



Watertoets voor de Bijlmermeer goed op weg

FRED WAGEMAKER, RIZA

HANS HUFEN, ONDERZOEKS- EN ADVIESBUREAU QA+

ROBERT LEFERINK, PROJECTBUREAU vernieuwing BIJLMER

JAN KOEDOOD, DIENST WATERBEHEER EN RIOLERING

Nadat eind 2001 de watertoets werd geïntroduceerd, is in de Bijlmer gekeken hoe dit instrument bij complexe herstructureringsoperaties in de praktijk uitwerkt en welke factoren van belang zijn om het succesvol te gebruiken. De watertoets blijkt grotendeels in overeenstemming met de 'voorgestelde' procedure uit de bestuurlijke notitie Watertoets te kunnen worden doorlopen. Het vraagt inspanning en flexibiliteit om het proces 'op maat' te snijden. Maar in die flexibiliteit ligt juist ook de kracht van de watertoets. Positief is de bereikte aandacht voor wateraspecten in het bestemmingsplan en de formalisering van de werkwijze tussen betrokkenen. De feitelijke doorwerking van het wateradvies ligt echter voor een deel nog in toekomstige besluitvorming besloten vanwege de gekozen vorm van een globaal bestemmingsplan. Voor de betrokkenen en de landelijke Projectgroep Watertoets leverde de casus Bijlmer veel ervaringen en aanbevelingen op voor verbetering van de toepassing.

Toepassing van een watertoets om ruimtelijke plannen te beoordelen op hun effecten op het waterbeheer is landelijk afgesproken op 14 februari 2001 in de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw. In oktober 2001 heeft de Projectgroep Watertoets de invulling en uitwerking van het instrument beschreven in de bestuurlijke notitie Watertoets en de daarop gebaseerde handreiking Watertoets. Om de toepassing van de watertoets in de praktijk te bevorderen is een traject in gang gezet van presentaties, communicatie, opleiding en begeleiding. Eind vorig jaar is ook een evaluatietraject naar de implementatie van de watertoets in de praktijk uitgevoerd.

Eén van de begeleide projecten betrof de herstructurering van de Amsterdamse wijk Bijlmermeer. RIZA en VNG zouden namens de projectgroep Watertoets de toepassing van de watertoets ter plekke ondersteunen en bevorderen. Aantrekkelijk aan dit project was dat tegelijkertijd ook een milieueffectrapportage werd uitgevoerd, waardoor ook de afstemming tussen de watertoets en de milieueffectrapportage nader onderzocht kon worden. In het project is een analyse gemaakt van de toepassing van de watertoets met aandacht voor de drijvende krachten, de gemaakte afwegingen en de wijze waarop het proces is verlopen. De doelstellingen voor de initiatiefnemer lagen in

de wens om extra ervaring en kennis aan te trekken via het netwerk van waterinstituten en daarmee vergroting van de wetenschappelijke status van en draagvlak voor de milieueffectrapportage en watertoets. Beide doelen vormden vertrekpunt om het implementatieproject uit te voeren.

De Bijlmermeer

De Bijlmermeer kreeg sinds de 70-er jaren in toenemende mate te maken met sociale problemen, leidend tot een langzaam intredende verloedering. Talloze maatregelen op het gebied van beheer en herinrichting werden ondernomen, maar leverden onvoldoende op. De gemeente Amsterdam, stadsdeel Zuid-Oost en woningstichting Patrimonium/nieuw Amsterdam hebben daarom sinds 1992 plannen ontwikkeld en deels al uitgevoerd voor de vernieuwing van de Bijlmermeer. Voor de planontwikkeling en uitvoering is het Projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer in het leven geroepen. Het gaat concreet om de herinrichting van een stedelijk gebied van ruim 600 hectare. Circa 6.500 (vooral hoogbouw)woningen zullen worden gesloopt en vervangen door 7.500 (vooral laagbouw)woningen en uitbreiding van het oppervlak kantoren en winkels. Dit geeft een sterke toename van de verharding en daarmee behoefte aan meer waterberging. De vernieuwing verloopt in drie fasen, waarbij

steeds de omvang en intensiteit van de herstructurering per fase is toegenomen. In de huidige derde fase is voor het eerst een beeld van het eindplaatje geschilderd.

