geeft legitimiteit en structurering van het proces
	Meerwaarde van kennis		HHSK heeft zich een plaats verworven als adviseur voor de ruimtelijke besluitvorming	Sterkere positie bij beroep en waarborging dat volgens de regels der wetten is getoetst.

### 7.2.2 Meer kennis benodigd over bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem

De tweede inhoudelijke kennisvraag richt zich op methoden van bouwrijp maken in relatie tot het watersysteem. Zoals gezegd gaf het onderzoek van Xplorelab nieuwe inzichten over klimaatrobuust en duurzaam bouwen voor deze wijk. In dezelfde periode loopt ook de globale bestemmingsplanprocedure.

#### Tijdsdruk door nieuwe wetgeving

In 2008 zijn de lokale partijen aan de slag gegaan met de planologische procedures. Er dient namelijk een bestemmingsplanwijziging opgesteld te worden. Alvorens hiermee van start te kunnen gaan is een MER nodig. De MER heeft een belangrijke rol vervuld bij de besluitvorming over het bestemmingsplan. De uitkomst van de onderzoeken op het gebied van milieuhygiëne, maar ook de financiële uitvoerbaarheid en de vastgestelde milieuambities, bepalen de precieze invulling van de deelgebieden. Het hoogheemraadschap heeft hiertoe ook een bestemmingsplanadvies geschreven voor het bestemmingsplan van Nieuwerkerk-Noord (Grontmij, 2007). Dit advies was richtinggevend voor de ruimtelijke ordening en bepalend voor bouwhoogtes in het bestemmingsplan. Het vormt een onderdeel van het watertoetsproces waarin meerdere adviesvragen voorliggen. In de overleggen voor het bestemmingsplan heeft het Hoogheemraadschap als adviseur en belanghebbende aan tafel gezeten.

Uitkomst van de MER procedure was dat het beperken van de woningbouw geen negatieve effecten heeft, maar het volledig aantal woningen wel beter past bij de markt (Van Buuren, 2010: 331).

Bij de aanvulling van de MER in mei 2009 zijn enkele ambities voor Zuidplas West gesneuveld, onder ander het aantal hectare aan natuurontwikkeling (Nieuwerkerk aan den IJssel, 2009:5). Dit aanvullende onderzoek stond onder grote tijdsdruk aangezien de gemeenten tot 1 juli 2009 de tijd hadden om bestemmingsplannen te wijzigen. Immers, op 1 juli 2009 is de nieuwe Wro ingegaan. Bij het niet halen van deze deadlines, zouden alle procedures opnieuw doorlopen moeten worden via de nieuwe regelgeving (Van Buuren, 2010:331). Ook de financiële risico's rondom de ontwikkeling van Nieuwerkerk-Noord leidden tot discussies binnen de gemeenteraad.

Op 2 juli 2009 heeft de gemeenteraad van Nieuwerkerk aan den IJssel het bestemmingsplan Zuidplas West goedgekeurd. Burgers en organisaties kunnen op basis van dit vastgestelde bestemmingsplan rechten ontlenen. Dit bracht tevens meer zekerheid aan de omwonenden

#### *Functie van kennis bij hoogheemraadschap*

Rondom de bestemmingsplanprocedure heeft het hoogheemraadschap gebruik gemaakt van haar kennis in het proces. Hiermee werd de betrokkenheid ingestoken vanuit de proces kennislogica. Haar doel was om te komen tot een gezamenlijke probleemdefinitie. In de overleggen heeft het hoogheemraadschap actief geparticipeerd (3BW, 2010b). Toch lijkt ook hier het inrichtingsadvies eerst vanuit de procedurele kennislogica ingestoken te zijn. Immers dit advies was een onderdeel van het watertoetsproces. Het lijkt erop dat het hoogheemraadschap eerst via de procedures kennis heeft ingebracht om later actief te participeren om overeenstemming gemakkelijker te maken.

Met de vaststelling van het bestemmingsplan, is een nieuwe fase aangebroken. Alvorens een stedenbouwkundige visie wordt opgesteld voor deze woonwijk hebben de provincie en gemeente een voorstudie laten uitvoeren naar de meest optimale variant van duurzaam en klimaatbestendig bouwrijp maken. Aanleiding was de interessante conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek van de Xplorelab studie.

#### *Discussie drooglegging creëert onderling draagvlak*

Binnen het 3BW onderzoek was het doel om mogelijke inrichtingsvarianten te beschouwen die recht doen aan het watersysteem in brede zin, dus zowel waterkwaliteit, waterkwantiteit als waterveiligheid. Dit leidde tot discussies over de benodigde drooglegging in de wijk.

Het concrete voorstel was veel minder drooglegging dan dat we gewend zijn in Nederland (3BW,2010a). De gemeente heeft intern overleg gehad met afdeling beheer of deze drooglegging wel realistisch was voor het gebied. Het waterschap heeft ook een tweetal momenten gehad van intern overleg. In het bestemmingsplanadvies (Grontmij, 2007) hadden ze de wens dat er slechts één waterpeil in het gebied zou zijn. Daarbij hadden ze de waterbergingsseis gekoppeld aan de standaard droogleggingseis. Bij een geringere drooglegging zou dat direct gevolgen hebben voor de waterbergingscapaciteit in het gebied. Na veel afstemming tussen de publieke organisaties en hun adviseurs is ingezien dat het beperkt aanpassen van de waterpeilen veel voordelen oplevert voor de ruimtelijke inrichting van de nieuwe woonwijk.

Het verlopen proces is bijzonder te noemen, in de zin dat er veelvuldig buiten de geijkte paden is gedacht, zowel door opdrachtnemers als opdrachtgevers. Dit heeft tot gevolg dat basisprincipes en uitgangspunten van ophogingstechnieken, richtlijnen en regels ter discussie worden gesteld, met alle mogelijke gevolgen van dien (Beter Bouwen Beter Wonen, 2010b).

Binnen het 3BW onderzoek was het hoogheemraadschap adviseur en nadrukkelijk betrokken in het doorlopen proces. Zij hebben de benodigde gegevens voor wat betreft het watersysteem aangeleverd. Dit betrof onder meer data voor het doorrekenen van overstromingsscenario's.

De vraag, die de opdrachtgever had gesteld, was in eerste instantie puur inhoudelijk van aard. Zo was de functie gedurende het onderzoek verschoven van het in kaart brengen van alternatieven naar het opstellen van een gezamenlijke probleemdefinitie. Uit het voorbeeld van de droogleggingseis kan gehaald worden dat met gedeelde kennis het bereiken van overeenstemming gemakkelijker wordt. Dit wordt eveneens onderschreven door de betrokken partijen. De gemeente gaf tijdens een interview in 2010 (Tromp & Van Zundert, 2010) aan dat het onderzoek van 3BW tot betere onderlinge verhoudingen en begrip heeft geleid tussen hoogheemraadschap en gemeente. Hiermee verschuift de kennislogica naarmate het onderzoek vordert, van inhoudelijke kennislogica richting de proces kennislogica.

In tabel 7.3 worden de kennislogica's naast elkaar gepresenteerd.

Tabel 7.3 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema bouwrijpmaken i.r.t. het watersysteem

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	van Functie kennis	In kaart brengen van voor- en nadelen van alternatieven voor bouwrijp maken i.r.t. watersysteem, zowel voor 3BW onderzoek als bestemmingsplan	Inzet kennis als procesinstrument om een plaats in de projectorganisatie te verkrijgen (HHSK). Hierna was het gericht op consensus	Inrichtingsadvies als onderdeel van watertoetsproces
	Motief van kennis	Goed beeld van onzekerheden creëren en meest effectieve alternatief kiezen, waarmee ruimte blijft in bestemmingsplan alswel bouwrijp maken voor definitieve inrichting gebied	Gedeelde kennis maakt het bereiken van overeenstemming gemakkelijker	Voldoen aan de (wettelijke) voorschriften)
	Meerwaarde van kennis	Onderbouwen van keuzes voor het bouwrijp maken van het gebied, onderbouwen van keuzes voor het funderen van bebouwing	Door de onderzoeken en participatie van HHSK in watertoets proces ontstaat een gedeeld referentiekader	Sterkere positie als HHSK bij bezwaar.

Momenteel ligt de ontwikkeling van Nieuwerkerk Noord stil. De informatie om bij wijze van spreken 'morgen' te starten met het vervolg van het project is zonder meer mogelijk omdat het actueel is en voor betrokkenen direct beschikbaar. Daarmee levert de kennis over bodemgesteldheid en het watersysteem een bijdrage aan snelle procedures om Nieuwerkerk Noord binnen korte tijd ontwikkeld te krijgen.

## Bijlage 8 Casusbeschrijving Bedrijventerrein De Mars te Zutphen, deelplan Noorderhaven

*N.B.: Ten tijde van dit schrijven (juni 2011) zijn enkele documenten waar deze beschrijving naar verwijst nog niet openbaar gemaakt. Alle constatering, bevindingen, veronderstellingen, aannames, conclusies en dergelijke die in het onderstaande zijn opgeschreven, zijn gemaakt vanuit de context van het onderzoek: het theoretische kader, conceptueel model en onderzoeksdoelstelling. Waterschap Rijn en IJssel, projectbureau De Mars en de provincie Gelderland hebben uitsluitend meegewerkt aan dit onderzoek om gegevens voor analyse aan te leveren. Daarom zijn alle uitingen en beweringen volledig toe te schrijven aan de interpretatie van de auteurs in het kader van hun onderzoek en zijn dan ook niet toe te rekenen aan respondenten of deze instellingen.*

### 8.1 Empirische beschrijving

#### 8.1.1 **Betrokken partijen**

Aan de rand van de historische binnenstad, grenzend aan de IJssel ligt het plangebied Noorderhaven. Noorderhaven is ontstaan na de aanleg van de spoorverbinding Arnhem-Deventer in 1864 en is onderdeel van het bedrijventerrein De Mars. Het plangebied wordt in het zuiden begrensd door de spoorlijn Arnhem-Deventer en in het noorden door de Family Mall, de woonboulevard en het NUON kantoor. Via de IJsselonderdoorgang, het station en de Overweg is het plangebied verbonden met de binnenstad. De nabijheid van de IJssel en de binnenstad zijn unieke kansen voor Noorderhaven. Op loopafstand ligt een 1000 jaar oude stad met middeleeuwse bebouwing.

Voor de revitalisering van bedrijventerrein De Mars in Zutphen is de gemeente de belangrijkste partij. Zij heeft haar activiteiten ondergebracht in het projectbureau Bedrijventerrein De Mars. Het waterschap Rijn en IJssel en de provincie Gelderland zijn de twee overige betrokken overheden. Het Rijk is via Rijkswaterstaat betrokken vanwege de ligging langs een primaire waterkering: de IJsseldijk. Het Rijk is verantwoordelijk voor de rivier en is toezichthouder op de instandhouding van de waterkering door het waterschap. Prominent aanwezig zijn verder de adviesbureaus Tauw en Arcadis, die voor de kennisaanlevering en kennistoetsing zorgen.

In tabel 8.1 staan de relevante actoren kort samengevat.

Tabel 8.1 Overzicht van de betrokken actoren en hun percepties op het probleem en gewenste oplossing

Actoren	Probleem	Oplossing	Rol
Gemeente Zutphen	Verpauperd, verrommeld bedrijventerrein met onaantrekkelijk vestigingsklimaat voor nieuwe ondernemers.  Geen kennis van het watersysteem of overzicht van problemen in het waterbeheer.	Herinrichting en herontwikkeling van het bedrijventerrein.  Beeldvorming en probleemoplossing van vraagstukken over het watersysteem.	Trekker, initiator van de plannen
Waterschap Rijn en IJssel	Gemeente binnen het beheergebied met plannen voor gebiedsontwikkeling zonder kennis van het watersysteem.  wateroverlast in het gebied zonder voldoende mogelijkheden in de openbare ruimte voor oplossingen.	gemeente adviseren en coachen in beantwoorden watervraagstukken van gebiedsontwikkeling.	Regievoerder water
Provincie Gelderland	Aanpak bedrijventerreinen die regionale functie verliezen door gewijzigd beleid		Regievoerder beleid
Rijkswaterstaat	Ontwikkelingsplannen gemeente wijzigen waterkering IJssel		Belanghebbende
Arcadis Tauw	Beeldvorming riolerings- en watersysteem De Mars in opdracht van gemeente Zutphen  Beeldvorming gevolgen opengraven Noorderhaven voor grondwater in opdracht van gemeente Zutphen	Onderzoek en rapportage over riolering en waterstructuur op De Mars Grondwatermodellering De Mars	Adviseur water WRIJ Adviseur water Pb De Mars

### 8.1.2 Fysieke opgaven en waterbelangen

#### Verpaupering van een bedrijventerrein

De eerste ontwikkelingen op bedrijventerrein De Mars stammen uit het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw. Het gebied is van oorsprong een weidegebied van de stad geweest voor dieren, die in de stad werden gebruikt voor bedrijvigheid en transport. Door de industrialisatie aan het einde van de 19<sup>e</sup> en begin van de 20<sup>e</sup> eeuw werd het gebied steeds minder voor de oorspronkelijke doeleinden gebruikt. Rond 1920 werd de Noorderhaven gegraven en vestigden zich de eerste industriële bedrijven eromheen. De locatie was gunstig, dicht bij de stad en ten noorden ervan gelegen waardoor overlast door stank en lawaai beperkt bleef. Daardoor vestigden zich in de loop der tijd meer bedrijven in het gebied. Enige planning daarbij ontbrak, want er was voldoende ruimte voor alle ondernemersinitiatieven. De

uitstraling van het gebied lijkt in die periode niet van belang te zijn geweest, doelmatigheid en functionaliteit leiden de ruimtelijke en architectonische vormgeving.

Dit leidde tot grote verschillen in ruimtelijke kwaliteit binnen het gebied dat zichtbaar werd door het vertrek van bedrijven naar andere locaties of door beëindiging van activiteiten waardoor panden leeg kwamen te staan. Verpauperde en groezelige bedrijfsgebouwen van na de Tweede Wereldoorlog stonden naast leegstaande monumenten van de Nederlandse industrie. De gemeente Zutphen werd geconfronteerd met een 'verrommeld' en verpauperend bedrijventerrein.

#### Lokaal bestuur investeert in eeuwenoude stad

Het bedrijventerrein De Mars is fysiek begrensd door het Twentekanaal in het noorden, de spoorlijn Zutphen-Deventer aan de oost- en zuidzijde, en de IJssel aan de westzijde. Ten noorden van het Twentekanaal bouwt de gemeente Eefde, de noordelijke woonwijken van Zutphen grenzen aan de spoorlijn en aan de westoever van de IJssel zijn ook nieuwe woonwijken gepland. Ooit 'ver' buiten de stad gelegen, komt het bedrijventerrein centraler te liggen in de stedelijke agglomeratie van Zutphen.

De gemeente wil daarom het gebied meer bij de stad betrekken. Daarvoor wil ze het bedrijventerrein opnieuw ontwikkelen en herinrichten. Het gebied wordt afgestemd op moderne inzichten en regels over de inrichting en het alloceren van bedrijven naar geschikte plekken. Bedrijvigheid in het zuidelijke deel van het gebied maakt plaats voor woningbouw, zware industrie verhuist naar het noordelijke deel. Het midden van het gebied blijft beschikbaar voorlichte bedrijvigheid en middelzware industrie, terwijl ook ruimte wordt gemaakt voor grootschalige detailhandel. In 2008 heeft de gemeente een plan voor de herontwikkeling van het terrein aangenomen. Het plan heeft tot doel om het terrein te verbinden met het zuidelijk ervan gelegen stadscentrum en de stadswijken ten oosten van De Mars. Er komt een herontwikkeling van de bedrijvenparken in het gebied terwijl gelijktijdig sanering, renovatie en aanleg van woonbuurten plaatsvindt.

