

Waterberging in stedelijke randzones



## Waterberging in stedelijke randzones

Succes- en faalfactoren voor het in de praktijk realiseren van het planningsconcept 'Blauwe Contouren'

A.L. Gerritsen

Alterra-rapport 1059

Alterra, Wageningen, 2004

## REFERAAT

Gerritsen, A.L., 2004. *Waterberging in stedelijke randzones; Succes- en faalfactoren voor het in de praktijk realiseren van het planningsconcept 'Blauwe Contouren'*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1059. 77 blz. 7 fig.; 6 tab.; 45 ref.

Onderwerp van het rapport zijn succes- en faalfactoren bij het proces en organisatie van het in de praktijk brengen van het planningsconcept 'Blauwe Contouren'. Dit zijn stedelijke randzones waar ruimte voor water gerealiseerd wordt in combinatie met andere functies (zoals wonen, werken, natuur, recreatie). In deze studie is bestudeerd welke factoren op verschillende momenten in de beleidscyclus bijdragen aan slagen of falen van het implementeren van het planningsconcept. Hiervoor is een literatuurstudie uitgevoerd naar het slagen en falen van Strategisch Groenprojecten, Rijksbufferzones en Groen In en Om de Stad(GIOS). Daarnaast zijn twee ten uitvoer gebrachte projecten (Woolderbinnenbeek en Bossche Broek) onderzocht. Hiervoor zijn gesprekken gehouden met sleutelpersonen. Het resultaat van de studie is een tabel met succesfactoren. Dit is bedoeld als leidraad voor andere projecten om ruimte voor water te realiseren in overgangsgebieden van stad naar land, maar ook als startpunt voor nadere kennisontwikkeling en kennisuitwisseling op dit vlak.

Trefwoorden: Waterberging, stadsranden, stedelijke randzones, meervoudig ruimtegebruik, functiecombinaties, proces, beleid, draagvlak, Bossche Broek, Woolderbinnenbeek

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €21,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1059. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2004 Alterra  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding studie	15
1.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer	16
1.3 Werkwijze	17
2 Blauwe Contouren	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Het concept blauwe contouren	19
2.2.1 Blauwe contouren in Laag - Nederland	19
2.2.2 Blauwe contouren in een internationale context	22
2.3 Organisatie en implementatie van blauwe contouren	23
2.3.1 Taakverdeling tussen overheden	23
2.3.2 Methodes grondverwerving	24
2.3.3 Internationale ervaringen	27
2.3.4 Conclusies	29
3 Succes- en faalfactoren bij groen in stedelijke randzones	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Groen in stedelijke randzones	32
3.2.1 Rijksbufferzones	32
3.2.2 Randstadgroenstructuur en Strategische Groen Projecten	33
3.2.3 Groen In en Om de Stad (GIOS)	33
3.3 Succes- en faalfactoren	34
3.3.1 Rijksbufferzones	34
3.3.2 Randstadgroenstructuur en Strategische Groenprojecten	35
3.3.3 Groen In en Om de Stad	37
3.3.4 Discussie	38
4 Casusbeschrijving twee blauwe contouren	41
4.1 Keuze voorbeeldprojecten	41
4.2 Analyse kader beleidsprocessen	41
4.2.1 De beleidscyclus	42
4.2.2 Het belang van actoren	44
4.3 Methodiek informatieverzameling cases	45
4.4 Noodbergingsgebied Bossche Broek	46
4.4.1 Gebiedsbeschrijving	46
4.4.2 Beleidsprobleem en mogelijke maatregelen	47
4.4.3 Genomen maatregelen en resultaat	48
4.4.4 Organisatie en financiën	49
4.4.5 Actoranalyse	50

4.4.6	Communicatie en maatschappelijk draagvlak	51
4.4.7	Succes- en faalfactoren	52
4.4.8	Slot	54
4.5	Retentiegebied Woolderbinnenbeek	55
4.5.1	Gebiedsbeschrijving	55
4.5.2	Beleidsopgaven en mogelijke maatregelen	55
4.5.3	Genomen maatregelen en resultaat	56
4.5.4	Organisatie en financiën	58
4.5.5	Actoranalyse	58
4.5.6	Communicatie en maatschappelijk draagvlak	60
4.5.7	Succes- en faalfactoren	60
4.5.8	Slot	62
4.6	Overeenkomsten en verschillen voorbeeldprojecten	63
5	Conclusies, aanbevelingen en doorkijk	65
5.1	Conclusies	65
5.2	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	67
5.3	Doorkijk	68
	Literatuurlijst	69
	Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden	73
	Bijlage 2 Vragenlijst interviews voorbeeldgebieden	75

## Woord vooraf

Het doel van het onderzoek was het genereren van kennis over proces en organisatie bij het realiseren van ruimte voor water in stedelijke randzones, waaronder waterberging. Dit naar aanleiding van kennisvragen op dit vlak bij DLG en als vervolg op twee eerdere studies naar het planningsconcept blauwe contouren. Uit verkennende gesprekken bleek dat er vooral behoefte bestond aan inzicht in hoe multifunctionele processen in stedelijke randzones ‘werken’ en aan ervaringen die toe te passen zijn in concrete projecten. Daarom is in de studie ervoor gekozen te zoeken naar ervaringen van waterberging in stedelijke randzones die al gerealiseerd zijn en niet naar plannen. De gedachte hierachter was dat je pas zeker kunt weten dat een project vanuit organisatie en proces gezien een succes is, als het ook daadwerkelijk uitgevoerd is. Anders kan er nog van alles mis gaan, doordat men in de uitvoeringsfase nog tegen onverwachte tegenslagen aan kan lopen. Het onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het LNV-DWK onderzoeksprogramma 417: Veranderend Waterbeheer voor een Duurzame Groene Ruimte. Er is nadrukkelijk getracht in het rapport handreikingen te geven waarmee beleidsambtenaren en projectleiders, die betrokken zijn bij waterbeheer in stedelijke randzones, aan de slag kunnen. DLG is hierbij de organisatie geweest waar bij de uitvoering van de studie in eerste instantie aan gedacht werd, maar dit rapport is mijns inziens ook voor interessant voor iedereen die geïnteresseerd is in vraagstukken omtrent het implementeren van ruimtelijke plannen op het grensvlak van waterbeheer en ruimtelijke ordening. De resultaten van de studie zijn op de studiedag van de Kenniskringen Water en Ecologie van DLG op 7 september 2004 gepresenteerd.