De herstructurering is ingrijpend voor bewoners in en rondom de Bijlmer. Dreven worden verlaagd, waardoor barrières tussen wijken vervallen, vele volwassen bomen worden gekapt, openbaar groen wordt omgezet in privé tuinen (met daardoor een grotere druk op de overgebleven ruimte) en delen van het park worden 'onder water' gezet om de noodzakelijke extra waterberging te realiseren. Hoewel de veranderingen op aanzienlijk draagvlak kunnen rekenen onder de bevolking van de hoogbouwflats, genereren ze ook weerstand, en wel vooral onder de bewoners van de laagbouwbuurten die direct aan het vernieuwingsgebied grenzen. In die discussie worden, al dan niet als gelegenheidsargument, diverse argumenten op het gebied van water gebruikt om bezwaren te onderbouwen en kracht bij te zetten. Water is zo een prominente rol gaan spelen.

De milieu-effectrapportage en de watertoets waren in belangrijke mate een concessie aan de bewonersgroepen met bezwaren tegen de vernieuwingsplannen. Het doel was om het conflict te depolitiseren door een objectieve analyse van de waterhuishoudkundige consequenties van het plan.

Wateropgaven

In 1963 is de Bijlmermeerpolder bouwrijp gemaakt waarbij de bodem met meer dan twee meter is opgehoogd. De Bijlmermeer is ruim opgezet met veel woningen in gestapelde hoogbouwflats en een groot areaal van openbare ruimten. Vanaf halverwege de negentiger jaren maken het stadsdeel en DWR plannen om de waterproblemen te verbeteren. De waterkwaliteit en ecologie is matig, mede door achterstallig baggeronderhoud. De Bijlmermeer heeft een gescheiden rioolstelsel waarmee het afstromend (en verontreinigd) regenwater via tientallen regenwateruitlaten direct geloosd wordt op het oppervlaktewater. Daarnaast blijft na regenval op een aantal plaatsen lang water op het maaiveld achter. Op enkele plaatsen hebben bewoners ook last van het hoge grondwaterpeil. De Bijlmermeer is een polder met sterke kwel: gemiddeld bedraagt die 1,2 tot 3,8 mm/dag. De scheidende bodemlaag is echter verre van homogeen, waardoor binnen de polder een aanzienlijke ruimtelijke variatie bestaat in de kwelintensiteit. Op plaatsen waar de scheidende laag erg dun is, treedt sterke brakke en voedselrijke kwel op (welzones).

Op basis van de vanuit DWR en het stadsdeel uitgevoerde studies worden in het finale

Plan van Aanpak als passende maatregelen voor de waterstructuur genoemd het vergroten van het wateroppervlak (vanwege de toenemende verharding), een natuurvriendelijker inrichting van de oevers, baggeren, langer vasthouden van gebiedseigen water, een onderlinge verbinding van waterstromen en meer aandacht voor beheer.

Aanbevolen verloop van de toets

De watertoets is een procesinstrument dat niet exact voorschrijft hoe het moet. De watertoets is op te vatten als een set van spelregels voor een 'zorgvuldig' verloop van het spel van afweging en besluitvorming. Op basis van die regels zijn talloze variaties mogelijk, wat juist maatwerk mogelijk maakt. De onderstaande tabel geeft aan waarop de watertoets meerwaarde zou moeten opleveren.