#### Focus op deelplan Noorderhaven

Klap op de vuurpijl is de heraanleg van de Noorderhaven, een binnenhaven net ten noorden van het spoorwegstation in het zuidelijke deel van het plangebied. De ambitie is om de Noorderhaven naadloos op de binnenstad aan te sluiten. Via de spoorversmalling en een netwerk van bestaande en nieuwe spooronderdoorgangen wordt het plangebied verbonden met de binnenstad. De diverse verbindingen worden ingericht als kade, laan, plein en straat. Deze case richt zich op het deelplan Noorderhaven, vanwege de nog globale uitwerking is in het onderzoek gekeken naar kennis voor het bedrijventerrein als geheel, en indien beschikbaar naar kennis voor het deelplan in het bijzonder.

#### De wateropgave (1): wateroverlast

Het bedrijventerrein is één van de laagste delen van de stad. Daardoor loopt het water bij hevige regenbuien af naar dit gebied. De spoordijk vormt echter voor het water een barrière tussen de zuidelijk gelegen wijken en het bedrijventerrein: het water kan niet over de gelijkvloerse kruisingen en zet regelmatig de tunnelbakken van onderdoorgangen blank.

Het waterschap heeft aangegeven dat dit probleem opgelost dient te worden met maatregelen in de noordelijke wijken van Zutphen, waar het water vandaan komt. Zij wil geen oplossingen voor dit probleem op het bedrijventerrein omdat ook hier problemen zijn met wateroverlast. Een groot deel van het oppervlak is verhard (wegverharding of bebouwing) en de bestaande riolering is ontoereikend voor het bergen van water uit een flinke regenbui. De riolering in het gebied is aangelegd door steeds een stukje aan het bestaande toe te voegen. Het is daardoor geen systeem maar een aaneenschakeling van deelsystemen waardoor er flessenhalzen zijn ontstaan. Het water kan onvoldoende snel doorstromen waardoor het aan de oppervlakte komt via de kolken.



Op het bedrijventerrein liggen de wegen in veel gevallen hoger dan de omliggende percelen waardoor water in eerste instantie daar naartoe vloeit. De bodem in het gebied bestaat voor een groot deel uit klei op een diepe zandlaag, waardoor infiltratie in de bovenlagen moeilijk en in de onderlagen kostbaar is. Het ontstaan van deze problematiek is te herleiden op de over decennia gefaseerde groei van het bedrijventerrein. Per uitbreidingsfase zijn verschillende technieken gebruikt op grond van de geldende inzichten op dat moment. Documentatie van alle uitgevoerde civiele werken is amper voorhanden. Het ontbreekt de gemeente daardoor aan overzicht van het rioleringsstelsel. Beeldvorming en beoordeling van de situatie zijn voor de gemeente dan ook als eerste prioriteit voor het aanpakken van dit vraagstuk benoemd.

#### De wateropgave (2): beveiliging tegen overstroming van de IJssel

De westzijde van het gebied wordt begrensd door de IJsseldijk. Deze dijk is een primaire waterkering en is onderdeel van dijkkring 41. Deze dijk beschermt Zutphen tegen overstromingen vanuit de IJssel. Op het moment van schrijven is nog niet bekend of de dijk voldoet aan de norm in de derde toetsingsronde voor primaire waterkeringen. Deze toetsingsronde heeft tot doel om aan te geven welke waterkeringen voldoen aan de normen en welke niet. Daardoor is nog niet duidelijk of de dijk moet worden aangepast om voldoende veiligheid tegen overstroming te kunnen bieden. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van de dijk en de bescherming van het achterland. De veiligheidsnorm waaraan de dijk moet voldoen is de kans op een doorbraak in 1 op de 1250 jaar.

De dijk is vanaf de IJsselbrug een ononderbroken kering tot aan het Twentekanaal. De herstructurering van het bedrijventerrein brengt daar mogelijk verandering in. Een onderdeel van de plannen is het opengraven van een deel van de gedempte Noorderhaven. Er ontstaat dan weer een havenkom die verbonden moet zijn met de IJssel, volgens de plannen. Om dit mogelijk te maken dienen rondom de nieuwe haven maatregelen te worden getroffen tegen overstroming. De gemeente geeft de voorkeur aan een dijk rondom de haven die even hoog is als de IJsseldijk. Dit maakt de kering langer doordat er een lus om de nieuwe haven wordt gemaakt. Een alternatief is de aanleg van een sluis bij de ingang van de haven die bij hoge waterstanden wordt gesloten. Voor het realiseren van deze opgave heeft de gemeente met twee partijen te maken. Rijkswaterstaat is betrokken als beheerder van de rivier en het waterschap als beheerder van de waterkering.

#### **8.1.3 Hoofdlijnen verloop proces**

Sinds 1999 werkt de gemeente Zutphen samen met de provincie Gelderland en het ministerie van Economische Zaken aan de herontwikkeling van bedrijventerrein De Mars. In 2003 is door gemeente Zutphen een Koers Binnenstad neergelegd. Hierin werd al gesproken over een ruimtelijke verbinding van De Mars met het binnenstedelijke gebied. Als doelstelling hierin is opgenomen dat de Noorderhaven als volwaardige aanvulling is op de historische binnenstad.

Op 16 december 2003 heeft het college van B&W van Zutphen een keuze gemaakt voor de koers 'aansluiten binnenstad' waarmee het ruimtelijke beleid en de ambities voor De Mars voor een belangrijk deel vastgelegd is. De gekozen koers binnenstad houdt in: 'De Mars revitaliseren tot een duurzaam bedrijventerrein'. In het kader van deze gekozen koers is een aantal maatregelen genoemd (gemeente Zutphen, 2006):

- het verbeteren van de toegankelijkheid van De Mars, extern;
- het verbeteren van de interne ontsluiting van De Mars;
- het ontwikkelen van parkmanagement;
- het zorgen voor een goede milieuzonering;
- De Mars daadwerkelijk onderdeel maken van Zutphen;
- herontwikkeling van het zuidelijk deel van De Mars.

In januari 2004 heeft het college van B&W van de gemeente Zutphen opdracht gegeven om het Koersenboek De Mars uit te werken in de vorm van een masterplan. Dit masterplan is uiteindelijk in 2006 verschenen. Om de ambities voor De Mars van beleid naar uitvoering te brengen, is in 2007 het Programmabureau De Mars opgericht. Het Programmabureau is verantwoordelijk voor de voorbereiding van de ruimtelijke ontwikkeling, de aanbesteding, begeleiding en/of uitvoering van milieutechnische en infrastructurele projecten, het opzetten van parkmanagement, samenwerking met publieke en private partijen en draagvlak en communicatie. Het Programmabureau is een aparte sector, rechtstreeks vallend onder de gemeentesecretaris. In 2007 is, in samenwerking met belanghebbenden, een gebiedsplan geformuleerd.

#### Ruimtelijke planvorming Noorderhaven

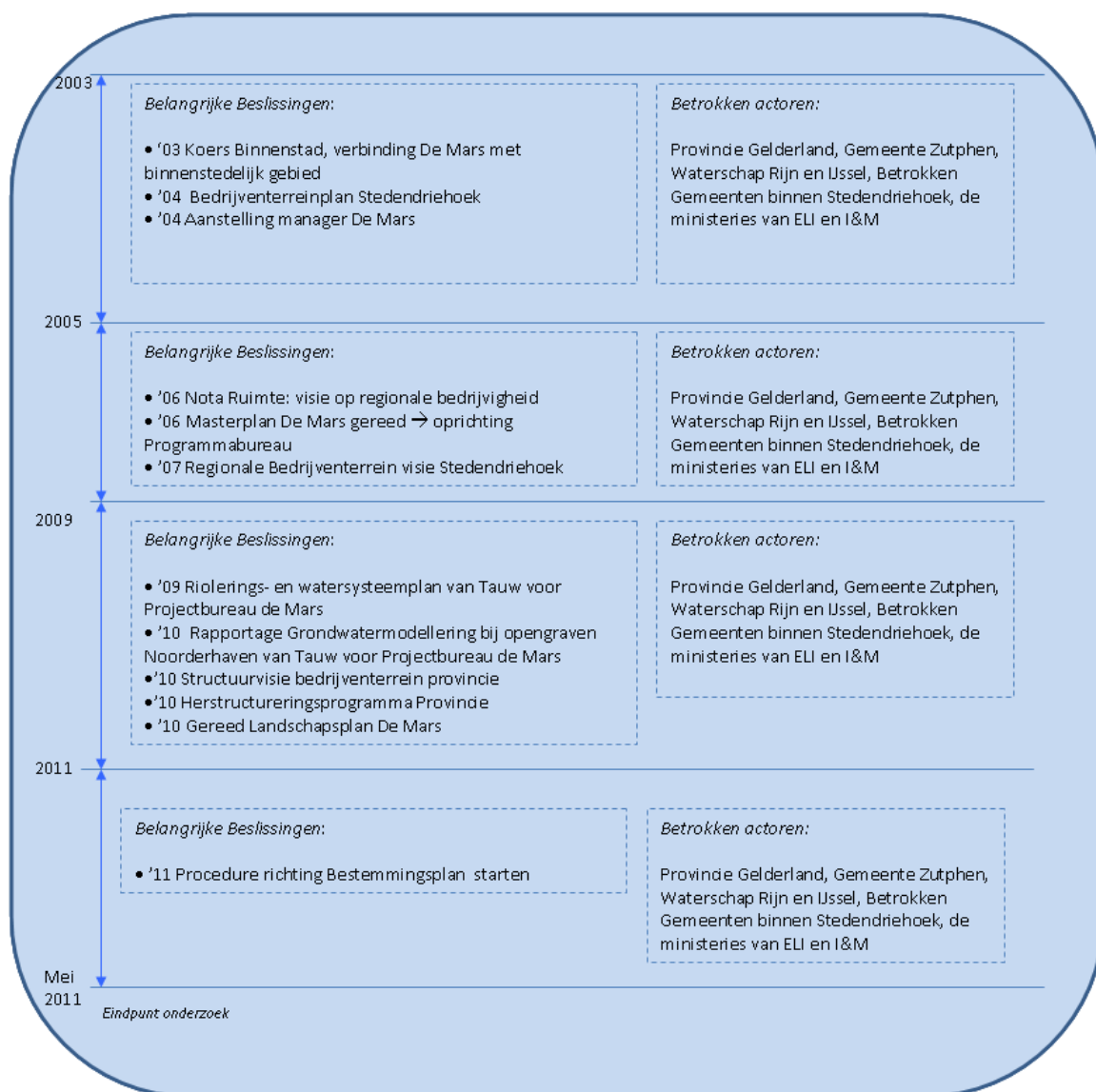
Ten tijde van dit schrijven ligt het bestemmingsplan (gemeente Zutphen, 2011) voor het deelgebied Noorderhaven ter inzage. Voor het opstellen van dit bestemmingsplan heeft de gemeente in relatie tot de wateropgave de mogelijkheden verkend voor verlegging of verlenging van de waterkering en zijn de eerste ontwerpen gemaakt voor de inrichting van het gebied en maatregelen tegen wateroverlast. Als basis voor het bestemmingsplan wordt een stedenbouwkundig plan (gemeente Zutphen, 2010) voor het deelgebied Noorderhaven gebruikt. Het stedenbouwkundige plan geeft aan welke ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied zijn gepland en geeft richtlijnen mee voor het ontwerp daarvan. Dit plan is een uitwerking van het Masterplan De Mars (gemeente Zutphen, 2006) die de gewenste herontwikkeling van het gehele gebied beschrijft. Onderdeel van het stedenbouwkundige plan is een landschapsplan waarin de gewenste ruimtelijke kwaliteit is beschreven. Water komt in deze ruimtelijke plannen terug als ruimtelijk ontwerpelement, in het geval van deelgebied Noorderhaven met een beeldbepalende functie en daarmee het gebied karakteriserend.

#### Relevante waterstaatkundige en waterbouwkundige ontwikkelingen

De uit waterstaatkundig oogpunt functionele aspecten van water zijn beschreven in een riolerings- en waterstructuurplan (gemeente Zutphen, 2009) voor het bedrijventerrein dat de gemeente als gebiedsuitwerking van het gemeentelijk waterplan (gemeente Zutphen, 2008) heeft geschreven. In dit plan zijn de knelpunten van het waterbeheer op het bedrijventerrein in kaart gebracht. Het grootste probleem bij het realiseren van deze knelpunten is het ontbreken van openbare ruimte voor maatregelen, daardoor is de gemeente voor een groot deel afhankelijk van de medewerking van perceeleigenaren. Het projectbureau heeft in de gesprekken voor dit onderzoek aangegeven dat die medewerking moeizaam verloopt omdat vaak meerdere belangen een rol spelen. Ruimte voor water is een punt in de onderhandelingen voor een betere locatie op het terrein of mogelijkheden om op de bestaande locatie door te groeien.

Het riolerings- en waterstructuurplan voor het bedrijventerrein is, mede naar aanleiding van het masterplan De Mars uit 2006, geschreven. Bij het opstellen van het masterplan kwam de gemeente tot de ontdekking weinig kennis te hebben van het watersysteem en de riolering in het gebied. Het gemeentelijke waterplan gaf vervolgens wel inzicht in de relatie van de problematiek met andere delen van de stad maar ging onvoldoende in op de problemen die zich specifiek in het gebied voordeden. In de aanloop naar het masterplan zijn er verder weinig aanwijzingen waaruit aandacht blijkt voor de waterproblematiek in het gebied. De aandacht ging primair uit naar het herontwikkelen en revitaliseren van het bedrijventerrein. De aanzet voor de aanpak van De Mars is door de gemeente in 2004 gedaan door het aanstellen van een ontwikkelingsmanager. Deze kreeg als opdracht om plannen voor het herontwikkelen van het bedrijventerrein in gang te zetten. De herontwikkeling past in een nieuwe visie op regionale bedrijvigheid in de stedendriehoek (2007) en in het provinciale economische beleid (2004) waarin het bedrijventerrein geen regionale functie meer heeft.

In figuur 8.1 zijn de belangrijkste momenten in het proces en de daarbij betrokken actoren vastgelegd.



Figuur 8.1 Tijdlijn van de ontwikkeling van De Mars, Zutphen

#### 8.1.4 Technisch, inhoudelijke kennisvragen

Rondom de ontwikkeling van de Mars zijn een tweetal technisch-inhoudelijke kennisvragen te onderscheiden. Deze richten zich op waterveiligheid en waterkwantiteit.

##### Meer kennis benodigd rondom wateroverlast

Om het vraagstuk van wateroverlast te kunnen oppakken is kennis nodig van de ondergrond, van het watersysteem en van de aanwezige infrastructuur. De technisch inhoudelijke kennisvragen zijn:

- Hoe is de bodemgesteldheid in het gebied en hoe ziet de opbouw van de bodem eruit?
- Hoe zit het watersysteem in het gebied in elkaar?
- Welke ondergrondse infrastructuur voor water (riolering, drainage) is aanwezig en op welke manier draagt dit bij aan de afvoer van regenwater?

##### Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid

Voor het vraagstuk over de beveiliging tegen overstroming luiden de vragen:

- Op welke hoogte de dijk moet worden gebracht om aan de gestelde norm te voldoen?
- Welke maatregelen moeten worden getroffen in Noorderhaven om de continuïteit langs de IJssel van de waterkering in stand te houden?
- Op welke wijze kan de waterkering worden ingepast in het stedenbouwkundige ontwerp?

### **8.1.5 Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde**

#### *Meer kennis nodig rondom wateroverlast*

De gemeente is de belangrijkste actor voor de waterbelangen in het bestemmingsplan, omdat zij de verantwoordelijkheid heeft voor de ruimtelijke inpassing van watermaatregelen. Het waterschap is als waterbeheerder verantwoordelijk voor een goed functionerend watersysteem en daarmee ook voor het treffen van maatregelen tegen wateroverlast. In stedelijk gebied dienen die maatregelen echter te worden getroffen door de gemeente (UvW/VNG, 2008). Het is daarom voor de gemeente van belang om te weten hoe het watersysteem in het gebied in elkaar zit en hoe het functioneert. Onderdeel van het watersysteem is de riolering dat mede dient voor de afvoer van overtollig regenwater.

Het bedrijventerrein kende al wateroverlast bij hevige regenbuien. De gemeente wist dat er wateroverlast kon ontstaan op plaatsen waar riolering aanwezig was maar kon niet achterhalen welke oorzaken daaraan ten grondslag lagen. Over de omvang en oorzaken heeft de gemeente amper kennis bij het begin van het project, in een aantal gevallen was het zelfs onbekend op welke wijze regenwater werd afgevoerd. Om zich een beeld te vormen heeft de gemeente opdracht gegeven aan ingenieursbureau Tauw om een onderzoek te doen naar het rioleringsstelsel en het watersysteem op het bedrijventerrein. Het motief van de gemeente om de kennis te vergaren is het mogelijk maken van de geplande ruimtelijke ontwikkeling van het gebied. Het was vooral gebiedskennis over het watersysteem dat ontbrak bij de gemeente. Zonder deze kennis was het niet goed mogelijk om de stedenbouwkundige en ruimtelijke inrichtingsplannen uit te werken: problemen met het watersysteem en met wateroverlast zouden waarschijnlijk niet worden opgelost en mogelijk zelfs verergerd. Het rapport van Tauw bracht daar helderheid en duidelijkheid in. Uit het rapport blijkt dat de riolering op sommige plekken is verouderd, secties niet goed op elkaar zijn afgestemd dan wel aangesloten. De aanpak van overlast is nog in de beginfase van oriëntatie en fasering, de uitvoering gebeurt gelijktijdig met het bouwrijp maken van het betreffende gebied.

De meerwaarde van het onderzoek is dat nu met de problemen rekening kan worden gehouden of dat de problemen kunnen worden opgelost door nieuwe ontwikkelingen. Met het opstellen van het riolerings- en waterstructuurplan voor De Mars zijn twee van de drie kennisvragen rondom het watersysteem voor de gemeente inhoudelijk beantwoord. De derde vraag is door de gemeente nog niet beantwoord, dat wil zeggen: er zijn geen onderzoeken gedaan om de bodemgesteldheid in De Mars in kaart te brengen en daarmee een gedetailleerder beeld van de bodem te geven dan bekend is.

De gemeente voert als motief aan dat onderzoek niet nodig is omdat infiltratie van overtollig water geen optie is op het bedrijventerrein. De gemeente beschikt niet over ruimte voor dergelijke maatregelen vanwege de grote verharde oppervlakken in het gebied. Daarbij komt dat het bedrijventerrein vrijwel volledig in particuliere handen is, de gemeente kan uitsluitend maatregelen treffen in de openbare ruimte die voor een groot deel voor verkeersdoeleinden is bestemd. De gemeente ziet geen meerwaarde in een bodemonderzoek, anders dan voor het bepalen van verontreinigingen, zoals dat onder andere voor de Noorderhaven is gebeurd.

In de richting van het waterschap past de gemeente de opgedane kennis toe met het motief dat zij kan onderbouwen of maatregelen moeten worden getroffen om wateroverlast tegen te gaan. Door de reeds bestaande problemen met wateroverlast, heeft het waterschap in eerste instantie sterk aangedrongen op het treffen van aanvullende maatregelen. Het, door de gemeente opgestelde, riolerings- en waterstructuurplan wees echter uit dat de situatie per saldo straks zodanig verbetert dat geen aanvullende maatregelen meer nodig zijn. Het saneren van de riolering en de aanleg van open water met de Noorderhaven biedt voldoende uitkomst voor de problemen in het gebied.

### *Meer kennis nodig rondom waterveiligheid*

De bescherming tegen overstroming door de rivier wordt geborgd door de IJsseldijk. Deze dijk is in beheer bij het waterschap. Zij dient de waterkering dan ook in goede conditie en op normhoogte te houden. Voor de ontwikkeling van De Mars spelen drie vragen een rol: de vraag over het voldoen aan de norm van de IJsseldijk, het bepalen van maatregelen om met het graven van de Noorderhaven de dijkkring intact te houden en het inpassen van de waterkering in het stedenbouwkundige ontwerp van deelplan Noorderhaven.

Voor maatregelen om de dijkkring intact te houden en deze in te passen in het stedenbouwkundige ontwerp maakt het waterschap gebruik van beschikbare kennis bij haar eigen medewerkers. Dit blijkt uit de gehouden interviews. Gekozen is voor conventionele maatregelen omdat deze qua principe en begrip relatief eenvoudig zijn over te brengen aan de ruimtelijke ontwerpers. Het plangebied komt significant hoger te liggen dan nu het geval is. Hierdoor kan rondom de haven een waterkering worden aangelegd die voldoet aan de wettelijke norm, aldus de respondenten. Zowel gemeente als waterschap geven hier de voorkeur aan boven het aanleggen van een sluis in de toegang tot de haven om de waterstand te regelen.

Er ligt 'achter' de haven geen uitgebreid stelsel van waterwegen en waterlopen waarvan de waterstand met de haven mee varieert, en daarmee een groter gebied dat beschermd moet worden. Daardoor is het acceptabel om de waterstand in de haven mee te laten fluctueren met de waterstand in de rivier. Dit levert een zelfde situatie op als bij de Vispoorthaven, iets zuidelijker gelegen in het centrum van Zutphen, aldus de respondenten.

De functie van kennis voor het waterschap is 'functioneel': het geven van een antwoord op de technisch inhoudelijke aspecten van de vraag. De kennis wordt gebruikt met als doel (motief) om Rijkswaterstaat als toezichthouder ervan te kunnen overtuigen dat afdoende maatregelen worden getroffen om de waterveiligheid te blijven waarborgen. De kennis heeft als meerwaarde dat de plannen van de gemeente voor een nieuwe Noorderhaven kunnen worden uitgevoerd.

De vraag of met de voorgenomen maatregelen de waterkering ook aan de norm voldoet, hangt af van de toetsingsresultaten. De huidige hoogte en vormgeving van de IJsseldijk vormt het uitgangspunt voor de voorgenomen maatregelen. Als de toetsing uitwijst dat de dijk moet worden versterkt of verhoogd, dan zullen de maatregelen die het mogelijk maken om de Noorderhaven te graven en er een kering langs te leggen moeten worden aangepast. De nieuwe kering rondom de uitgegraven haven dient dan mogelijk hoger te worden aangelegd dan de aanleghoogte waarvan momenteel in de plannen is uitgegaan. Ten tijde van dit schrijven is er nog geen uitsluitsel over de toetsing en kan nog niet worden aangegeven of de voorgenomen maatregelen afdoende zijn. Ook eventuele gevolgen voor het stedenbouwkundig plan van een hogere kering rond de Noorderhaven zijn momenteel niet te voorzien.

## **8.2 Analyse rondom kennislogica's**

In voorgaande paragrafen is de empirie van de casus Zutphen, bedrijventerrein De Mars, beschreven. In deze paragraaf wordt gefocust op de analyse rondom de kennislogica's. Hierbij is het van belang welke kennislogica's (al dan niet bewust) worden gehanteerd door de betrokken actoren. Net als in de voorgaande paragraaf zal onderscheid worden gemaakt in de twee thema's.

### 8.2.1 Meer kennis benodigd rondom wateroverlast

De kennis voor het vraagstuk wateroverlast is tot nu toe vooral ingezet om inhoudelijke redenen. De gemeente had de technisch inhoudelijke kennis nodig voor het stedenbouwkundige ontwerp, de ruimtelijke inrichting maar vooral om een beeld te verkrijgen van de huidige situatie. Functie, motief en meerwaarde bij de verzamelde kennis zijn alle drie gerelateerd aan het motiveren van beleidskeuzes in de plannen en het inhoudelijk onderbouwen van voorgenomen maatregelen. Belangrijkste winstpunt voor de gemeente is het hebben van een beeld van het watersysteem in het gebied en een plan voor verbetering en voor gestructureerd beheer van het systeem.

Het bestemmingsplan ligt op het moment van schrijven ter inzage en de resultaten daarvan zullen niet meer in dit onderzoek kunnen worden meegenomen. De situatie wordt daarom beschreven en geanalyseerd op basis van informatie die tot op heden beschikbaar is voor dit onderzoek.

De kennisvragen zijn eerst via de inhoudelijke kennislogica opgepakt. Functie van kennis was om meer inzicht te krijgen in het systeem. Op basis van deze informatie is de kennis ingezet via de procedurele kennislogica.

De kennis is inmiddels ook procedureel gebruikt om het waterschap ervan te overtuigen dat geen aanvullende maatregelen nodig zijn om wateroverlast te voorkomen. De gemeente heeft daarmee geanticipeerd op het wateradvies van het waterschap voor het bestemmingsplan Noorderhaven. Hiermee werd beoogd dat de formele procedures succesvol doorlopen kunnen worden.

De procedurele inzet van kennis heeft ermee te maken dat de kennis van pas kwam voor het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure tot nu toe. Er lijkt sprake te zijn van de inzet van kennis via twee logica's met twee verschillende doelen (zie tabel 8.2).

Kennis lijkt tot op heden niet procesmatig te zijn gebruikt of het moet gaan over de positie van het waterschap bij het opstellen van het gemeentelijke waterplan en het riolerings- en waterstructuurplan. Het waterschap heeft, in de gesprekken voor dit onderzoek aangegeven, dat zij bewust erop heeft aangestuurd dat de gemeente zelf een riolerings- en waterstructuurplan voor De Mars is gaan maken.

Tabel 8.2 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema wateroverlast

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis	Kennis over het rioleringsstelsel en de afvoer van regenwater in het gebied.		Het waterschap overtuigen over de aanpak van wateroverlast op basis van de verzamelde informatie.
	Motief van kennis	Duidelijkheid en inzicht in de situatie.	.	Anticiperen op het wateradvies van het waterschap voor de waterparagraaf van het bestemmingsplan Noorderhaven.
	Meerwaarde van kennis	Gestructureerde aanpak van de overlast is nu mogelijk.		Vlottere doorlooptijd voor het bestemmingsplan



### 8.2.2 Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid

De kennis over waterveiligheid is de basisinformatie voor het ontwerp van de verlegde waterkering en de Noorderhaven. Kennis is gebruikt als onderbouwing voor het ontwerp en voor de verantwoording van gebruikte uitgangspunten om het ontwerp goedgekeurd te krijgen door Rijkswaterstaat. Het mogelijk maken van een nieuwe haven in Zutphen is bedoeld om een positieve stedenbouwkundige en waterstaatkundige bijdrage te leveren aan de leefomgeving en aan het watersysteem. Al bij de eerste plannen voor de ontwikkeling van De Mars werd gesproken over de inzet van water voor de beleving van de wijk. De kennis over waterveiligheid wordt hiermee ingezet via de inhoudelijke kennislogica. In het empirische deel van deze casusbeschrijving is al genoemd dat de maatregelen nog kunnen wijzigen als gevolg van aanpassingen aan de bestaande dijk wanneer deze niet voldoet aan de norm voor waterveiligheid. De goedkeuring van Rijkswaterstaat is daar mede afhankelijk van.

Op inhoudelijk vlak is de kennis gebruikt als basisgegevens voor de ontwerpen van de nieuwe haven. Kennis over de waterveiligheid heeft daarvoor een inhoudelijke bijdrage geleverd. In het proces van gebiedsontwikkeling is kennis vooral van pas gekomen om onverwachte situaties voor te zijn. Het waterrapport dat de gemeente heeft laten schrijven omvatte ook de waterveiligheidsvraagstukken en heeft daarmee onduidelijkheden weggenomen en zekerheid geboden. Er lijkt sprake te zijn dat het waterschap haar kennis over procedures *strategisch* heeft ingezet om in de juiste rol te blijven. De functie van deze kennis was om bewust er op aan te sturen dat er uitwisseling van informatie tussen Rijkswaterstaat en gemeente plaatsvindt.

In tabel 8.3 wordt het gebruik van kennislogica's weergegeven.

Tabel 8.3 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema waterveiligheid

		Inhoudelijke kennislogica	Proces Kennislogica	Procedurale Kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis	Basisinformatie voor het ontwerp van de verlegde waterkering en de Noorderhaven		
	Motief van kennis	Onderbouwing voor het ontwerp en verantwoording van gebruikte uitgangspunten om het ontwerp goedgekeurd te krijgen door RWS		
	Meerwaarde van kennis	Mogelijk maken van een nieuwe haven in Zutphen met een positieve bijdrage aan leefomgeving en watersysteem		

#### Potentiële verschuiving van kennislogica bij waterveiligheid

Het project bevindt zich momenteel in een fase waarin de inzet van kennis over waterveiligheid kan opschuiven van inhoudelijke kennislogica richting procedurele of proces kennislogica. De inzet van kennis over waterveiligheid bij het verleggen van de kering voor aanleg de Noorderhaven draagt nu bij aan de ontwerpen voor de ruimtelijke en stedenbouwkundige inrichting van het deelplan. Die kennis bestaat uit informatie over de hoogte en gewenste sterkte van de huidige kering. Wijzigingen in vereiste hoogte en sterkte als gevolg van de 3<sup>e</sup> toetsing primaire keringen kunnen ertoe leiden dat de informatie door Rijkswaterstaat wordt gebruikt om de plannen voor de Noorderhaven inhoudelijk en procesmatig te beïnvloeden. Een eis om de kering rondom de haven op dezelfde hoogte te brengen als de IJsseldijk ligt nu en in de toekomst voor de hand, zeker wanneer de haven een open verbinding houdt met de rivier.



Gemeente en waterschap geven aan een open verbinding de voorkeur. Zij hebben ook kennis van de mogelijkheden om een wijziging in hoogte en sterkte van de kering rondom de Noorderhaven in te passen binnen de huidige stedenbouwkundige plannen. De inzet van kennis over gewenste hoogte en sterkte van de kering komt dan te staan tegenover de inzet van kennis over de ruimtelijke inpassing van de kering. Inzet via inhoudelijke logica kan dan wijzigen in een inzet volgens proceslogica als beïnvloeding van het ontwerp ook beïnvloeding van de voortgang betekent. Een wijziging naar procedurele logica dreigt wanneer ultimata worden gesteld op grond van procedures of bevoegdheden.