Bert Stasse, Willem Jan Sanders, Harry Huyskes (DLG) en Veroniek Bezemer (Alterra) hebben in de beginfase van de studie geholpen de richting van het onderzoek vorm te geven. Ine Neven en Judith Klostermann (Alterra) hebben geholpen met het adviseren over het te kiezen analysekader voor het proces bij het tot stand brengen van een blauwe contourenproject. Cees Kwakernaak, Lodewijk Stuyt (Alterra) en Bert Stasse (DLG) hebben naast het geven van inhoudelijke tips bovendien conceptversies becommentarieerd. Het onderzoek leunt sterk op de gesprekken die gehouden zijn met de betrokkenen bij twee voorbeeldprojecten (zie hiervoor bijlage 1). Allen wil ik voor hun hulp en kennis bedanken.





## Samenvatting

Vanwege de te voorspelde effecten van de klimaatveranderingen is het de verwachting dat het nodig is om meer ruimte voor water te reserveren. Dit zou vooral vorm moeten krijgen door water langer vast te houden in gebieden en door het tijdelijk in een hiervoor ingericht gebied te bergen. Deze maatregelen dienen het vertragen van de afvoer, zodat er bij overvloedige neerslag minder kans op wateroverlast is en er in droge tijden watervoorraden aangesproken kunnen worden. Dit zoeken naar ruimte voor water betreft heel Nederland, maar rond en in het stedelijk gebied is er sprake van een bijzondere situatie. Overstromingen kunnen hier enerzijds tot relatief grote schade en overlast leiden, maar anderzijds zorgen steden door het relatief grote aandeel aan verhard oppervlak ook voor een toename van de kans op wateroverlast. De benodigde nieuwe ruimte voor water is in bestaand stedelijk gebied vaak alleen tegen zeer hoge kosten te realiseren. De groene ruimte naast het stedelijk gebied is een interessante zoekruimte voor het bergen en vasthouden van water. In deze stedelijke randzones kan water geborgen en vastgehouden worden om overstromingen en watertekorten in stedelijk gebied te voorkomen, maar ook om afwenteling van het stedelijk waterbeheer op het landelijk gebied te voorkomen. Dit idee is als planningsconcept uitgewerkt in de studie 'Blauwe Contouren' (Gerritsen et al., 2002) en verder aangevuld met buitenlandse ervaringen in 'Water in Stadsranden' (Gerritsen, 2003).

Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe blauwe contouren ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. De centrale vraag is:

***“Welke succes- en faalfactoren zijn er met betrekking tot het proces en de organisatie van het realiseren van blauwe contouren te onderscheiden?”***

Om op deze onderzoeksvraag antwoord te kunnen geven zijn drie deelvragen geformuleerd.

1. Wat is een blauwe contour en wat is er wat betreft het planningsproces en organisatie uit eerder onderzoek te leren over het realiseren van blauwe contouren?

In de studie wordt de volgende definitie van blauwe contouren gebruikt:

***“Een stedelijke randzone die gebruikt wordt voor waterberging en/of het vasthouden van water om waterproblemen voor de stad of waterproblemen veroorzaakt door de stad te bestrijden. Bij de inrichting is sprake van het toepassen van functiecombinaties”***

De reden dat het begrip 'contour' gebruikt wordt, is dat blauwe contouren de ruimtelijke groei van steden kunnen geleiden. Hierdoor vindt er geen verstedelijking plaats op plekken waar dit niet vanuit het watersysteem gedacht beter niet kan

plaatsvinden. Bovendien is het idee dat op de overgang tussen steden en landelijk gebied multifunctionele 'blauwe' gebieden zullen ontstaan. Tot nu toe heeft het onderzoek met betrekking tot blauwe contouren zich in hoofdzaak geconcentreerd op het verkennen van mogelijke functiecombinaties met waterberging.

Er zijn in eerder onderzoek manieren verkend waarop meervoudig ruimtegebruik en waterberging gerealiseerd zou kunnen worden. Het ging hierbij om manieren om grond ter beschikking te krijgen, om de taakverdeling tussen overheden, en om het verkennen van mogelijkheden voor publiek private samenwerking (PPS).

2. Wat zijn in de literatuur beschreven succes- en faalfactoren van implementatie van ruimtelijke projecten met groene en blauwe doelstellingen in het algemeen en in het bijzonder in de stedelijke randzones? Wat valt hieruit te leren over het realiseren van blauwe contouren?

Tenminste vanaf de Eerste Nota Ruimtelijke Ordening is er in Nederland sprake van beleid om gebieden tussen de grote steden (in de Randstad maar ook in Zuid-Limburg in het gebied Maastricht – Sittard – Heerlen) open te houden van verstedelijking door groene functies een plaats te geven in deze gebieden (al dan niet gecombineerd met agrarische functies). Dit is later aangevuld met nieuw beleid in grotere delen van Nederland, waarbij gebieden aangekocht worden om recreatienatuur en natuur voor de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren in stedelijke randzones. De aanname in deze studie was dat er uit dit beleidsveld veel te leren zou zijn over het organiseren van proces en uitvoering van blauwe contouren. In dit beleidsveld blijkt de laatste jaren de uitvoering moeizaam te verlopen. Inzicht in de achtergronden hiervan is voor blauwe contouren interessant. Bovendien zullen veel gebieden die interessant zijn als blauwe contour ook in aanmerking komen voor natuurfuncties.