Het proces van de watertoets verloopt in grote lijnen als volgt. Na de start volgt een fase van interactie en advies, afgesloten met het wateradvies van de waterbeheerder. Vervolgens is er een fase van afweging en besluitvorming waarbij de initiatiefnemers in een waterparagraaf in het (voorontwerp) ruimtelijk plan de gemaakte keuzes en afwegingen ten opzichte van het wateradvies motiveert. De watertoets wordt afgesloten met een toetsingsfase, waarin de beoordelaar al dan niet goedkeuring aan het plan verleent. De watertoets in de Bijlmermeer is nu tot en met het uitbrengen van

het wateradvies doorlopen. Het project wordt voortgezet tot en met het opstellen van de waterparagraaf. Dit zal omstreeks mei het geval zijn.

Feitelijk verloop van de watertoets

Het startpunt voor de watertoets is in dit geval het moment waarop het implementatieproject begint. Op zich is dit moment geen logisch punt in het besluitvormingstraject. Allerlei procedures liepen immers al kortere of langere tijd. Bij de start was niet direct duidelijk welk besluitvormingstraject nu concreet aan de orde was en waar de beperkingen (vanwege eerdere besluiten) en vrijheidsgraden voor wat betreft waterinbreng lagen. Ook was niet 100 procent helder wat verwacht werd in het proces van de watertoets. De sfeer in het project was open, maar zeker in het begin afwachtend en zoekend.

Een duidelijke conclusie is dat de start van de watertoets feitelijk te laat komt in het vernieuwingsproces in de Bijlmermeer. De gevolgen van reeds gemaakte keuzes voor het watersysteem in reeds uitgevoerde en vastgestelde delen van het plan zijn nu niet meer of zeer moeilijk te herstellen. Positief resultaat van de watertoets is dat de waterbeheerder nu formeel meepraat in het planvormingstraject en daardoor ook meer resultaat kan bereiken. Ofschoon in het voortraject in het finale Plan van Aanpak al een zekere waterinbreng was

bereikt, krijgt dit met de watertoets een formele status als inbreng. De aandacht richt zich in de watertoets aanvankelijk sterk op de benodigde waterberging, maar in het implementatieproject komen ook grondwateroverlast, de mogelijkheden voor een op brak water gradiënten gebaseerde ecologie en retentie van de afvoer van regenwater aan bod. Er wordt niet geprioriteerd. Voor alle thema's wordt aangegeven dat ze aan de beleidsdoelstellingen zullen moeten voldoen.

In de aanloop naar het voorontwerp bestemmingsplan wordt door DWR een formeel wateradvies uitgebracht. Het is tamelijk integraal en bouwt voort op eerdere inbreng richting finale Plan van Aanpak. Duidelijk geeft het advies aan wat, waar en hoe men de extra waterberging gerealiseerd wil zien. Voor andere thema's blijft het advies globaler in benoemen van opties. Soms zal dat in de latere planuitwerking kunnen volgen, maar enkele structuurbepalende wateraspecten (zoals de variatie in kwelintensiteit met eventuele consequenties voor de stedelijke inrichting) komen in het advies niet expliciet aan bod. Het wateradvies omvat enerzijds een advies over invulling van bepaalde waterthema's en geeft anderzijds aan een toets te vormen van de plannen op eisen uit gemeentelijk (grondwaternorm) en waterschapsbeleid (de keur). Advisering en beoordeling lopen hier in elkaar over.

De relatie met het bestemmingsplan wordt in het wateradvies procedureel en inhoudelijk (beperkt ruimtelijk gerichte adviezen) niet expliciet gelegd. Omwille van de parallel lopende milieu-effectrapportage wordt bewust gekozen het wateradvies te laten doorwerken in het meest milieu-vriendelijke alternatief. De duidelijke koppeling van de milieu-effectrapportage aan het ruimtelijk besluit wordt zo benut. Ook inhoudelijk wisselen milieu-effectrapportage en watertoets onderling informatie en inzichten uit. Door de resultaten van de watertoets via het MER direct te koppelen aan het voorontwerp-bestemmingsplan kan in de Bijlmermeer waarschijnlijk worden voorkomen dat in het artikel 10 BRO-overleg alsnog een uitvoerige discussie gaat ontstaan met de waterbeheerder over de waterhuishouding in het vernieuwingsgebied.