Deze hypothesen zijn gebaseerd op uitspraken van respondenten bij gemeente en waterschap die desgevraagd aangaven dat op basis van nieuwe kennis over waterveiligheid een conflict kon ontstaan tussen toezichthouder Rijkswaterstaat, beheerder Waterschap Rijn en IJssel, en de gemeente c.q. het project. Een op handen zijnde verschuiving op grond van de toetsing primaire waterkeringen is empirisch uitsluitend als dreiging vast te stellen, of het de facto ook gebeurt, moet nog worden afgewacht.



## Bijlage 9 Casusbeschrijving Belvédère Maastricht, deelplannen Bassin en Boschpoort

### 9.1 Empirische beschrijving

#### 9.1.1 Betrokken partijen

De ontwikkeling van Belvédère wordt getrokken door de gemeente Maastricht als stadsvernieuwingproject. Het gebied bestaat nu uit een mengeling van (sociale) woningbouw, verlaten fabrieksgebouwen, een oud industrieterrein, een inactieve spoorlijn richting België, veel groen en water, cultuurhistorie en een glooiend landschap. Het gebied maakt een rommelige indruk en wordt weleens omschreven als de 'achtertuin van Maastricht'.

Gemeente Maastricht wil door de transformatie van het gebied Belvédère tot een hoogwaardig en duurzaam woon- en werkgebied een belangrijk deel van de woningbouwopgave en bedrijventerrein realiseren en tegelijkertijd de bestaande milieuproblemen in het plangebied aanpakken. Het gebied was één van de belangrijke grote ontwikkelingslocaties op de hoekpunten van de binnenstand van Maastricht, zoals vastgelegd in het structuurplan (Gemeente Maastricht, 1998).

Twee andere partijen trekken mee, te weten de beleggers BPF Bouwinvest en ING Real Estate. Beide beleggers zijn ook in andere gedeelten van Maastricht geruime tijd actief. Dat geeft aan dat zowel de gemeente als de beleggers vertrouwen heeft in elkaar, elkaars werkwijze en in de projecten die ze gezamenlijk aanpakken. Tevens hebben beide partijen zoveel geloof in het plan dat ze bereid zijn om op bepaalde plekken risicovol te werk te gaan. De private partijen willen meewerken aan de totstandkoming van voornamelijk een aantal culturele en recreatieve functies. Dat kost op de korte termijn geld, maar het gebied wordt er aantrekkelijker door. Inmiddels heeft ING Real Estate zich in 2010 om strategische redenen teruggetrokken.

In het POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) worden gemeenten opgeroepen om in goede samenwerking en afstemming met de waterbeheerders, primair de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van duurzaam waterbeheer in de bebouwde omgeving. De provincie wil vooral een kaderstellende, stimulerende en ondersteunende rol. De respondent van het waterschap gaf aan dat de provincie voor zichzelf een regierol ziet weggelegd in het stedelijke waterbeheer. Dat de provincie zich terugtrekt uit de ruimtelijke ordening is, volgens de respondent, geen goede ontwikkeling. Immers, een waterschap heeft te weinig formele middelen om te sturen binnen de ruimtelijke ordening, terwijl dit wel tot de gereedschapskist van de provincie behoorde onder de oude Wet Ruimtelijke Ordening.

Op dit moment voert de provincie een regierol ten aanzien van de grondwateronttrekkingen (Provincie Limburg, 2009). Vanuit ruimtelijk economisch opzicht zijn de provincie Limburg en het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voormalig VROM) betrokken. Belvédère is aangewezen als project voor financiering uit het Nota Ruimte budget, een financieel kader dat inmiddels is verdwenen door de zogenaamde brede heroverwegingen.

Waterschap Roer en Overmaas is als integraal waterbeheerder in Zuid- en Midden- Limburg belast met beheer van het totale watersysteem in het werkgebied. Dit houdt in de zorg voor zowel de kwaliteit als de kwantiteit van de oppervlaktewateren en de waterkeringen langs de Maas. Het waterschap heeft als regionaal waterbeheerder een eigen verantwoordelijkheid en een brede kijk op het waterbeheer. Missie van het waterschap luidt: *'veilig duurzaam, kostenbewust en democratisch aangestuurd functioneel waterbeheer door proactieve samenwerking, innovatie, klantgerichtheid en goed werkgeverschap'* (waterschap Roer en Overmaas, 2009).

In 2005 zijn de Maaskaden aangewezen als zogenaamde ‘primaire waterkeringen’ en vastgelegd in de waterwet. De kaden in het plangebied voldoen nog niet aan de wettelijke norm van 1:250 veiligheid. Naar aanleiding van de hoogwaters in 1993 en 1995 is het beschermingsniveau van 1:50 toegenomen tot de eerder genoemde 1:250. De waterkeringen dienen uiterlijk in 2017 op niveau gebracht te worden.

Rijkswaterstaat dienst Limburg is verantwoordelijk rivierbeheerder. Rijkswaterstaat toetst samen met provincie en gemeenten op basis van de beleidslijn Grote Rivieren activiteiten in het overstroombare gebied van het Maasdal. Daarbij wordt rekening gehouden met de locatie van toekomstige rivierverruimende maatregelen die genomen zouden kunnen worden om de verwachte toename van de Maasafvoer in het Maasdal op te kunnen vangen. Rijkswaterstaat is betrokken vanwege de ligging aan de Maas en Grensmaas, enkele werken voor het project Ruimte voor de Rivier grenzen aan het plangebied. In tabel 9.1 wordt een overzicht gegeven van de betrokken actoren en hun percepties op probleem en gewenste oplossing.

Tabel 9.1 Overzicht van de betrokken actoren en hun percepties op het probleem en gewenste oplossing

Actoren	Probleem	Oplossing	Rol
Gemeente Maastricht	Verouderd bedrijventerrein, met veel bodemverontreiniging, onbekendheid met borging van waterbelangen	Gesaneerd woon-, en werkwijk en kennis inschakelen en zelf ontwikkelen	Initiatiefnemer
BPF Bouwinvest en ING Real Estate	Verrommeld gebied met veel potentie en hoog rendement	Gezamenlijk ontwikkelen van wijk met voorinvestering	Mede-initiatiefnemers
Waterschap Roer en Overmaas	Onbekendheid met borging van waterbelangen in gebiedsontwikkeling, door eerste stap in watertoetsproces	Voldoen aan de waterregelgeving en waken voor borging waterbelangen	Behartigen waterbelangen
Provincie Limburg	Zorgdragen dat grondwateronttrekkingen niet tot problemen leiden	Toetsing van plannen aan regelgeving	Gebiedsregisseur
Rijkswaterstaat, dienst Limburg	Voldoende doorstroombroefiel grote Rivieren, mogelijke reservering Cabergkanaal	Betrokken blijven bij procedures.	Behartigen belangen rijkswateren

### 9.1.2 Fysieke opgaven en waterbelangen

Doel is de transformatie van het gebied tot een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam stedelijk gebied met een aantrekkelijk woon-, werk- en recreatieklimaat, waarbij de bestaande waarden van natuur, cultuurhistorie en landschap worden versterkt en de bestaande milieuproblemen zoveel mogelijk worden opgelost. De voltooiing van het gehele plan met al zijn onderdelen heeft een doorlooptijd tot 2025. Concreet gaat het om een herontwikkeling van 280 ha plangebied en de realisatie van circa 4000 woningen, 100.000 - 150.000 m<sup>2</sup> kantoren, 30.000 tot 50.000 m<sup>2</sup> voor (nieuwe) vormen van detailhandel en recreatieve voorzieningen.

Binnen het plangebied ligt de aandacht voor dit onderzoek bij de deelgebieden Bassin en Boschpoort. Deze deelgebieden liggen direct ten noorden van het centrum en ten westen van de Maas. Bassin is een oud bedrijventerrein rondom een binnenhaven aan het begin van de Zuid-Willemsvaart. Het gebied kent een rijke historie en is bouwkundig en waterstaatkundig grotendeels bewaard gebleven.

Tussen het centrum en het Bassin ligt een saneringswijk in relatief goede staat, ten westen en ten zuiden staan voormalige panden van de Sphinx-fabrieken. De binnenhaven staat rechtstreeks in verbinding met de Maas en met de Zuid-Willemsvaart, al lijkt het eerste deel niet bevaarbaar vanwege een dam ter hoogte van de opritten naar de Noorderbrug. Het kanaal begeleidt wel de weg van het Bassin naar de wijk Boschpoort. Toepasselijk genoemd naar de uitvalsweg richting Den Bosch ligt de wijk ingeklemd tussen Maas, Zuid-Willemsvaart en het Afvoerkanaal. Het Voedingskanaal

loopt dwars door de wijk. De noordwesthoek van de wijk wordt gedomineerd door de Jojohaven die vanaf de Zuid-Willemsvaart bereikbaar is. Het zuidelijke deel wordt volledig in beslag genomen door papierfabriek Sappi.

Water is een belangrijk kenmerk voor Boschpoort. De wijk wordt voor 75% omringd en bovendien ook doorsneden met water. In recreatief opzicht zou hiervan meer gebruik kunnen worden gemaakt. Water is dus een beeldbepalend element voor deze wijken, maar dit komt niet tot uiting in de ruimtelijke inrichting. Het Afvoerkanaal lijkt op een ravijn tussen het centrale hogere en het noordelijke lagere deel van Boschpoort waar woningen staan. Het is een zware ruimtelijke barrière die dwars door de wijk loopt.

Het kanaal biedt duidelijk ruimte voor het bufferen van rivierwater, daar kan in natte tijden ook het regenwater vanuit de wijk wel naartoe. Maas en Verbindingskanaal worden van de wijk gescheiden door een primaire waterkering, die momenteel fysiek en visueel is te overbruggen. Het is echter de vraag of deze kering de derde toetsingsronde voor primaire waterkeringen doorstaat. De soms amper zichtbare kering vormt een overstromingsrisico voor het noordelijke lagere deel van Boschpoort.

Het is niet duidelijk hoe de Zuid-Willemsvaart ten zuiden van Sluis 19 met water wordt gevoed en of door de dam nog een verbinding is met het stuk langs Sappi naar het Bassin. Dat deel wordt duidelijk gevoed met regenwater uit de stad en rivierwater via de sluis in de oostwand van het Bassin. Deze sluis vormt de toegang voor scheepvaart naar het Bassin en beperkt door haar breedte de toegankelijkheid.

In 2005 hebben de Limburgse waterbeheerders (Provincie Limburg *et al.*, 2005) hun visie gepresenteerd over verantwoord afkoppelen. In de brochure staan richtlijnen om het afgekoppelde hemelwater op een verantwoorde wijze af te voeren naar beek of bodem. Veel gemeenten en waterbeheerders willen dat het hemelwater wordt afgekoppeld van het riool om zo onder meer verdroging tegen te gaan.

Provincie Limburg heeft in 'Plaats voor Water' de implementatie van de watertoets beschreven. De watertoets wordt in het kader van de op te stellen bestemmingsplan uitgevoerd, waarvoor de MER als basis dient. Het watertoetsproces was nieuw ten tijde van het bestemmingsplan. Het proces werd voor dit plangebied voor het eerst ingestoken. Het doorlopen van het watertoetsproces is relevant omdat sprake is van een grondwatervraagstuk (stortplaatsen in relatie tot kwaliteit) en een regenwatervraagstuk (wateroverlast). Een bijzonder aspect is de kwaliteit van het oppervlaktewater, de grondwaterstand en de relatie met eventuele grondwateronttrekkingen.

Verder is door de ligging van de wijk Boschpoort naast de Maas hoogwaterbescherming nodig. De kade die er ligt, heeft nu nog niet het vereiste beschermingsniveau, aldus de waterbeheerder. In het verleden zijn er afspraken gemaakt tussen gemeente en waterschap om binnen de ontwikkeling gelijk het veiligheidsniveau op peil te brengen. Vanuit het Rijk dienen de kaden uiterlijk in 2017 versterkt te zijn.

Alles bij elkaar is het een ontwikkelingsgebied met veel potentie om de landfuncties met water te verbinden. Gelijktijdig is het een kwetsbaar gebied voor overstromingen bij hoge waterstanden in de Maas. Problemen met de afvoer van regenwater lijken er niet te zijn, het grondwaterpeil is er diep genoeg voor infiltratie.

### **9.1.3      Hoofdlijnen verloop proces**

Belvédère is een herstructureringsgebied van 280 ha aan de noord-westrand van Maastricht. Het gaat om een verouderd bedrijventerrein, dat wordt omgevormd tot een gemengd woon- en werkgebied. Dit vraagt om een integrale benadering. Het gebied wordt momenteel gekenmerkt door

aantrekkelijke hoogteverschillen, veel water en groen. Een deel daarvan ligt in de rijksbufferzone (rondom de Maas). Tegelijkertijd zijn er veel verwaarloosde plekken en is er een forse milieuoverlast. Studies, uitgevoerd eind jaren 90 door Grontmij, hebben meer inzicht gegeven in de geohydrologische en watersysteemmatige situatie.

De inpassing van de wijk Boschpoort past binnen het gemeentelijke beleid dat uitgaat van het principe dat GSB buurten (onderdeel van het Grote Steden Beleid) gekoppeld worden aan grootschalige stedelijke projecten. Het in 2000 vastgestelde GSB-buurtplan bevat voorstellen voor de verbetering van de fysieke, sociale en economische structuur.

In 1998 zijn de eerste stappen voor de ontwikkeling van de wijk Belvédère in Maastricht. Ten behoeve van de ontwikkeling en realisatie is een samenwerkingsverband tot stand gebracht van de Gemeente Maastricht, ING Real Estate en BPF Bouwinvest. Zij hebben gezamenlijk in een 'Startnotitie' uitgangspunten, doelstellingen en oplossingsrichtingen geformuleerd, die vervolgens in een 'Ideeëncarrousel' in de loop van 2001 breed zijn bediscussieerd en tenslotte in december 2001 door de Gemeenteraad zijn vastgesteld. De ideeëncarrousel betreft 15 avondsessies waarin iedereen zich over de verschillende thema's van Belvédère hebben kunnen uitspreken.

#### Opstellen Masterplan

In de Startnotitie is ook de bestuurlijke inbedding van het plan op alle relevante aspecten uitgebreid beschreven. Op basis hiervan zijn achtereenvolgens een Voorontwerp Masterplan (februari 2002) en een Ontwerp Masterplan (december 2002) opgesteld. Zij zijn door de gemeenteraad aangenomen als basis voor verdere uitwerking.

In de tussentijd is er een groot aantal 'verdiepingsslagen' uitgevoerd. De resultaten hieruit zijn verwerkt in het Masterplan. Tevens is een aantal, gedeeltelijk tussentijdse, uitkomsten uit de Milieu Effect Rapportage (MER) en het Economisch Effect Onderzoek (EEO) verwerkt. Dit heeft geleid tot het verschijnen van het Masterplan Belvédère in oktober 2003 (Palmboom & Van den Bout Stedenbouwkundigen bv., 2003). In diezelfde periode verschijnt ook de rapportage Waterverkenning Belvédère (Grontmij, 2003) uitgevoerd in opdracht van gemeente Maastricht.

Eind juni 2004 heeft de gemeenteraad van Maastricht het masterplan Belvédère vastgesteld. Daarmee is groen licht gegeven voor de verdere realisatie. De drie PPS-partijen, ING Vastgoed, BPF Bouwinvest en gemeente Maastricht hebben begin juli 2004 een samenwerkingsovereenkomst getekend. Het project heeft vanaf het begin een lange fasering van de ontwikkeling gekend. De planinhoudelijke wendbaarheid is gewaarborgd door onder andere het flexibele karakter op het programmatische vlak, modellen in hoofdinfrastructuur en de fasering.