De belangrijkste conclusies uit de analyse van het groenbeleid in stedelijke randzones, zijn de volgende:

- In de uitvoering merken betrokkenen dat het bijzonder lastig is om de doelstellingen te realiseren. Een verklaring hiervoor is dat het instrumentarium voor een deel te beperkt is, maar soms wordt het ook nagelaten om beschikbare instrumenten in te zetten.
- Planologische duidelijkheid is essentieel. Hiermee wordt ook duidelijk voor andere actoren dat bestuurders en ambtenaren achter de plannen staan (draagvlak) en dat er maar beperkt ruimte is voor concessies en onderhandelingen. Bij groenprojecten die problemen hebben met de uitvoering kan dit draagvlak juist een belangrijk probleem vormen, waardoor hulpmiddelen zoals geld, capaciteit en ander instrumentarium te beperkt ingezet worden.
- Er bestaat bij het realiseren van groengebieden rond steden (en stedelijke agglomeraties) een noodzaak om te kijken naar de belangen en wensen van de actoren van andere functies. Dit in ieder geval om meer bestuurlijk en

ambtelijk draagvlak te realiseren en de kans op realisatie te vergroten. Doelstellingen van het waterbeheer zijn een voorbeeld van het combineren met andere functies. De groene en blauwe beleidsvelden kunnen elkaar, in principe, versterken.

3. Hoe is het planningsproces en de organisatie verlopen in de voorbeeldprojecten? Wat waren hierbij succes- en faalfactoren?

Voor concreter inzicht in de te verwachten succes- en faalfactoren bij proces en organisatie van blauwe contouren zijn twee daadwerkelijk gerealiseerde blauwe contouren projecten onderzocht. Er is voor gekozen maar twee projecten te onderzoeken. Dit om enige diepgang te kunnen garanderen. Bovendien bleken er nog maar weinig voorbeelden van al gerealiseerde projecten in Nederland te zijn (eerste helft van 2003). Gekozen zijn de projecten 'Retentiegebied Woolderbinnenbeek' in de stedelijke randzone van Hengelo en 'Noodbergingsgebied Bossche Broek' grenzend aan de binnenstad van 's-Hertogenbosch.

In het geval van het Bossche Broek is direct ten zuiden van 's-Hertogenbosch een groot gebied beschikbaar gekomen waar in noodsituaties (eens in de honderd jaar) water geborgen kan worden. In 1995 is het gebied spontaan overstroomd en had 's-Hertogenbosch bijna met veel overlast te maken gekregen. Om een dergelijke situatie in de toekomst te kunnen voorkomen is het gebied ingericht om bij extreme afvoeren water te kunnen bergen. De dagelijkse functie van het gebied is niet veranderd door het project. Het gaat hierbij voornamelijk om natuur en recreatie in combinatie met landbouw. Woningen zijn er nauwelijks in het gebied en deze liggen op verhogingen, aangezien het Bossche Broek vroeger regelmatig overstroomde.

Bij het project Woolderbinnenbeek is het belangrijkste doel geweest waterproblemen te bestrijden die door de verharding (maar ook de slechter waterkwaliteit) in de stad veroorzaakt werden en waar vooral het landelijk gebied stroomafwaarts hinder en schade van ondervond. Hiervoor zijn drie bergingsvijvers aangelegd en gecombineerd met een recreatief park, direct aan de stad grenzend, en is een gebied afgegraven en ingericht als natuurgebied dat regelmatig onder water komt te staan. Het ging om een, in vergelijking met het Bossche Broek, klein project, maar met een duidelijke verandering van functie van het gebied.

De onderstaande tabel karakteriseert de twee projecten.

Tabel S.1.

Bossche Broek	Woolderbinnenbeek
Algemeen	
Stad als slachtoffer van wateroverlast	Stad als veroorzaker wateroverlast
Regionale en landelijke waterproblematiek	Problematiek van regionaal watersysteem
Geen stedelijke druk op planningsgebied	Geen stedelijke druk op planningsgebied
Voorgekomen overstroming	Voorkomende overstromingen
Behoud bestaande situatie	Ontwikkeling nieuwe situatie
EHS	Landbouwgrond
Proces	
Draagvlak voor de beleidsopgave	Draagvlak voor de beleidsopgave
Draagvlak voor de te nemen maatregelen	Draagvlak voor de te nemen maatregelen
Meerdere belangen hebben een plaats gekregen (recreatie, behoud open landschap, natuur, historisch stadsgezicht)	Meerdere belangen hebben een plaats gekregen (recreatie, natuurontwikkeling, verdrogingsbestrijding, scheiden waterstromen met verschillende waterkwaliteit)
Organisatie	
(Europese) subsidies	(Europese) subsidies
Waterschap leidde de uitvoeringsfase	Waterschap leidde de uitvoeringsfase
Geen PPS	Geen PPS, wel actieve betrokkenheid van Stichting Twickel
Geen wijziging bestemmingsplan	Wijziging bestemmingsplan
Planologische duidelijkheid	Planologische duidelijkheid
Waterberging als gebruiksrecht op de grond	Waterberging als gebruiksrecht op de grond

Om de succes- en faalfactoren bij de twee projecten te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van het analysemodel over de beleidscyclus van Dunn (1981). Hierin wordt het proces opgedeeld in vier stappen die op elkaar volgen en waartussen evaluaties kunnen plaatsvonden: definitie beleidsopgave, definiëring mogelijke maatregelen, het kiezen van te nemen maatregelen en de uitvoering hiervan. Na de laatste stap kunnen weer nieuwe of aangepaste beleidsopgaven benoemd worden.