Het proces loopt op dit moment nog door. De huidige stand van zaken geeft aan dat de doorwerking van het wateradvies in het ruimtelijk besluit via het meest milieu-vriendelijke alternatief in hoge mate is geslaagd. De waterparagraaf is onderdeel van de milieuparagraaf en er is een groen- en waterstructuurkaart met indicatieve waterlocaties en -verbindingen in het plan opgenomen. In de Bijlmermeer is gekozen voor een globaal bestemmingsplan om

Tabel 1. De beoogde meerwaarde van de watertoets en de wijze waarop die ingevuld wordt.

doel	hoe	wie
stimuleren vroegtijdige afstemming en informatie-uitwisseling	betrekken van waterbeheerder en uitwisselen informatie, bij voorkeur al in voortraject van initiatief	initiatiefnemer + waterbeheerder
bevorderen evenwichtige afweging tussen waterbelangen en ruimtelijke ordening	vroegtijdige wederzijdse betrokkenheid, informeren, meedenken en opstellen wateradvies	waterbeheerder (in interactie met initiatiefnemer)
voorkomen negatieve 'watereffecten' van ruimtelijke plannen	opnemen waterparagraaf in ruimtelijk plan	initiatiefnemer op basis van wateradvies
effectieve procedure	toetsen plannen en besluiten aan criteria waterbeleid, zoals principes van WB21	waterbeheerder, planbeoordelaar
inhoudelijk maatwerk	inpassen in bestaande procedures van ruimtelijke plannen en besluiten	initiatiefnemer, waterbeheerder, bevoegd gezag, planbeoordelaar
	actieve deelname waterbeheerder in planvormingsproces	initiatiefnemer + waterbeheerder
	invulling watertoets vanuit lokale situatie binnen boven-lokaal kader water- en RO-beleid	



bij de uitwerking nog de noodzakelijke flexibiliteit te kunnen houden. De concrete neerslag van het wateradvies in plankartaal en voorschriften laat bij deze vorm erg veel vrijheid en keuzeruimte open naar de toekomst. Omstandigheden en (financiële) randvoorwaarden blijken nog wel eens te veranderen in de tijd. Het is dan zeker ook nog te vroeg om te spreken van een geslaagde missie. De watertoets is wel een heel eind op de goede weg. Het vraagt om een continue betrokkenheid van de waterbeheerder bij de verdere planuitwerking (stedebouwkundig plan) en alertheid op het voorkomen van te grote verwatering voor wat betreft de ingebrachtte wateraspecten.

Conclusies en aanbevelingen

Uit de casus zijn diverse conclusies en aanbevelingen te destilleren om in zijn algemeenheid de toepassing van de watertoets te verbeteren:

- De globale typering van rollen en proces blijkt voor de praktijk toch onduidelijk. Concretere procesafspraken of een vorm van procesbegeleiding zou de diffuusheid van het begin van het proces en de onzekerheid over rollen kunnen ondervangen. In de Bijlmercasus hadden de bijeenkomsten van het implementatieproject deze functie. Een regisseursrol voor één van de betrokkenen voor het gehele proces van de watertoets zou daarin wellicht ook kunnen voorzien;
- Politieke en/of wettelijke status is daarom belangrijk. Indien de stadsdeelraad als bevoegd gezag had besloten een watertoets toe te passen, analoog aan het de milieu-effectrapportage, dan zou het projectbureau Vernieuwing Bijlmermeer zich daar al eerder voor hebben ingezet. Zo'n politiek besluit zou tegelijk het begin van het proces duidelijker maken;
- Afstemming zal alleen effectief tot stand komen als de waterbeheerder naast water-technische kennis ook inzicht benut over procedures op het gebied van de ruimtelijke ordening. Watertechnische kennis en informatie zal pas echt effect sorteren als deze op het juiste tijdstip, in de juiste pro-

cedure en in de juiste vorm en toon worden ingezet. Het is dus zaak in het wateradvies ruimtelijk doelgerichter te adviseren. De Handreiking Watertoets zal de begrippen ruimtelijke relevantie en ruimtelijke voorwaarden en voorschriften daartoe kunnen verhelderen. Waterbeheerders (waaronder DWR) maken nu al vaak eigen handleidingen en checklisten. Specifiek voor de gemeente Amsterdam is een werkwijze watertoets door het gemeentebestuur vastgesteld en opgenomen in de procedure voorschriften voor ruimtelijke plannen;