#### Een gezamenlijk Waterplan

Mede naar aanleiding van het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) hebben de gemeente Maastricht, waterschap Roer en Overmaas en provincie Limburg een waterplan opgesteld voor gemeente Maastricht. Vanuit het NBW was de verplichting om dit voor 2006 opgesteld te hebben. Daarnaast was er ook sprake van een gezamenlijke ambitie om water in de stad te koppelen aan elkaars beleid (Witteveen&Bos, 2006:5).

De ontwikkeling van de Belvédère is opgenomen in het Waterplan Maastricht. Kansen voor water liggen in de wijk op afkoppeling van hemelwater, waterkwaliteit en waterveiligheid. Infiltratie in dit gebied is niet vanzelfsprekend, mede vanwege de verontreinigde bodems. Tevens wordt ruimte voor waterberging in het plangebied gezocht.

Vanuit het verleden waren er plannen voor de aanleg van het Cabergkanaal. Dit is een kanaal dat het Albertkanaal met het Julianakanaal zou moeten gaan verbinden. Door de aanleg van het kanaal zou

de reistijd voor de binnenvaart van en naar Luik met twee uur worden bekort. De plannen voor de aanleg zijn al in 1863 in een traktaat vastgelegd. In 1961 werd het traktaat omgezet in een verdrag (Secretariaat-generaal Benelux, 2010). De reservering van het Cabergkanaal had mogelijke consequenties voor het plangebied, ondermeer op het vlak van verdroging, Eind 2009 werd echter een akkoord bereikt over schrapping van de reservatie van het tracé voor het Cabergkanaal.

De waterbodem van het Voedingskanaal en de Jojohaven zijn in het verleden nautisch gebaggerd. Op plaatsen waar niet gebaggerd is, ligt nog verontreinigd slib. Ruiming van het slib werd in het waterplan niet voorzien. De eigenaar, ten tijde van het waterplan, was Rijkswaterstaat. In het waterplan staat vermeld dat, als de slib alsnog verwijderd moest worden, de kosten voor ruiming dan gedragen zouden worden door Rijkswaterstaat.

In november 2005 heeft een startoverleg van de watertoets plaatsgevonden. Begin december 2005 ontvingen de provincie Limburg en waterschap Roer en Overmaas het voorontwerp Structuurplan Belvédère en het voorontwerp Bestemmingsplan Boschpoort herziening 2005 (Jojohaven) met bijbehorende MER's. In 2002 heeft Royal Haskoning een toelichting verzorgd bij het bestemmingsplan Boschpoort. Water werd in deze toelichting enkel omschreven als een belangrijk kenmerk van Boschpoort. Voor de kwaliteit van de bodem en water wordt daarbij verwezen naar het bodembeheerplan van Maastricht.

#### Formele procedures in werking

Het in procedure brengen van het structuurplan Belvédère is feitelijk het in procedure brengen van het Stedenbouwkundig Masterplan Belvédère dat reeds op 23 juni 2005 door de gemeenteraad is vastgesteld. Door het volgen van een formele structuurplanprocedure is sprake van een specifieke planologische verankering van de plannen, waaraan tevens het MER wordt gekoppeld. Voor de woonwijk Boschpoort, is op 26 november 2002 het bestemmingsplan Boschpoort gedeeltelijk goedgekeurd. In 2005 vindt een herziening van dit bestemmingsplan (ex art 30 WRO) plaats.

Rijkswaterstaat dienst Limburg (2006a/b) geeft een pré wateradvies op de genoemde stukken ingebracht, waarbij de belangrijkste opmerkingen waren:

- wijziging van eigendom en beheer van Jojo haven en deel van de Zuid-Willemsvaart dienen, opgenomen te worden in de waterparagraaf van het ontwerp- bestemmingsplan;
- Na afronding van het project Grensmaas wordt een beschermingsniveau gerealiseerd van 1: 250 per jaar. De kans op hoogwater blijft echter bestaan en de schade als gevolg van hoogwater kan niet verhaald worden op de staat;
- Eigendom en beheer van het in het plangebied gelegen Jojo-haven en deel van de Zuid-Willemsvaart zijn overgedragen aan Gemeente Maastricht. Hierdoor zijn er geen rijksbelangen en zal derhalve geen wateradvies worden verstrekt. Wel dient in het plan opgenomen te worden van de wijziging op nautisch, kwalitatief en kwantitatief waterbeheer (Waterschap Roer en Overmaas);
- Eventuele ruiming van het slib in de Jojohaven zal door de gewijzigde eigendoms- en beheerssituatie van de genoemde haven niet door dienst Limburg geschieden.

Waterschap Roer en Overmaas (2006a/b) benoemde de volgende aandachtspunten in haar pre wateradvies:

- Met waardering wordt geconstateerd dat in de plannen waar mogelijk duurzaam stedelijk waterbeheer wordt toegepast.;
- Aandachtspunt is dat geen waterbergings- of infiltratievoorzeningen worden aangelegd die leiden tot een toename van de rivierkwel bij hoogwater van de Maas;
- Er ligt in het plangebied een primaire waterkering, onderdeel van dijkkring 93. Deze krijgt uiteindelijk het veiligheidsniveau van 1:250 per jaar. Dit veiligheidsniveau is nog niet gehaald.



Tussen Gemeente Maastricht en Waterschap Roer en Overmaas zijn ambtelijke afspraken gemaakt om bij de ontwikkeling van dit gebied gelijktijdig de waterkering van deze dijkkring op orde te brengen. Dit betekent dat bij het ontwerp van de geplande dijkwoningen rekening moet worden gehouden met een toekomstige verhoging van de kering met minimaal 1 meter;

- Ten aanzien van de plankaart, wordt verzocht om expliciet de beschermingszone van 10 m, gemeten vanaf de teen van de dijk op te nemen. Binnen deze zone geldt een vergunningsplicht in het kader van de Keur van het waterschap.

Provincie Limburg (2005) constateert dat in de planstukken het wateradvies van de waterbeheerders ontbreken. Zonder het wateradvies is provincie Limburg niet in staat om te concluderen of de opmerkingen in voldoende mate zijn verwerkt. Conform de procedure van de watertoets dienen deze adviezen wel bij de planstukken te zitten.

In juli 2006 concludeert waterschap Roer en Overmaas dat de aanbevelingen uit het pré wateradvies niet zijn verwerkt in het ontwerpstructuurplan Belvédère. Het waterschap ging in haar daaropvolgende reactie ervan uit dat de aandachtspunten wel worden meegenomen in de verdere uitwerking en gaven daarmee een positief wateradvies af over het plan. Inzake het advies over het ontwerpbestemmingsplan Boschpoort geeft Waterschap Roer en Overmaas een zienswijze af.

Belangrijkste opmerkingen zijn dat op de plankaarten de waterkering en de beschermingszones van de primaire waterkering niet correct vermeld staan. Tevens geeft het waterschap haar zienswijze af op de mogelijkheden om te bouwen op een waterkering en de mogelijke consequentie die dat in de toekomst kunnen hebben. Ook Rijkswaterstaat dienst Limburg (2006) heeft een zienswijze ingediend. Dit heeft betrekking op een foutieve verwijzing naar een beleidslijn. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier dient vervangen te worden door Beleidslijn Grote Rivieren.

Op 14 augustus 2007 heeft de Gedeputeerde Staten van Limburg (Provincie Limburg, 2007) het besluit genomen om het bestemmingsplan "Boschpoort, Herziening 2006, (ex art. 30 WRO) van de Gemeente Maastricht goed te keuren.

#### Gefaseerde uitvoering

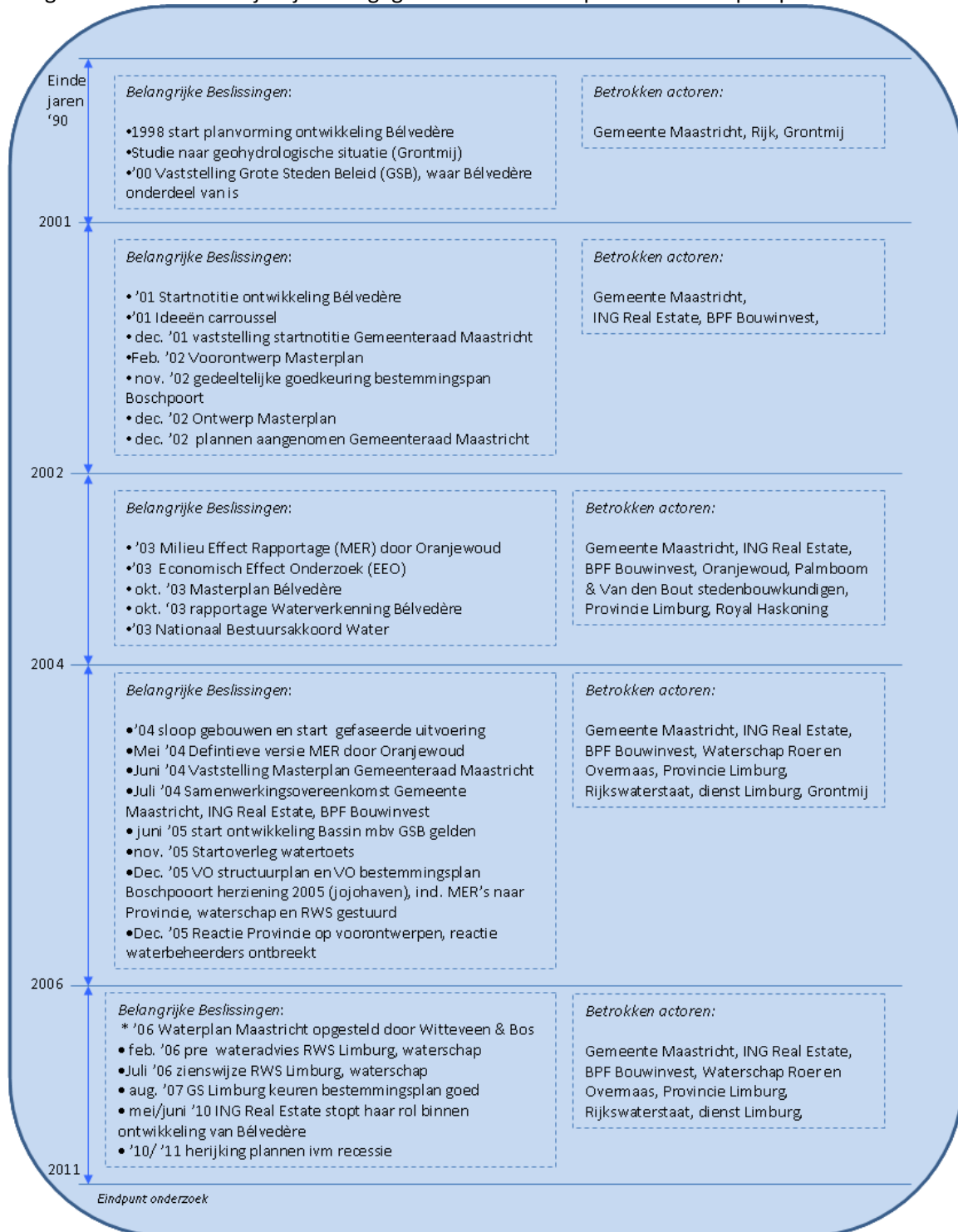
Vanaf 2004 is het plan gefaseerd richting uitvoering gegaan: er is gekocht, gesloopt, gesaneerd, er zijn bestemmingsplannen gemaakt en enkele bouwplannen in ontwikkeling gebracht. In relatie tot de krimpdiscussies en de economische crisis is een pas op de plaats gemaakt. Het gemeentelijke beleid is en wordt naar aanleiding daarvan geherformuleerd en de effecten daarvan op Belvédère worden in beeld gebracht.

Bij de eerste fase hoorde de bouw van circa 2.000 woningen, 40.000 m<sup>2</sup> kantoren en culturele en winkelvoorzieningen in de omgeving van 't Bassin (binnenstad), inclusief Boschpoort. Mede met middelen via het GSB is in juni 2005 begonnen met de bouw van seniorenappartementen, bodemsanering nabij de Jojohaven, en de bouw van een supermarkt in de wijk Boschpoort. Ook is de ontwikkeling van Bassin in uitvoering. Voor het Boschstraatkwartier bevindt het project zich in de initiatieffase.

#### *Terugtrekken ontwikkelaar*

In mei/juni 2010 heeft ING Real Estate besloten om haar betrokkenheid bij Belvédère af te bouwen vanwege bedrijfsstrategische en bedrijfseconomische overwegingen. In een verklaring geeft gemeente Maastricht aan dat zij deze strategische keuze tegen de achtergrond van de wereldwijde economische situatie respecteert, ook al betekent dit een afbouw van een succesvolle, jarenlange relatie tussen gemeente en ING. Maastricht dankt een groot deel van haar successen in de stadsontwikkeling aan langjarige samenwerkingsverbanden met private partijen. Op dit moment vindt een herijking plaats van plan, aanpak en partijen hetgeen moet leiden tot een goed vervolg.

In figuur 9.1 wordt een tijdslijn weergegeven van het tot op heden doorlopen proces.



Figuur 9.1 Tijdslijn van de ontwikkeling van Belvédère Maastricht, deelplannen Basin en Boschpoort

#### 9.1.4 Technisch, inhoudelijke kennisvragen

Voor de ontwikkeling van de Belvédère zijn op gebied van waterbelangen een aantal kennisvragen gedurende de planvorming gesteld. Deze hebben betrekking op de volgende zaken:

- **Waterkwaliteit:** op welke wijze kan hemelwater afgekoppeld worden en geïnfiltreerd worden in de bodem, zonder dat het water verontreinigd wordt, door de bestaand verontreinigde grond. Hieraan gekoppeld zijn het afkoppelbeleid van de waterbeheerders, de onderzoeken

ten aanzien van de waterhuishouding van Grontmij, Witteveen & Bos en Royal Haskoning. Ook het bodembeheerplan en waterplan spelen een rol.

- *Waterkwantiteit*: gegeven de klimaatverandering en de relatief beperkte infiltratiemogelijkheden in de ondergrond, hoe kan het gebied toch beschermd worden tegen verdroging en wateroverlast op straat. Beleid wat hier aan gekoppeld is, is het bodembeheerplan en afkoppelbeleid van de waterbeheerders.
- *Waterveiligheid*: de primaire waterkering voldoet (nog) niet aan de gestelde normen. Afspraken waren gemaakt tussen gemeente en waterschap om de dijkversterking integraal op te pakken met de ruimtelijke ontwikkeling.

Geconstateerd wordt dat, voor alle kennisvragen, de gemeente Maastricht initiatiefnemer was. De onderzoeken werden mede ingegeven door de te doorlopen procedures, zoals de MER, bestemmingsplan en structuurvisie. Benodigde kennis was hierbij de versterking van de primaire waterkering en afstemming van het waterbeheer met Rijkswaterstaat.