Er is alleen ingegaan op de succesfactoren, aangezien faalfactoren hier meestal de contramal van zijn. Dit is uitgewerkt in de ook hieronder opgenomen tabel. Deze is als een checklist te gebruiken. Deze tabel is in hoofdstuk 5 wat uitgebreider beschreven.

*Tabel S.2. Succesfactoren*

<b>Definitie beleidsopgave</b>	<p>Er moet een duidelijke reden zijn om een blauwe contour op de gekozen plaats te realiseren.</p> <p>Er moet sprake zijn van een breed gedragen besef dat de beleidsopgave urgent is en niet al te lang genegeerd kan worden.</p> <p>Actoren van het landelijk en het stedelijk gebied moeten betrokken worden in het proces.</p> <p>Maatschappelijke belangengroepen zouden moeten kunnen meedenken en meepraten over wat het probleem is.</p>
<b>Definiëren mogelijke beleidsmaatregelen en de keuze hiertussen</b>	<p>Consensus over de te nemen maatregelen onder de meest betrokken actoren.</p> <p>Het moet voor iedereen duidelijk zijn waarom voor bepaalde maatregelen gekozen is.</p> <p>Participatief proces.</p> <p>De belangen van de belangrijkste actoren moeten zo veel mogelijk gecombineerd worden in de geformuleerde oplossing: functiecombinaties.</p>
<b>Uitvoering</b>	<p>Er moet ambtelijk en bestuurlijk draagvlak bestaan voor het probleem en voor de gekozen maatregelen. Dit moet ook doorwerken in bestuurlijk en financieel commitment.</p> <p>Dit draagvlak moet beleidsmatig verankerd zijn.</p> <p>Onteigenen zou een uiterste optie moeten kunnen zijn om de benodigde grond te kunnen verwerven.</p> <p>De fasering van taken door samenwerkende actoren zou duidelijk moeten zijn.</p> <p>De persoonlijke eigenschappen van de medewerkers van het projectteam zijn van groot belang.</p> <p>Een goede communicatiestrategie is van groot belang. Dit dient doelgroep gericht te zijn.</p>

### ***Aanbevelingen***

Aanvullende kennis is nodig over:

- projecten die nog in de planvormingsfase zitten,
- proces en organisatie bij projecten waarbij sprake is van private financiering,
- de noodzaak van maatschappelijk draagvlak.

Met deze aanvullende kennis kan de tabel met succesfactoren getoetst worden op bruikbaarheid en aangevuld worden met nieuwe factoren.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding studie

Op basis van voorspellingen van het ‘Intergovernmental Panel on Climate Change’ (IPCC, 2001) is het de verwachting dat door het opwarmen van de aarde en het broeikas effect de neerslagintensiteiten de komende eeuw in Nederland aanzienlijk zullen toenemen<sup>1</sup>. Dit betekent dat er bij regenbuien meer neerslag in dezelfde tijdseenheid gaat vallen. Hierdoor wordt verwacht dat er in toenemende mate sprake zal zijn van wateroverlast. Dit geldt zowel voor het hoofd- als voor het regionale watersysteem. Het probleem wordt bovendien versterkt doordat het verharde oppervlak toeneemt. Het water kan hierdoor moeilijker in de bodem infiltreren, tenzij hier voorzieningen voor aangelegd worden. Daarbij gaat het om het meer ruimte ter beschikking stellen waar water vastgehouden en gefiltreerd kan worden en om ruimte te reserveren waar water in noodsituaties geborgen kan worden. Van der Gaast et al. (2002) stellen het als volgt:

***“Stedelijk gebied heeft door een relatief groot aandeel aan verhard oppervlak (weinig berging) een groot effect op afvoerpieken. Door stedelijk gebied af te koppelen en optimaal gebruik te maken van de beschikbare bodem- en oppervlaktewaterberging kan het verhogende effect op piekafvoeren gereduceerd worden.” (Van der Gaast et al. 2002, pp. 23)***

Naast een toename van de wateroverlast is het ook de verwachting van het IPCC dat de zomermaanden droger worden zodat de verdrogingsproblematiek voor de natuur en de landbouw toe kan gaan nemen en waterlopen (vaker) droog kunnen komen te staan. In stedelijk gebied heeft dit het gevolg dat er water aangevoerd moet worden om het stedelijk water op peil te kunnen houden. Door watervoorraden aan te leggen kan de waterschaarste in de zomermaanden bestreden worden. Dit kan in stedelijk gebied plaatsvinden, maar de ruimte hiervoor is vaak schaars.

Het landelijk gebied direct grenzend aan de stad biedt hiervoor kansen, die ook op korte termijn een oplossing kunnen bieden. Dit idee is in het kader van het onderzoeksprogramma 'Meervoudig ruimtegebruik met waterberging in Noord-Holland'<sup>2</sup> 'Blauwe contouren' genoemd. In de in het kader van dit programma uitgevoerde studie 'Blauwe Contouren' (Gerritsen et al., 2002) zijn de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik met waterberging rond stedelijk gebied verkend voor de provincie Noord-Holland. In het kader van het LNV-DWK onderzoeksprogramma Integraal Waterbeheer (362) is in 2002 bovendien de studie 'Water in stadsranden' (Gerritsen, 2003) uitgevoerd. Deze studie had als doel om te

---

<sup>1</sup> Het middenscenario gaat uit van een stijging met 10% in 2050 en van 20% in 2100

<sup>2</sup> Dit programma was opgezet door de provincie Noord-Holland, Noord-Hollandse waterschappen, Habiforum, Ministerie van LNV, Kennisinstituten, WL|Delft Hydraulics, CLM en Alterra en het energiebedrijf Eneco Energie.

onderzoeken in hoeverre er voor blauwe contouren aanknopingspunten te vinden zijn met het water- en ruimtelijke orderingsbeleid in het buitenland.