- De waterbeheerder moet zich bewust zijn van de spanning tussen zijn toetsende/beoordelende rol (keur) en adviserende rol (wateradvies) en een strategie ontwikkelen om hiermee resultaatgericht om te gaan;
- De watertoets is geen momentopname, maar een proces van continue alertheid en vraagt betrokkenheid bij steeds concreter wordende plannen en uitwerkingsbesluiten in ruimtelijke procedures. Het wateradvies beoogt maatwerk en daarom zal een zichtbare inhoudelijke relatie moeten bestaan tussen het gezamenlijk interactieproces en het wateradvies. Het terugvallen op algemene uitgangspunten levert een afbreukrisico voor de gewenste interactie in vervolgprocedures;
- De watertoets is een leertraject voor alle betrokkenen. Ervaring wordt opgedaan door de watertoets in de praktijk toe te passen. Daarnaast zal het informeel uitwisselen van onderlinge (proces)ervaringen door waterbeheerders onderling een goede aanvulling kunnen vormen.

Weerbarstige praktijk

De herstructurering van de Bijlmer is een enorm complex traject. Vanwege het reeds langjarig verloop, de verschillende opeenvolgende besluitronden en de diverse fasen van initiatief, visie- en planvorming en realisatie die in verschillende deelgebieden van het plangebied op dit moment naast elkaar lopen is het voor een 'nieuwe speler' als de waterbeheerder weinig overzichtelijk. Toepassing van een nieuw instrument als de watertoets in zo'n

langlopend renovatietraject heeft vanzelfsprekend spanning in zich voor wat betreft de vroegtijdig beoogde afstemming. Tegelijkertijd is dit ook gewoon de weerbarstige alledaagse praktijk waarin de watertoets zijn meerwaarde zal moeten bewijzen.

De balans opmaken halverwege een traject heeft altijd een risico in zich. Het proces is nu pas doorlopen tot en met het uitbrengen van het wateradvies. Het opstellen van de waterparagraaf volgt nog, evenals allerlei uitwerkingsplannen. De finale balans valt pas op te maken als het project volledig zal zijn gerealiseerd.

De meerwaarde van de watertoets wordt bepaald door de tevredenheid van de betrokken partijen. De waterbeheerder vindt dat zijn belangen nu concreet en in voldoende mate doorwerken in het ruimtelijk plan. Ook de initiatiefnemer is tevreden; de discussie over water heeft weer een rationele basis gekregen door de kennis die is toegevoegd en de meeste wensen van de waterbeheerder bleken uiteindelijk goed in het plan inpasbaar.

De watertoets als procesinstrument suggereert een mechanisme, een automatisme als het ware, maar zeker in deze casus is gebleken dat het nadrukkelijk meer is dan dat! De effectiviteit en doorwerking hangt in sterke mate af van de toepassingscontext en inzet, flexibiliteit en inventiviteit van de betrokken actoren. De spelers zelf bepalen het spelverloop en de uitkomst, niet de spelregels als zodanig! Een spel kun je alleen echt goed leren door het in de praktijk te doen. 

LITERATUUR

- Wagemaker F. (2003). Implementatie Watertoets Bijlmer. Tussenrapportage. RIZA-werkdocument 2003-040X.
- Broodbakker N. (2002). Handleiding Watertoets. Handleiding voor toepassing van de watertoets in het beheersgebied van hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, deel I & II. Dienst Waterbeheer en Riolerings / Amstel, Gooi en Vecht.