### **9.1.5 Organisatie en werking van kennis: functie, motief, meerwaarde**

De benodigde kennis was in eerste instantie niet bij de gemeente Maastricht beschikbaar. De respondent van de gemeente Maastricht gaf aan dat de noodzaak om kennis in te huren, toen het project net gestart was, vrij groot was. Sinds tien jaar heeft water haar eigen plek gekregen binnen de gemeentelijke organisatie. Daarvoor waren ze afhankelijk van derden. Ook heeft stedelijk waterbeheer in het laatste decennium een vlucht genomen.

In de onderzoeken werden de drie hierboven beschreven thema's tegelijk opgepakt en onderzocht.

#### Functie van kennis

Functie van de onderzoeken was om te waarborgen dat bepaalde aspecten volgens de regels der wetten konden worden getoetst. De gemeente wil het gebied herinrichten is hiertoe een samenwerking aangegaan met ING Real Estate en BPF Bouwinvest. Zij treden gezamenlijk op als initiatiefnemer voor het project Belvédère. De gemeenteraad van Maastricht treedt op als bevoegd gezag. In een intensief en interactief voorbereidingsproces zijn de ruimtelijke plannen voor het gebied opgenomen in het Masterplan Stedenbouw. Het doel van de MER-procedures is om het milieubelang een sterkere positie te bezorgen in de ruimtelijke besluitvorming.

Door middel van een milieueffectrapportage, waarbij de belangrijkste informatie over te verwachten milieugevolgen van een project worden aangeleverd, kan het bevoegd gezag de verschillende milieuaspecten beter betrekken bij de uiteindelijke besluitvorming. Gezien de mogelijke omvang van de transformatie is de besluitvorming over het ruimtelijke plan MER-plichtig, conform het Besluit MER 1994, gewijzigd 1999 onderdeel C11.1. Daarnaast is de ontwikkeling als stadsproject met een oppervlak groter dan 100 ha MER beoordelingsplichtig. De MER wordt gekoppeld aan het structuurplan Belvédère en het bestemmingsplan voor het eerste deelgebied binnen Belvédère.

Op 23 januari 2007 is voor het plangebied Belvédère een structuurplan door de gemeenteraad vastgesteld. Het structuurplan biedt de kaders waarbinnen een gefaseerde ontwikkeling van de verschillende deelgebieden plaats kan vinden. Het Structuurplan legt het raamwerk van verkeer en vervoer en natuur en water vast. Binnen dit netwerk kunnen de diverse deelgebieden ontwikkeld worden. Gezien de lange looptijd is het niet wenselijk om het programma en de plek waar het moet landen vast te leggen. Het programma dient daarentegen juist flexibel te zijn om in te kunnen spelen op veranderende maatschappelijke behoeftes, onvoorziene omstandigheden en voortschrijdende inzichten.

Voor de wettelijke procedures zijn onderzoeken uitgevoerd door adviesbureaus. Deze vormden input voor de onderbouwing van bepaalde keuzen gemaakt door de samenwerkende partners rondom

Belvédère. De motieven hiervoor waren gelegen in de procedurele verplichting om te voldoen aan de voorschriften, ook geeft een dergelijke toetsing legitimiteit aan een gemaakte keuze. De andere bevoegde gezagen werden geïnformeerd over documenten die de formele procedure ingingen. Deze werden eerst als concept toegestuurd, opdat de partijen een pre advies konden afgeven. Dit was bedoeld om het aantal zienswijzen te verminderen. Hierdoor krijgen de partijen een sterkere positie bij een eventueel beroep en bezwaar van andere, relevante actoren.

### Eerste oefening met watertoets

De respondenten van het waterschap en gemeente gaven aan dat het plan Belvédère de eerste locatie was waar de watertoets werd toegepast. Aldus de respondenten, was het proces geen schoolvoorbeeld van hoe het zou moeten gaan. Het waterschap werd rijkelijk laat aan tafel gevraagd en kon hierdoor niet meer de gewenste input leveren. Ook was de rol nieuw voor het waterschap en was het voor hen zoeken naar de juiste en meest effectieve bijdrage aan het geheel. Met de kennis van nu zou de kennis van de waterbeheerders op andere wijze worden ingezet.

## **9.2 Analyse rondom kennislogica's**

In deze paragraaf wordt gefocust op de analyse rondom de kennislogica's. Hierbij is het van belang welke kennislogica's (al dan niet bewust) worden gehanteerd door de betrokken actoren. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt in twee thema's, te weten waterkwaliteit & waterkwantiteit alswel waterveiligheid.

### **9.2.1 Meer kennis benodigd rondom waterkwaliteit & waterkwantiteit**

Uit de interviews bleek dat de initiatiefnemers de wettelijke procedures nauwgezet volgden om zeker te zijn dat alle noodzakelijke informatie verzameld werd. Water werd voor het eerst vanwege de watertoetsproces een onderdeel van de plannen. Het waterbelang moest nog een plek in de alledaagse structuur verwerven, aldus de respondenten.

### Waterbeheerders trekken samen op

Gedurende de planvormingfase van de Belvédère zijn een aantal documenten opgesteld door het waterschap, de gezamenlijke waterbeheerders en samen met de gemeente Maastricht. De (gezamenlijk) ontwikkelde kennis werd mede door voortschrijdend inzicht in de plannen verwerkt. Zo werd in 2005 de brochure '*Regenwater schoon naar beek en bodem*' uitgebracht door de waterbeheerders van Zuid-Limburg. Hierin werd ingegaan op de mogelijke oplossingsrichtingen ten aanzien van het afkoppelbeleid van het hemelwater.

In 2006 is het Waterplan Maastricht opgesteld. Dit plan is opgesteld door adviesbureau Witteveen & Bos. Het waterplan is een gezamenlijk plan van alle waterbeheerders in de stad: gemeente Maastricht, waterschap Roer en Overmaas, provincie Limburg en Rijkswaterstaat Limburg.

Het waterplan voegt met het neerleggen van een visie op de ruimtelijke waterstructuur een belangrijk element toe aan het bestaande waterbeleid van de waterpartners (Witteveen&Bos, 2006) Bij de totstandkoming van het Waterplan zijn twee bijeenkomsten gehouden, waarbij diverse maatschappelijke organisaties en bedrijven ideeën kenbaar hebben gemaakt. Dit had tevens als doel om meer draagvlak te creëren. Het Waterplan werd enerzijds opgesteld door de verplichting vanuit het Nationaal Bestuursakkoord Water (procedurele verplichting).

### Kruisbestuiving gedurende proces

Anderzijds lagen er mogelijkheden om gezamenlijk meer te bereiken dan zelfstandig (procesvoordeel). Gedurende het proces heeft ook kruisbestuiving van kennis plaatsgevonden door de projectorganisatie. Kennis speelde een belangrijke rol in de totstandkoming van het Waterplan. Elke partij had haar eigen kennis in huis over het watersysteem binnen de gemeentegrenzen van

Maastricht. Om deze kennis zo goed mogelijk te borgen in het waterplan is een projectorganisatie op het waterplan gezet.

De projectorganisatie bestond uit een stuurgroep, projectgroep en een klankbordgroep. De stuurgroep stuurt het planproces voor het opstellen van het waterplan op hoofdlijnen en neemt besluiten. De projectgroep is de spil in het planproces. In de projectgroep vinden bovendien de creatieve processen plaats op basis waarvan het plan tot stand komt. Belanghebbenden bij het water in Maastricht zijn vertegenwoordigd in de klankbordgroep.

Tijdens het planproces is de klankbordgroep een aantal maal bijeengekomen om kennis in te brengen en om de mening van de verschillende belangen over de inhoud van het waterplan kenbaar te maken. In de klankbordgroep zijn organisaties en verenigingen vertegenwoordigd, zoals natuurverenigingen, hengelsport, watersport, de waterleidingmaatschappij en bedrijven.

In de projectgroep heeft kenniskruisbestuiving plaatsgevonden. Per waterbelang zijn de vigerende normen helder in kaart gebracht (Witteveen&Bos, 2006:14), waardoor de (formele) taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen helder waren. Gedurende het project zijn voor de waterbelangen streefbeelden opgesteld en daaraan gekoppeld concrete acties en uitvoeringstermijnen. De waterpartners onderkennen het belang van water al met deze uitwerking en willen de kern van de gewenste, nieuwe waterstructuur realiseren in de zogenaamde majeure projecten die de komende tien tot twintig jaar worden uitgevoerd, zoals de A2-stadstraverse, Belvédère, Malberg en de Geusselt (Witteveen&Bos, 2006:55).

Eveneens werd in datzelfde plan door alle waterpartners aangegeven wat de kansen zijn voor water in Belvédère. De inbreng van de waterschappen blijkt uit de informatie, aangezien het in 2005 ontwikkelde afkoppelbeleid integraal wordt overgenomen in dit proces. Op dat moment wordt echter met geen woord gerept over de waterveiligheid. In het waterplan wordt ook aangegeven op welke wijze het aspect water binnen Gemeente Maastricht is ingebed.

Uit de interviews blijkt dat de inbedding op dat moment nog in de kinderschoenen stond. De geformuleerde ambitie en visie in het waterplan vormde een belangrijke input voor de plannen in de Belvédère. Mede door het waterplan bleken de initiatiefnemers het beleid rondom waterkwaliteit en waterkwantiteit al voldoende meegenomen te hebben in de plannen. De respondent van het waterschap gaf aan, dat het afkoppelbeleid van het waterschap voldoende in de plannen was verwerkt, ook al ging dat ten koste aan uitgeefbare grond.

#### Kennis benodigd voor afweging

Kennis van stedelijk waterbeheer is nodig voor een goede afweging (nadenken over regenwater, wateroverlast, hoogwateroverlast). Gemeenten kunnen altijd bij het waterschap aankloppen voor kennis, maar het is nog beter als ze de kennis zelf in huis hebben. Hier is wel een duidelijk verschil te zien tussen grote en kleine gemeenten. Kennis hebben maakt het proces gemakkelijker; besef van het belang van water is echter vele malen belangrijker.

Bij de gemeente Maastricht hangt het erg af van de functie/afdeling of kennis aanwezig, aldus een respondent van het waterschap. Hij geeft aan dat bij de afdeling die de bestemmingsplannen maakt het wel goed zit met het besef. Bij de projectleiders (uitvoering) is de kennis van water veel minder aanwezig. Water is vaak het laatste waar ze aan denken. Zij maken veelal plannen waar onvoldoende rekening wordt gehouden met water.

Waterschap Roer en Overmaas geeft verder aan dat de gemeente en de initiatiefnemers in het plan al geprobeerd hebben om hemelwater een plek te geven. Het waterschap hoefde op dat vlak weinig actie te ondernemen en kon de plannen op dat onderdeel akkoord bevinden. Het waterschap geeft wel aan dat volgens het watertoetsproces de waterbeheerder veel eerder aan tafel moet zitten.

Binnen dit project had dat beter gekund. Ook ben je dan als waterbeheerder in staat om de nodige kennis in te brengen. Aangezien het een eerste oefening was met het watertoetsproces zijn her en der steken gevallen. De plannen zijn nog niet in uitvoering gegaan voor de Belvédère. Hierdoor heb je als waterschap nog tijd om zaken te repareren. Hier hebben ze overigens geen gebruik van gemaakt. Immers het waterschap heeft een ontwikkelende en handhavende rol.

### Meerdere kennislogica's

Kennis heeft in het proces rondom het waterplan geleid tot het creëren van een gedeeld referentiekader. Het bereiken van overeenstemming over de te nemen maatregelen in gemeente Maastricht werd hierdoor gemakkelijker. Mede door de afspraken over het instellen van een Regiegroep Waterplan werd de daadwerkelijke uitvoering van de plannen geborgd, aldus de respondenten. Het waterplan had als meerwaarde dat draagvlak en een gedeeld referentiekader wordt gecreëerd.

Rondom de ontwikkeling van de Belvédère en de plannen werd kennis juist vanuit de procedures ingestoken. Partijen werden door de initiatiefnemer gevraagd om pre adviezen te geven om te waarborgen dat de plannen straks volgens de vigerende regels goedgekeurd zou worden. De toetsing van de plannen bij betrokken actoren geeft de uiteindelijke keuze legitimiteit. Overigens werd de waterbeheerder wel in een laat stadium via de watertoets betrokken. Het is niet te achterhalen of dit nu in z'n geheel komt door het wennen aan de nieuwe processen of dat bewust door de initiatiefnemers is gedaan. De waterbeheerder gaf in elk geval aan dat de kwaliteit van de plannen voldoende waren op het vlak van waterkwaliteit en waterkwantiteit. In tabel 9.2 staat een overzicht van het gebruik van kennislogica's rondom dit thema.

Tabel 9.2 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema waterkwantiteit & waterkwaliteit

		Inhoudelijke kennislogica	Proces kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis		Consensus over waterplan Maastricht	Waarborgen dat plannen volgens de regels der wet worden getoetst
	Motief van kennis		Gedeelde kennis maakt het bereiken van overeenstemming gemakkelijker	Toetsing geeft keuze legitimiteit
	Meerwaarde van kennis		Draagvlak, betere onderlinge verhoudingen	Sterkere positie bij beroep & bezwaar

### **9.2.2 Meer kennis benodigd rondom waterveiligheid**

Rondom het thema waterveiligheid worden de wettelijke procedures nauwgezet gevolgd door de initiatiefnemers. Kennis werd ingezet om de procedures te doorlopen en goedgekeurd te krijgen. De initiatiefnemers zijn vrij eenzijdig bezig geweest, waarmee bedoeld wordt dat enkel voor formele, noodzakelijke overleggen contact werd gezocht met andere overheden. Kennis is vanuit de andere betrokken partijen via de procedures en mogelijke zienswijzen ingediend.



### Watertoetsproces en noodzakelijke zienswijzen

In november 2005 vond een startoverleg van de watertoets plaats, wat tevens een eerste oefening was met de watertoets. Begin december 2005, een maand later ontvangen de Provincie Limburg en Waterschap Roer en Overmaas het voorontwerp Structuurplan Belvédère en het voorontwerp Bestemmingsplan Boschpoort herziening 2005 (Johohaven) met bijbehorende MER's. Vanuit het licht bezien van de kennislogica's lijkt dit vanuit de initiatiefnemers te zijn om te peilen hoe de andere waterbeheerders op de plannen reageren. De functie van hun kennis wordt daarmee te waarborgen dat de plannen de regels der wetten doorstaan. De initiatiefnemers wilde hiermee bewerkstelligen dat de plannen voldoen aan de (wettelijke) voorschriften.

Rijkswaterstaat dienst Limburg (2006a/b) geeft een pre wateradvies op de genoemde stukken ingebracht, waarbij de belangrijkste opmerkingen waren:

- wijziging van eigendom en beheer van Jojo haven en deel van de Zuid-Willemsvaart dienen, opgenomen te worden in de waterparagraaf van het ontwerp- bestemmingsplan;
- Na afronding van het project Grensmaas wordt een beschermingsniveau gerealiseerd van 1: 250 per jaar. De kans op hoogwater blijft echter bestaan en de schade als gevolg van hoogwater kan niet verhaald worden op de staat;
- Eigendom en beheer van het in het plangebied gelegen Johohaven en deel van de Zuid-Willemsvaart zijn overgedragen aan Gemeente Maastricht. Hierdoor zijn er geen rijksbelangen en zal derhalve geen wateradvies worden verstrekt. Wel dient in het plan opgenomen te worden van de wijziging op nautisch, kwalitatief en kwantitatief waterbeheer (Waterschap Roer en Overmaas);
- Eventuele ruiming van het slib in de Johohaven zal door de gewijzigde eigendoms- en beheerssituatie van de genoemde haven niet door dienst Limburg geschieden.