De kennisontwikkeling rond het planningsconcept blauwe contouren heeft zich tot nu toe vooral geconcentreerd op de inhoud van het concept. Het berekenen van de wateropgave en het nadenken over mogelijke en kansrijke functiecombinaties stond hierbij voorop. Waar nog maar beperkt op ingegaan is, is op de uitvoering van het concept. Uit oriënterende gesprekken met betrokkenen bleek dat hier behoefte aan bestond en dat men vooral geïnteresseerd is in het functioneren van multifunctionele planningsprocessen (in de overgang van stad naar land). Dit rapport probeert hier nader inzicht in te verschaffen.

## 1.2 Onderzoeksvragen en leeswijzer

De centrale vraag van de studie is de volgende:

***“Welke succes- en faalfactoren zijn er met betrekking tot het proces en de organisatie van het realiseren van blauwe contouren te onderscheiden?”***

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn vier deelvragen onderscheiden.

1. Wat is een blauwe contour en wat is er wat betreft het planningsproces en organisatie uit eerder onderzoek te leren over het realiseren van blauwe contouren?

Voor ingegaan wordt worden op succes- en faalfactoren en ervaringen uit projecten wordt eerst ingegaan op wat met ‘blauwe contouren’ bedoeld wordt. In eerder onderzoek naar dit planningsconcept is al enige informatie over het planningsproces en de organisatie beschikbaar gekomen. Bovendien is er uit een aantal andere studies rond het thema ‘Waterberging en meervoudig ruimtegebruik’ ook nuttige informatie beschikbaar. In hoofdstuk 2 op deze aspecten ingegaan en daarmee op deelvraag 1.

2. Wat zijn in de literatuur beschreven succes- en faalfactoren van implementatie van ruimtelijke projecten met groene en blauwe doelstellingen in het algemeen en in het bijzonder in de stedelijke randzones? Wat valt hieruit te leren over het realiseren van blauwe contouren?

Deze vragen dienen om meer inzicht te verkrijgen in waar moeilijkheden en kansen liggen in een planningsconcept dat grote raakvlakken vertoont met dat van de blauwe contouren: dat van groen in en om de stad en de strategische groenprojecten. Het gaat hier om een ander beleidsveld, maar een die in het zelfde type gebied ontwikkeld moet worden: stedelijke randzones. Veel projecten blijken slechts met grote vertragingen gerealiseerd te worden of moeilijk van de grond te komen. Er is gekeken welke oorzaken hiervoor in de literatuur gegeven worden. Dit met het doel om vooraf te verkennen met welke kansen en bedreigingen actoren te maken krijgen die een blauwe contour zouden willen ontwikkelen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op deze leerervaringen.



3. Hoe is het planningsproces en de organisatie verlopen in de voorbeeldprojecten? Wat waren hierbij succes- en faalfactoren?

Deze vraag heeft betrekking op twee studiegebieden die voor dit onderzoek gekozen zijn: het Bossche Broek en de Woolderbinnenbeek. Het gaat om projecten die (grotendeels) uitgevoerd zijn en waterberging in een stedelijke randzone tot doel hadden. Beide cases kenmerken zich door het 'pionierkarakter'; men kon niet aansluiten bij eerdere ervaringen. De aanname was dat uit de bestudering van deze projecten er voor nieuwe projecten relevante leerervaringen op te doen zijn. In hoofdstuk 4 komen deze projecten aan bod.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de hoofdvraag van het onderzoek door een overzicht te geven de voornaamste succesfactoren en worden enkele aanbevelingen gedaan. Bovendien wordt een korte doorkijk gegeven.

### **1.3 Werkwijze**

Voor het beantwoorden van de in de bovenstaande paragraaf genoemde onderzoeksvragen is voor twee werkwijzen gekozen. Enerzijds is er een literatuurverkenning uitgevoerd, anderzijds zijn er voor het verkrijgen van informatie over twee voorbeeldprojecten interviews afgenomen onder nauw bij het planningsproces betrokken personen. In bijlage 1 staat een overzicht met de geïnterviewden. In bijlage 2 is de leidraad voor de interviews opgenomen.



## 2 Blauwe Contouren

### 2.1 Inleiding

De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw (2000) heeft maatregelen voorgesteld om het Nederlandse waterbeheer te veranderen, mede met het oog op gevolgen van de klimaatveranderingen voor de optredende (piek)afvoer van het watersysteem. Met name de kwantiteitstrits van de Commissie Waterbeheer 21 Eeuw is van belang voor het planningsconcept blauwe contouren: vasthouden, bergen, afvoeren<sup>3</sup>. Hierbij is het de achterliggende doelstelling om meer ruimte te reserveren voor water zodat dit minder snel afstroomt en het watersysteem robuuster wordt. Deze ‘trits’ geldt niet alleen voor het landelijk gebied maar ook voor de steden. Deze hebben over het algemeen echter te weinig ruimte om aan de norm voor ruimte voor water te kunnen voldoen. Het vinden van ruimte in het bebouwde gebied is moeilijk en kostbaar. Het landelijk gebied grenzend aan de stad, de stedelijke randzone, kan hierbij een uitkomst bieden. Dit is het uitgangspunt van het planningsconcept ‘blauwe contouren’. Dit wordt hier als volgt gedefinieerd:

***“Een stedelijke randzone die gebruikt wordt voor waterberging en/of het vasthouden van water om waterproblemen voor de stad of waterproblemen veroorzaakt door de stad te bestrijden. Bij de inrichting is sprake van het toepassen van functiecombinaties”***

Als eerste wordt de bovenstaande definitie nader toegelicht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van eerder onderzoek naar blauwe contouren (Gerritsen et al., 2002; Gerritsen 2003) Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van al beschikbare ideeën over het in de praktijk realiseren van blauwe contouren.

### 2.2 Het concept blauwe contouren

#### 2.2.1 Blauwe contouren in Laag - Nederland

Het planningsconcept blauwe contouren is ontwikkeld in het kader van het onderzoeksprogramma ‘Meervoudig Ruimtegebruik met Waterberging in Noord-Holland’ dat in 2001 en 2002 uitgevoerd is. Eén van de studies binnen dit programma was ‘Blauwe Contouren’ (Gerritsen et al., 2002). In de studie werden de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik in stedelijke randzones die gebruikt zouden gaan worden voor waterberging<sup>4</sup> verkend. Het primaire doel van deze waterbergingsgebieden is om wateroverlast in de stad door extreme regenval te

---

<sup>3</sup> Daarnaast is er ook sprake van een kwaliteitstrits: schoon houden, scheiden, zuiveren. Dit kan betekenen dat stedelijk en landelijk water gescheiden wordt of dat vervuild water door middel van zuiveringsmoerassen schoner gemaakt wordt. Ook de kwaliteitstrits kan ruimte vragen.

<sup>4</sup> Voor informatie over de gehanteerde definities van waterberging wordt verwezen naar het rapport (Gerritsen et al, 2002) of naar het rapport ‘Water in Stadsranden’ (Gerritsen, 2003)

voorkomen, en/of een watervoorraad op te bouwen om het waterpeil in de stad te handhaven met gebiedseigen water. Aan de hand van drie referentiegebieden (bij Alkmaar, Zaandam en Amstelveen) is onderzocht hoe een blauwe contour in de praktijk vormgegeven kan worden. Door het WL werd berekend welke wateropgave de geselecteerde gebieden hadden. Aan de hand daarvan werd bekeken welke inrichting hierbij paste en welke functies een plaats konden vinden. Met name de bouw van woningen (aan het water), de vestiging van recreatieve bedrijven, recreatiewater en de teelt van (energie)gewassen die tegen zeer natte omstandigheden kunnen (riet, wilg), lijken de interessantste functiecombinaties te zijn voor Noord-Holland. Sturings- en financieringsvraagstukken zijn in deze studie grotendeels buiten beschouwing gebleven.

De studie 'Blauwe Contouren' heeft twee inrichtingsmodellen voor blauwe contouren opgeleverd, die de verschillende mogelijkheden in blauwe contouren in hoofdlijnen aangeven. Beide modellen zijn ontwikkeld om in stedelijke randzones in Laag-Nederland te realiseren. De modellen gaan er dus vanuit dat er sprake is van een polder(water)systeem in plaats van een vrij afwaterend systeem.

Het model '*Ondiep en groot*' gaat uit van de situatie dat de piekbergingsopgave relatief gering is ten behoeve van het stedelijk gebied. De nadruk ligt op voorraadberging van gebiedseigen water door het jaar heen ten behoeve van het op peil houden van het stedelijk watersysteem, zodat er geen gebiedsvreemd water ingelaten hoeft te worden. Het model gaat uit van een ruime beschikbaarheid van bergingsruimte en een peilfluctuatie van 50-80 centimeter. Een gesloten watersysteem staat hierbij centraal, waarin het water met duurzame energie (windmolentjes en pompen met zonnecellen) rondgepompt kan worden door moerassen om de waterkwaliteit te verbeteren.

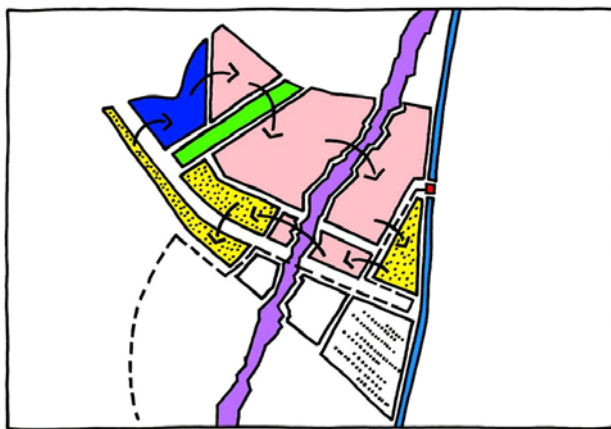
Het model '*Diep en klein*' past bij een forse piekbergingsopgave vanuit het aangrenzend stedelijk gebied, te realiseren in een beperkte ruimte in de randzone langs het stedelijk gebied. In dit model kan er in principe ook sprake zijn van een behoefte aan (seizoens)voorraadberging. Het model gaat uit van een permanente waterplas die sterk mag fluctueren (1 tot 2 meter) met een minimale diepte van 2 meter. Wanneer er zeer veel neerslag is gevallen wordt het bergingsbekken benut voor het bergen van het stedelijk wateroverschot. Dat water zal dan na verloop van tijd verdwijnen naar het boezemsysteem.