Waterschap Roer en Overmaas (2006a/b) benoemde de volgende aandachtspunten in haar pre wateradvies:

- Met waardering wordt geconstateerd dat in de plannen waar mogelijk duurzaam stedelijk waterbeheer wordt toegepast;
- Aandachtspunt is dat geen waterbergings- of infiltratievoorzeningen worden aangelegd die leiden tot een toename van de rivierkwel bij hoogwater van de Maas;
- Er ligt in het plangebied een primaire waterkering, onderdeel van dijkkring 93. Deze krijgt uiteindelijk het veiligheidsniveau van 1 op de 250 jaar, aldus de resultaten van de tweede toetsronde van waterkeringen. Dit veiligheidsniveau is nog niet gehaald. Tussen Gemeente Maastricht en Waterschap Roer en Overmaas zijn ambtelijke afspraken gemaakt om bij de ontwikkeling van dit gebied gelijktijdig de waterkering van deze dijkkring op orde te brengen. Dit betekent dat bij het ontwerp van de geplande dijkwoningen rekening moet worden gehouden met een toekomstige verhoging van de kering met minimaal 1 meter;
- Ten aanzien van de plankaat, wordt verzocht om expliciet de beschermingszone van 10 m, gemeten vanaf de teen van de dijk op te nemen. Binnen deze zone geldt een vergunningsplicht in het kader van de Keur van het waterschap.

Provincie Limburg (2005) constateert dat in de planstukken het wateradvies van de waterbeheerders ontbreken. Zonder het wateradvies is provincie Limburg niet in staat om te concluderen of de opmerkingen in voldoende mate zijn verwerkt. Conform de procedure van de watertoets dienen deze adviezen wel bij de planstukken te zitten. Met het ontbreken van de stukken kan niet worden voldaan aan de wettelijke voorschriften. Dit is voor de initiatiefnemer reden om de adviezen over te nemen, aldus de daaropvolgende briefwisseling tussen de waterbeheerders.

In juli 2006 concludeert waterschap Roer en Overmaas dat de aanbevelingen uit het pré wateradvies niet zijn verwerkt in het ontwerpstructuurplan Belvédère. Het waterschap ging in haar



daaropvolgende reactie ervan uit dat de aandachtspunten wel worden meegenomen in de verdere uitwerking en gaven daarmee een positief wateradvies af over het plan. Inzake het advies over het ontwerpbestemmingsplan Boschpoort geeft waterschap Roer en Overmaas een zienswijze af. Belangrijkste opmerkingen liggen dat op de plankaarten de waterkering en de beschermingszones van de primaire waterkering niet correct vermeld staan. Tevens geeft het waterschap haar zienswijze af op de mogelijkheden om te bouwen op een waterkering en de mogelijke consequentie die dat in de toekomst kunnen hebben.

Waterschap Roer en Overmaas lijkt voor het ontwerpstructuurplan het vertrouwen te hebben dat de aanbevelingen uit het pré wateradvies zullen worden verwerkt. Voor het ontwerpbestemmingsplan daarentegen dient zij een zienswijze in. Aan waterveiligheid kan niet getornd worden voor het waterschap. Ook Rijkswaterstaat dienst Limburg (2006c) heeft een zienswijze ingediend. Dit heeft betrekking op een foutieve verwijzing naar een beleidslijn. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier dient vervangen te worden door Beleidslijn Grote Rivieren.

Uit de interviews volgt dat het waterschap Roer en Overmaas niet onwelwillend tegenover het bouwen op de waterkering stond. De inzet van de zienswijze was niet om bebouwing op de waterkering te voorkomen, maar voor een goede planologische borging van de waterkeringfunctie. Bouwkundig gezien met de bebouwing aan bepaalde eisen voldoen, maar ook aan de Leidraad Rivieren. In het bestemmingsplan werd daar echter niet naar verwezen. Tabel 9.3 geeft een overzicht van de gehanteerde kennislogica's.

Tabel 9.3 Overzicht gebruik van kennislogica's rondom het thema waterveiligheid

		Inhoudelijke kennislogica	Proces Kennislogica	Procedurele kennislogica
Invloed van kennis op besluitvormingsproces	Functie van kennis			Waarborgen dat plannen volgens de regels der wet worden getoetst
	Motief van kennis			Toetsing geeft keuze legitimiteit
	Meerwaarde van kennis			Sterkere positie bij beroep & bezwaar

#### Verschuiving van kennislogica richting de toekomst

Gedurende het project zijn de betrokken actoren er achter gekomen wat de meerwaarde is van vroegtijdige samenwerking. Op dit moment vindt ook herijking plaats van de ontwikkelplannen van de Belvédère. Dit biedt mogelijkheden om het proces gezamenlijk anders in te steken. Dat gemeente Maastricht en waterschap Roer en Overmaas nauwer met elkaar samenwerken blijkt wel uit het feit dat een beleidsmedewerker vanuit het waterschap gedetacheerd zit bij gemeente Maastricht. Ook is het watertoetsproces nu bekend en wordt het waterschap actiever betrokken.

Tijdens het interview met gemeente en waterschap bleek dat je als gemeente vaak voorop loopt op het beleid van Rijkswaterstaat en Waterschap. Ruimtelijke ontwikkeling verloopt sneller dan waterbelangen. Het voorbeeld wordt tijdens het gesprek aangehaald over de (mogelijke) realisatie van het Cabergkanaal. De vraag was enkele jaren geleden of dit kanaal noodzakelijk was of niet. Uiteindelijk is het kanaal weggestreept als reserveringsgebied uit alle plannen. Nu blijkt toch dat dit

kanaal belangrijk zou zijn geweest voor het hoogwatervrij houden van Maastricht. Vanuit het oogpunt van waterveiligheid wil je het kanaal terugbrengen. Als je de afweging nu opnieuw zou kunnen maken, dan werd gekozen voor het belang van waterveiligheid in plaats van het belang van ruimte voor gebiedsontwikkeling. Hiermee lijkt de procedurele kennislogica zich te gaan verschuiven naar proces kennislogica. Dit is echter binnen dit onderzoek niet vaststellen.

## Bijlage 10 Evaluatie van het onderzoek, toetsing aan doelstelling

Deze bijlage is een inhoudelijke terugblik op het verloop van het afstudeeronderzoek. Doel ervan is het leveren van toegevoegde waarde als leermiddel en toetsingsinstrument in het afstudeerjaar van de Masteropleiding Bestuurskunde. Voor het schrijven hiervan zijn een aantal vragen beantwoord die naar de volgende thema's kunnen worden ingedeeld:

thema	evaluatievragen
het afstudeeronderzoek als onderdeel van het masterjaar	<ul style="list-style-type: none"><li>• wat vinden we van het scriptietraject? Inhoudelijk, organisatorisch?</li><li>• met welke verwachtingen zijn we begonnen en wat is daarvan overgebleven?</li><li>• welke adviezen kunnen we meegeven voor nieuwe afstudeerders van de avondopleiding?</li></ul>
het afstudeeronderzoek als toetsingsvorm voor kennis en vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"><li>• hoe hebben we het fenomeen wetenschappelijk onderzoek ervaren?</li><li>• hebben we bereikt wat we in het begin voor ogen hadden?</li><li>• als we alles opnieuw moesten doen, zouden we het dan op dezelfde manier aanpakken?</li></ul>
Procesmatige aspecten van het afstudeeronderzoek	<ul style="list-style-type: none"><li>• hebben we het scriptietraject kunnen uitvoeren zoals we wilden?</li><li>• hebben we het onderzoek uitgevoerd zoals we wilden?</li><li>• wat is er anders, beter gegaan dan vooraf verwacht?</li><li>• hoe hebben we begeleiding ervaren?</li></ul>
Inhoudelijke aspecten van het afstudeeronderzoek	<ul style="list-style-type: none"><li>• heeft het thema voldoende wetenschappelijke diepgang aan het onderzoek gegeven?</li><li>• heeft het thema voldoende bestuurlijke diepgang aan het onderzoek gegeven?</li></ul>
overig	<ul style="list-style-type: none"><li>• welke persoonlijke noot in wetenschappelijke context kunnen we meegeven?</li><li>• is er nog iets dat je kwijt wilt?</li></ul>

### 10.1 Het afstudeeronderzoek als onderdeel van het masterjaar

Het schrijven van een scriptie voor het afronden van een academische opleiding is een verplicht gegeven. Bij de masteropleiding Bestuurskunde wordt er al vroeg in het schakeljaar aandacht aan besteed. De opleiding bestaat procesmatig eigenlijk uit twee onderdelen: een traject met 14 modules, waarvoor onafhankelijk van elkaar een voldoende resultaat over de toetsing moet worden behaald en een traject dat leidt tot het inleveren van een scriptie over een onderzoek naar een bestuurskundig vraagstuk. Beide trajecten starten min of meer gelijktijdig aan het begin van het schakeljaar, met de nadruk op modules in het eerste jaar en op de scriptie in het tweede jaar. Daarmee is ook het karakter van de twee jaren geschetst: het eerste is bedoeld om kennis van de studenten op vergelijkbaar niveau te brengen, het tweede is gericht op reflectie over bestuurskundige vraagstukken uit de eigen praktijk. Deze karakterisering geeft ook aan waarom beginnende studenten minimaal twee jaar ervaring in een bestuurskundige omgeving moeten hebben: het ontbreekt anders simpelweg aan een referentiekader, ook voor het schrijven van een scriptie.

### **10.1.1 Wat vinden we van het scriptietraject? Inhoudelijk, organisatorisch?**

Het traject is voor ons begonnen met een persoonlijke kennismaking, omdat we allebei in hetzelfde vakgebied werken: waterbeheer en gebiedsontwikkeling. De een meer technisch inhoudelijk met interesse en affiniteit voor politiek bestuurlijke vraagstukken, de ander net andersom. De kennismaking was een succes en een aanleiding om de mogelijkheden voor samenwerking in het afstudeerjaar verder te onderzoeken. Daar komen we later op terug.

#### ***Zoeken naar een thema***

De opleiding steekt het scriptietraject in met de opgave om vanuit persoonlijke interesse te zoeken naar een bestuurskundig vraagstuk, liefst uit de eigen werksfeer. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan want welke persoonlijke interesse kent eigenlijk geen bestuurskundige aspecten en daarmee een vraagstuk om te bestuderen. De motivatiebrief bij het aanmelden voor de opleiding en de zelfreflectie in de opdracht voor de eerste module Verkenning bieden een handvat. De persoonlijke motivatie om deze opleiding te volgen heeft ons inderdaad geholpen aan een thema: besluitvorming over waterbeheer en gebiedsontwikkeling, en aan een vraagstuk: de toepassing van kennis bij bestuurlijke vraagstukken.

#### ***Met wat hulp op weg...***

Het was wel even puzzelen om deze twee consistent en coherent aan elkaar te knopen. De consistentie is gevonden in de opdrachtoomschrijving en probleemstelling, de coherentie is tot stand gekomen in het theoretisch kader. Scriptiebegeleider Arwin van Buuren heeft daarbij goed geholpen door ons aan het begin een strategie mee te geven: begin met een kader en pas dat gaandeweg het onderzoek aan. In eerste instantie lijkt dat het paard achter de wagen spannen, al gauw kwamen we erachter dat hierdoor een iteratief proces ontstond met duidelijk positieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderzoek. Cruciaal is dat de probleemstelling (doelstelling en vraagstelling) als *richtinggevend* en niet *richtingbepalend* worden aangemerkt. Daardoor ontstaat enige flexibiliteit in het onderzoek waardoor tussentijdse resultaten leiden tot een aanscherping van het theoretisch kader, en uiteindelijk van de probleemstelling.

#### ***Vasthouden aan vertrekpunt***

Eén aspect van het onderzoek ligt echter zo vast als een huis: de opdrachtoomschrijving en de relatie daarvan met de probleemstelling. Het fungeert als een draaianker voor een schip: welke kant het onderzoek ook op gaat, het is steeds te herleiden tot een beginpunt. Gelukkig hebben we de opdracht en de opdrachtoomschrijving gedurende het gehele traject niet losgelaten noch gewijzigd. Dat is op het laatst wel gebeurd met de probleemstelling, waarbij doelstelling en vraagstelling specifiek konden worden omschreven door de *analysemethode* van het empirisch onderzoek.

#### ***Verkijk je niet...***

Het scriptietraject omvat meer dan alleen een onderzoek, het is feitelijk een project om een bestuurskundig vraagstuk op academische wijze op te lossen. Eigenlijk kom je daar pas achter als het hele traject is doorlopen. Of, zoals bij ons gebeurde, als je vanaf een deadline (september 2011) gaat terugrekenen hoeveel tijd er nodig is voor elke stap. Een analyse of work breakdown structure waarvan we de eerste hebben gemaakt in augustus 2010 (!) gaf het inzicht in de werkdruk in tijd, los van de 'workload' die in een fase op ons af zou komen. De eerste gedetailleerde (week-)planning ontstond pas begin februari door terug te rekenen vanaf een inleverdatum bij het inplannen van de werkzaamheden voor het empirisch onderzoek.

#### ***... of toch wel?***

Eerste constatering: we hadden twee weken ervoor al moeten beginnen! Het markeerde voor ons een punt in het traject: wij zetten een tandje bij (naast alle andere ambities en verplichtingen in het dagelijkse werk en leven!) terwijl de begeleiding op hetzelfde tempo bleef doorgaan. Gevolg daarvan is het gevoel bij ons dat de begeleiding meer toezicht dan sturing omvatte, in ieder geval tot half april

(daarover later meer). De oorspronkelijke planning ging er van uit dat het theoretisch kader eind december klaar zou zijn en de onderzoeksopzet eind januari. Voor het empirisch onderzoek zijn dan de maanden februari, maart, april en mei beschikbaar. Dit was ook de eerste gedachte bij de begeleiding.

### ***Neem de tijd!***

Maar 4 maanden is wel erg kort, als daarvan door werk en tijdbesteding aan 3 modules per saldo één op de drie weken overblijft om er in de avonduren of studiedagen aan te werken. Onze werkervaring met het plannen van meerdere projecten die gelijktijdig lopen heeft ons daarbij geen windeieren gelegd. Het is volgens ons wel een aspect waar avondstudenten in de regel tegenaan lopen. Terugkijkend op het empirische deel heeft dat ons per persoon van februari tot en met mei per week ruim 25 uur<sup>1</sup> gekost: dat is meer dan 2/3 van een fte bij de overheid! Uiteraard kan het minder als het gaat om het bewijzen van een vaardigheid boven de representativiteit van het onderzoek. We hebben voor het laatste gekozen met de tijdbesteding die daarbij hoort. Hierop worden studenten niet voorbereid en ook hun werkgever niet, wij hebben het geluk van zeer flexibele werkgevers c.q. opdrachtgevers gehad. Organisatorisch en inhoudelijk lijkt het scriptietraject in dit opzicht niet voorbereid op 'ambitieuze' studenten of projecten.