### *Kader 1 Voorbeeld van een mogelijke blauwe contour*

De onderstaande afbeelding is een voorbeelduitwerking voor een blauwe contour in de randzone van de VINEX-locatie Saendelft in de gemeente Zaanstad. In dit gebied wordt nieuwe bebouwing (in het kader van de VINAC<sup>5</sup>) gecombineerd met de ontwikkeling van een groengebied (in het kader van een Strategisch Groen Project). Naast een doelstelling voor stedelijke recreatie en de aanleg van sportvelden is het de bedoeling dat het gebied gebruikt gaat worden om ruimte voor water te realiseren. In deze mogelijke inrichting wordt het regenwater dat in de nieuwe wijk Saendelft valt, afgevoerd naar de randzone en door een rietveld geleid, alwaar de zwaardere deeltjes kunnen bezinken. Het water wordt vervolgens met een duiker onder het boezemwater doorgeleid. Dit is nodig om het relatief schone water uit de stad gescheiden te houden van het agrarische water dat een slechtere kwaliteit heeft. Hierna wordt het water weer door rietvelden geleid en gezuiverd om vervolgens in een centrale plas als recreatiewater te dienen. Aan deze recreatieplas kunnen ook woningen gebouwd worden, aangezien hier veel vraag naar bestaat en er daardoor voor kapitaal voor de ontwikkeling van de randzone gezorgd kan worden. Ten slotte wordt het (relatief schone) water weer de stad ingeleid om daar het stedelijk water systeem op peil te houden. Dit is met name in droge zomers van belang.

De randzone heeft bij deze mogelijke inrichting een waterbergings- en waterzuiveringsdoelstelling, maar dient ook als recreatiegebied en als ruimte waar woningen ontwikkeld kunnen worden. Meervoudig ruimtegebruik is een centraal staand onderdeel van een blauwe contour. Blauwe contouren kunnen ook dienen om ruimtelijke ontwikkelingen te structureren. In het geval van de voorbeeldinrichting voor de randzone Saendelft is het de doelstelling om door de aanleg van het groengebied de stad en het agrarische gebied te scheiden door een overgangsgedebied. Blauwe contouren kunnen ook ongewenste verstedelijking voorkomen en deze ontwikkeling op een meer gewenste plek laten plaatsvinden.

*Figuur 1 Voorbeelduitwerking van een blauwe contour met een gesloten watersysteem*



Bron: VHP (in: Gerritsen et al., 2002)

<sup>5</sup> VINAC staat voor Actualisering Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra. In het kader van de VINAC zijn in 1999 afspraken gemaakt over de woningbouw tot 2010.

## 2.2.2 Blauwe contouren in een internationale context

In het kader van het LNV-DWK onderzoeksprogramma Integraal Waterbeheer is de studie 'Water in stadsranden' uitgevoerd (Gerritsen, 2003). Hiervoor is via een zoektocht op internet informatie verzameld over ruimtelijke waterprojecten nabij het stedelijk gebied. Er werd in deze studie gekeken naar proces, inrichting, meervoudig ruimtegebruik en hydrologische doelstellingen van de projecten. De onderzochte landen waren: de Verenigde Staten, Canada, Japan, Groot-Brittannië, Australië en Japan.

Het combineren van ruimtelijk beleid en waterbeleid in stedelijke randzones bleek in alle onderzochte landen voor te komen. Er zijn vooral voorbeelden gevonden waarbij zuiveringsmoerassen en retentiebekkens gecreëerd zijn, met natuurontwikkeling en recreatie vaak als neven doelstellingen. In de meeste gevallen was het belangrijkste doel van de blauwe contouren om water dat van de stad naar natuurgebieden stroomt te bergen en te zuiveren. In een paar gevallen ging het om het bergen van water dat anders voor overlast in stedelijk gebied zorgt. Ruimte voor water in stedelijke randzones wordt ook gebruikt om verstedelijking naar geschikte locaties te geleiden. Ook komt het voor dat woningen zo aangepast zijn dat mensen zonder gevaar hier kunnen wonen als er een overstroming plaatsheeft.

Uit de studie 'Water in stadsranden' (Gerritsen 2003) kan geconcludeerd worden dat het concept blauwe contouren in de praktijk ook buiten Nederland voorkomt. Het bleek dat de ervaringen uit de studie 'Blauwe Contouren' (Gerritsen et al., 2002) met betrekking tot de inrichting van de gebieden anders waren. Dat was een gevolg van de keuze van projecten in poldergebieden. Het grote verschil tussen Hoog- en Laag-Nederland, wat betreft de waterhuishouding is dat het water in Hoog-Nederland grotendeels onder vrij verval afstroomt. In Laag-Nederland moet dit via gemalen weggepompt worden. In vrij afwaterende watersystemen is het van belang of een stad benedenstrooms of bovenstrooms gelegen is. Een stad die relatief hoog gelegen is, zal zorgen voor een versnelde afvoer die stroomafwaarts voor problemen kan zorgen. Bovendien worden verontreinigingen uit de stad meegenomen naar stroomafwaarts gelegen gebieden.

Naar blauwe contouren in Hoog-Nederland is nog geen onderzoek gedaan, maar enige ervaringen zijn wel opgedaan bij de hierboven behandelde studie 'Water in Stadsranden' (Gerritsen, 2003). Mede op basis hiervan worden de volgende twee inrichtingstypen voorgesteld:

1. Blaauwe contouren als bescherming voor wateroverlast in de stad. Het eerste type hoeft niet per definitie in stedelijke randzones gelegen te zijn. Wel is dit de laatste plek waar bij een hoogwatergolf nog water te bergen valt en heeft dit daarom de voorkeur. Dit type blauwe contour vindt ook plaats op de overgang van Hoog naar Laag-Nederland. Daar bevinden zich vaak knelpunten wat betreft wateroverlast. Voorbeelden van dergelijke steden in Nederland zijn: Breda, Den Bosch, Zwolle, Amersfoort en Almelo.
2. Blaauwe contouren als methode om het stedelijk water vast te houden en te bergen om stroomafwaarts overlast te voorkomen. Hierbij is het wenselijk dat dit in en direct om de stad gebeurt. Dit omdat anders toch nog afwenteling van het probleem plaatsvindt.