### ***Kortom:***

Inhoudelijk en organisatorisch is de scriptie een project. Projectmatig werken zou dus tot één van de basiscompetenties van een aspirant-student moeten behoren, want tijdens de opleiding is amper tijd om die vaardigheden bij te brengen. En voor degenen die het nog niet door hebben: het goed plannen van een project is net zo veel waard als een wetenschappelijk verantwoord onderzoek. Het wetenschapspracticum besteedt te weinig gericht tijd aan beide aspecten. Ons advies aan de opleiding: besteed in het eerste jaar deze uren aan het opzetten van een goed scriptietraject, aan de keuze voor een thema en vraagstuk, aan het maken van projectfasering en een globale planning teruggerekend vanaf een afstudeermaand, aan een volledige opdrachtomschrijving. Het begin van het tweede jaar kan dan de aandacht vol worden gevestigd op het bouwen van een wetenschappelijk verantwoord theoretisch kader en de operationalisatie daarvan. Coaching van ervaren rotten binnen en buiten de EUR bleek uiteindelijk van onschatbare waarde! En help mensen om de bestuurskundige vraagstukken van hun eigen organisatie goed te verkennen. Vaak is het slimmer om een onderwerp te kiezen waar je professioneel gezien minder of niet bij betrokken bent. Arwin heeft ons (gelukkig!) regelmatig op deze valkuil gewezen, waarvoor dank!

#### ***10.1.2 met welke verwachtingen zijn we begonnen en wat is daarvan overgebleven?***

Aan dit scriptietraject zijn in het begin zowel procesmatige als inhoudelijke verwachtingen gesteld. Procesmatig is vrijwel alles gehaald, inhoudelijk is er iets anders (mooiers?) uit gekomen dan we in eerste instantie voor ogen hadden... of zelfs voor mogelijk hielden. Procesmatig heeft een strategische planning als rode draad ons door het jaar geleid. Een planning in maanden, globaal en afgestemd op de afstudeerweken, bleek werkbaar en bestuurbaar. Voorspoed en tegenslag kon ermee worden opgevangen, want het zit niet altijd mee.

Beginpunt van onze zoektocht naar een onderzoeksopdracht omvatte twee invalshoeken: de inzet van de 5 corporate rollen van Deltares in het veld van waterbeheer en gebiedsontwikkeling versus de afwegingskaders voor waterbeheerders en ruimtelijk regisseurs over waterbelangen in gebiedsontwikkeling. De 5 rollen zijn samengevat in één kenmerk: de inzet van expliciete

---

<sup>1</sup> Urenverantwoording empirisch onderzoek: voorbereiding, afname en verwerking van een interview inclusief reistijd kostte gemiddeld 12 uur (5x3 interviews=15x12=180 uur), wekelijks afstemmingsoverleg (3 uur inclusief reistijd: 3x2x16=96 uur), vierwekelijks scriptiekring (3 uur inclusief reistijd: 3x2x4=24 uur), elk 2 dagen schrijven (verslag, rapportage, verfijning theoretisch kader) per week= 2x16x16=512 uur. Bij elkaar 812 uur, per persoon 406 uur in 16 weken= 25 uur per week.

(technische) kennis bij besluitvorming, de afwegingskaders zijn verkleind tot de doorwerking van kennis in de besluitvorming. Inzet en doorwerking zijn twee kenmerken die in elkaars verlengde liggen en daardoor relatief eenvoudig in één onderzoek konden worden vervat.

De verwachting was om eind juni met het manuscript klaar te zijn, dat is gelukt. De verwachting was ook om een wetenschappelijk verantwoord onderzoek te voeren om significante uitspraken te kunnen doen. Ook dat is gelukt, al is vervolgonderzoek nodig om eventuele patronen te kunnen herleiden uit constatering die nu los per casus zijn vermeld. Ook de verwachtingen dat onze werkgevers baat hebben bij de resultaten van het onderzoek is gelukt, zelfs op zo'n manier dat zij eventueel vervolgonderzoek afzonderlijk kunnen voortzetten. Ook de resultaten van het onderzoek liggen in de lijn der verwachtingen, in ieder geval zodanig dat met het theoretische kader en de operationalisatie ervan gefundeerde uitspraken kunnen worden gedaan.

Verwachtingen over de beoordeling zijn er ook, het zou echter opportuun zijn om daar voor de verdediging op in te gaan...

### **10.1.3 Welke adviezen geven we mee voor nieuwe afstudeerders van de avondopleiding?**

- Luister naar de goede raad van 'good old' FB: begin zo snel mogelijk!
- Maak het jezelf in het begin niet te moeilijk: kies gemotiveerd een thema en een vraagstuk, verwoordt die in een opdracht en ga daarmee aan de slag. De invulling van een theoretisch kader volgt vanzelf;
- Werk met z'n tweeën, dat heeft meer voordelen dan nadelen: je kunt teamwork aantonen bij toekomstige werkgevers, twee weten meer dan één, werk is te verdelen naar capaciteiten en competenties;
- Belangrijk criterium voor het vinden van een afstudeermaatje: zoek iemand met andere vaardigheden dan die van jezelf, zodat je elkaar aanvult;
- Stel van tevoren vast welk kwaliteitsniveau het onderzoek moet hebben, daar is ook de tijdbesteding aan gekoppeld;
- Maak bij je opdrachtschrijving een fasering van je project en een globale planning per maand;
- Werk vervolgens van fase naar fase en maak per fase een weekplanning.;
- Zorg dat je voldoende tijd van thuis en werk krijgt/neemt, gemiddeld 20 uur per week kan een mooi resultaat opleveren!

## **10.2 Het afstudeeronderzoek als toetsingsvorm voor kennis en vaardigheden**

Gaat de vorige paragraaf vooral over de scriptie als onderdeel van de studie, deze en de volgende paragrafen gaan meer in op de persoonlijke beleving en de lessen die uit het proces en het project individueel en gezamenlijk zijn geleerd.

### **10.2.1 Hoe hebben we het fenomeen wetenschappelijk onderzoek ervaren?**

Beiden hebben we ervaring met verschillende soorten onderzoek. Ellen heeft meer inhoudelijke ervaring met wetenschappelijk onderzoek dan Wim, die meer ervaring heeft met specificeren van opdrachten en met methoden voor gegevensverzameling en –verwerking. Dat laatste heeft geholpen bij het opzetten van het veldwerk, terwijl de ervaring van Ellen tot uiting kwam bij de beschrijving en de analyse van de resultaten. Wim heeft daarbij vooral geleerd om volledig te zijn in het verwoorden van feiten, het verloop van gebeurtenissen, en consequent te zijn bij de gevolgtrekkingen uit resultaten naar conclusies zodat deze gefundeerd zijn met feiten. Een ander belangrijk leerpunt voor Wim was het visualiseren van de samenhang tussen de verschillende aspecten in het theoretisch kader.

Ellen heeft zes jaar geleden een wetenschappelijke technische opleiding aan de TU Delft afgerond. In de vergelijking met beide studies valt op dat de insteek van de Erasmus Universiteit rondom afstuderen anders is. Tevens heeft Ellen nu enkele jaren werkervaring bij een kennisinstelling. Zij verricht op semiwetenschappelijke wijze al enige jaren onderzoek. Deze opleiding heeft er toe bijgedragen dat zij op een andere manier naar werk materie aankijkt en sneller kan schakelen tussen de verschillende disciplines bij haar eigen werkgever.

#### **10.2.2 Hebben we bereikt wat we in het begin voor ogen hadden?**

Aan het begin van dit scriptietraject zijn twee soorten doelstellingen geformuleerd namelijk over de doorlooptijd van de procedure en over de kwaliteit van het onderzoek. Het project moest in september zijn afgerond, antwoord geven op actuele praktijkgerichte vraagstukken van de opdrachtgevers en verantwoorde resultaten opleveren uit het wetenschappelijk onderzoek. Alle doelstellingen zoals hier geformuleerd lijken medio juni te zijn of worden gehaald.

#### **10.2.3 Als we alles opnieuw moesten doen, zouden we het dan op dezelfde manier aanpakken?**

Uit het scriptietraject hebben ook wij lering getrokken. Onze lessen die we in paragraaf 10.1 als aanbevelingen voor toekomstige studenten/afstudeerders willen meegeven, zouden we ook onszelf aantrekken bij een volgend vergelijkbaar project. Of dat er komt? Wie weet...

### **10.3 Procesmatige aspecten**

#### **10.3.1 Hebben we het scriptietraject kunnen uitvoeren zoals we wilden?**

Het was een traject dat gekarakteriseerd kan worden 'op ontdekkingsreis gaan'. Het was soms zoeken, en enkele stappen naar voren en soms weer terug. Al met al stond vrij snel de grote lijnen. Verder waren we het vaak met elkaar eens over de ingestoken aanpak. De werkwijze verschilde echter wel. Ellen zet de grote lijnen uit en bewaakt deze nauwkeurig. Wim is meer van de verbreding en zoveel mogelijk verbanden zien. Samen hielden we elkaar scherp en kon het onderzoek groeien op de wijze waarop dit nu voor u ligt. Wim en Ellen hebben een open proces in gang gezet. Door wederzijds respect konden we elkaar ook aanspreken op zaken die minder voorspoedig liepen. Deze open en transparante en eerlijke manier van communiceren heeft aan de prettige samenwerking bijgedragen. Door het traject open in te gaan, bleek dat er voldoende ruimte was om bij te sturen en het onderwerp verder aan te scherpen.

#### **10.3.2 Hebben we het onderzoek uitgevoerd zoals we wilden?**

Het onderzoek kent een aantal fasen, welke ook in onze dagelijkse praktijk aan de orde komen. Oriëntatie en opdrachtoomschrijving zijn processen die door een overheid als opdrachtgever worden doorlopen. Het is de 'problematisering' van een politiek of bestuurlijk dilemma. Theoretisch kader en onderzoeksopzet zijn vervolgens de vertaling daarvan in een academisch vraagstuk. Het empirische deel is het 'eigenlijke' onderzoek, dan pas komen veldwerk, gegevensverwerking en -analyse, resultaten en conclusies aan de orde.

#### **10.3.3 Wat is er anders, beter gegaan dan vooraf verwacht?**

Het hebben van een andere aanpak maakt dat een ieder concessies moest doen op de manier van werken. Toch heeft dit niet tot grote onoverkomelijke problemen geleid. Het maken en houden aan de gemaakte afspraken vergde soms de nodige inspanning. Tijdige en transparante communicatie heeft ertoe bijgedragen dat alles toch op z'n pootjes terecht is gekomen.

#### **10.3.4 Hoe hebben we begeleiding ervaren?**

Door ons werk in het waterbeheer en de ruimtelijke ordening wisten we naar wie we moesten zoeken als begeleider voor ons project. Arwin van Buuren hadden we sinds begin augustus 2010 al in het vizier door zijn studie met Erik-Hans Klijn en Jurian Edelenbos naar het waterbeheer in gebiedsontwikkelingen (2010). Onze motivatie: jong, getalenteerd, betrokken bij het onderwerp en



daardoor zeker geïnteresseerd in onze case. Gelukkig was hij snel enthousiast, beschikbaar en (niet onbelangrijk) werden we bij hem ingedeeld (dank FB!). Arwins begeleiding hebben we gedurende het gehele traject voornamelijk als coachend ervaren, en zo zal hij het ook voor ogen hebben gehad. Zijn belangrijkste rol is waarschijnlijk ons met beide benen op de grond houden en daarmee ons behoeden voor de grootste valkuil van een afstudeeronderzoek: 'obesitas' of het verzamelen van steeds meer indirecte aspecten van de oorspronkelijke onderzoeksvraag. Daarmee heeft hij ons ook geholpen om de vraagstelling steeds puntiger te krijgen. In onze beleving waren het aantal 'echte' interventies beperkt tot een keer of drie (vier?), waarbij Arwin de zaken tot 'normale' proporties terugbracht.

De reacties op de voortgang waren altijd weer een verrassing: Arwin leek niet altijd overtuigd van de aanpak ("weten jullie wel waar jullie mee bezig zijn?") al dacht hij soms dat we naar een bepaalde uitkomst toe werkten ("volgens mij hebben jullie al een beeld van wat er uit het onderzoek moet komen..."). Helaas was in beide gevallen het antwoord van ons hetzelfde: nee. Het hele scriptietraject was een zoektocht naar manieren om een antwoord te vinden op de door onszelf gestelde onderzoeksvraag, invulling te geven aan de onderzoeksopzet en uitvoering aan het empirische deel.

De uitkomsten van de onderzoeken naar de casussen leverde zelfs verrassingen op, vooral omdat we door een andere bril naar casussen keken die wetenschappelijk door de wijnpers zijn gegaan. Er bleken toch nog wat druppeltjes in te zitten... Arwins inbreng en de discussies met hem waren steeds verfrissend ondanks de zeer vroege en zeer late tijdstippen waarop de gesprekken plaatsvonden; en dan konden we vaak nog eens 3 uur college tegemoet zien. Alles bij elkaar heeft de begeleiding voor ons opgeleverd wat we ervan hebben verwacht.

## **10.4 Inhoudelijke aspecten**

### **10.4.1 Heeft het thema voldoende wetenschappelijke diepgang gegeven?**

Beiden zijn we werkzaam in de wereld van waterbeheer en ruimtelijke ordening. Ellen heeft ruim vijf jaar werkervaring en Wim heeft bijna 20 jaar ervaring in een ruimtelijke, civieltechnische en bestuurlijke werkomgeving. Op basis van onze eigen ervaringen konden we soms verbanden zien, die voor een net afgestudeerde bestuurskundige niet duidelijk zijn. We trapten hierdoor bij tijd en wijle in onze eigen valkuil. In de analyses schakelden we, zoals we als professionals doen, en trokken onze eigen conclusies.

Onze analyses moesten wel transparant en reproduceerbaar zijn. Dit heeft in de rapportage nog een extra slag gekost, maar uiteindelijk hebben we geleerd om op de stoel van neutrale observator te gaan zitten en te analyseren wat op basis van de gesprekken en documenten te achterhalen is. Voor de conclusies en aanbevelingen voor de eigen organisatie hebben we wel gebruik gemaakt van de voorkennis van onze werkervaring.

### **10.4.2 Heeft het thema voldoende bestuurlijke diepgang gegeven?**

Een onderwerp dat wellicht moeilijk zelf is te beantwoorden, maar toch wagen we een poging. Het onderzoek is exploratief ingestoken. Op basis van het theoretische kader hebben we het model verder getoetst aan de hand van een vijftal casussen. Deze casussen maken de werking van het conceptueel model goed inzichtelijk. Ook bleek tijdens het gebruik dat het model niet alleen bruikbaar is voor projecten op het grensvlak van waterveiligheid en gebiedsontwikkeling, maar toepasbaar voor velerlei belangen. Diepgang heeft het theoretisch kader wel geboden en naar onze beleving hebben wij deze voldoende benut. De rol van kennis in besluitvormingsprocessen is een onderwerp wat sterk leeft op het moment in de wereld waarin Ellen en Wim werken. Op de resultaten van dit onderzoek wordt vol spanning gewacht. Hiermee lijkt legitimering te ontstaan voor het verrichte onderzoek en de bestuurlijke diepgang.

### **10.5 Welke persoonlijke noot in wetenschappelijke context kunnen we meegeven?**

Het belang van de rol van kennis in besluitvormingsprocessen staat vaak als een gegeven vast. Het onderzoek heeft ertoe bijgedragen dat de rol van kennis en de mate van doorwerking systematischer opgepakt kan worden. Hiermee kan kennis strategischer worden ingezet, mits dit samen met de borger van de belangen goed afgestemd wordt. Kennis kan hierdoor op een zodanige wijze worden ingezet dat zij een optimale doorwerking in het verdere beleid weet door te maken.