## **2.3 Organisatie en implementatie van blauwe contouren**

In de bovenstaande paragraaf wordt ingegaan op wat het concept 'blauwe contouren' inhoudt. Het gaat om het gebruiken van stedelijke randzones om water te bergen of vast te houden zodat stedelijke waterproblemen niet, of in verminderde mate, afgewenteld worden op het landelijk gebied of andere steden. Tegelijkertijd worden de betreffende stadsranden gebruikt door andere functies. In het bijzonder recreatie, natuur en wonen. In dit onderzoek ligt de nadruk op het onderzoeken van succes- en faalfactoren bij het in de praktijk realiseren van blauwe contouren.

Er zijn over de organisatie van het implementeren van blauwe contouren in eerdere studies al enige ideeën ontwikkeld en die worden eerst kort behandeld alvorens in te gaan op de onderzoeksresultaten. Hierdoor wordt duidelijk wat de stand van de kennisontwikkeling was aan het begin van het onderzoek.

Als eerste wordt aandacht besteed aan de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden. Vervolgens wordt ingegaan op manieren om grond beschikbaar te krijgen. Ten slotte wordt ingegaan op leerervaringen uit de studie 'Water in stadsranden' (Gerritsen, 2003). Hierbij komen een aantal voorbeelden naar voren over hoe in het buitenland blauwe contouren gerealiseerd worden.

### **2.3.1 Taakverdeling tussen overheden**

Een belangrijke vraag bij de realisatie van blauwe contouren is wie de verantwoordelijke overheid is. Dit is ook van belang bij de verdeling van het dragen van de kosten. In principe is oppervlaktewaterbeheer een taak van de waterschappen. Aan de andere kant zijn provincies, gemeenten en het Rijk ook betrokken.

Met betrekking tot de taakverdeling tussen de overheden, bij het realiseren van projecten in het regionale systeem die als doel hebben bergingsruimte voor water te

realiseren, wordt in het rapport ‘Water voor Ruimte, Ruimte voor Water’<sup>6</sup> (Habiforum, 2002) een advies gegeven, dat hier weergegeven wordt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen reguliere berging en noodberging<sup>7</sup>. De aanwijzing van een ‘regulier’ bergingsgebied valt onder het goed functioneren van het waterhuishoudkundig systeem en daardoor heeft het waterschap hierin een eerste aanwijzende taak. Bekrachtiging moet geschieden door het vastleggen van de waterbergingsfunctie in het bestemmingsplan en/of het streekplan. De keur met daarin vastgestelde ‘keurgrenzen’ biedt vanuit het waterbeleid de mogelijkheid tot het beschermen van de aangewezen ruimte voor berging (Habiforum, 2002).

Bij nood- of calamiteitenberging wordt een gebied ingericht om gecontroleerd te laten overstromen zodat dit niet op een andere plek gebeurt. Dit type besluit gaat verder dan de verantwoordelijkheid van het waterschap. De provincie is hiervoor de aangewezen overheid. Dit neemt niet weg dat het waterschap hier vaak een initiërende rol in zal spelen, aangezien bij deze organisaties veel kennis over het watersysteem aanwezig is. Bovendien moet ook bij noodbergingsgebieden de herinrichting vastgelegd worden in streek- en bestemmingsplannen. Provincie en waterschappen hebben dus een belangrijke rol bij het realiseren van waterberging. Gemeenten moeten voor inpassing in het bestemmingsplan zorgdragen.

Als er geen nationale belangen in het spel zijn, hoeft het Rijk niet betrokken te zijn. Blauwe Contouren zijn bedoeld om een oplossing te bieden voor regionale of lokale waterproblemen. Uiteraard kan het Rijk wel een rol spelen in advisering, financiering en kan zij kaderstellend optreden.

### 2.3.2 Methoden grondverwerving

Waterberging vraagt ruimte, grond. Deze grond zal in veel gevallen een agrarische bestemming hebben. Als algemene stelregel is te zeggen dat hoe meer grondbezitters er zijn, hoe lastiger het is om met al deze grondbezitters tot overeenkomst te komen. Aan de andere kant heeft concentratie van de grond bij een of enkele grondbezitters tot gevolg dat zij een relatief sterke onderhandelingspositie hebben. Factoren die van invloed zijn op de bereidheid van agrariërs om grond af te staan, zijn (Van Eck, 1999):

- toekomstig perspectief voor de agrarische activiteiten;
- ligging van grond in reservaatgebied of natuurontwikkelingsproject (bereidheid tot verkopen groter bij concrete begrenzing);
- tijd die verstreken is na afronding laatste landinrichting;
- landbouwkundige kwaliteit van de grond;
- subsidies en fiscale voordelen;
- mate van streek- en bedrijfsgebondenheid,
- het aanbieden van ruilgrond of een vervangend bedrijf, en

---

<sup>6</sup> Dit is het overkoepelende rapport over het eerder genoemde onderzoeksprogramma ‘Meervoudig Ruimtegebruik met Waterberging in Noord-Holland’

<sup>7</sup> Inzet 1:100 jaar of minder vaak



- de geboden prijs voor de grond.

Wat hier niet bij staat is dat het ook uitmaakt in hoeverre er verwacht wordt dat de grond voor woningbouw of de aanleg van bedrijventerreinen gebruikt zou kunnen gaan worden. Volgens Luijt (2001) wordt de hoogte van de grondprijs in de eerste plaats bepaald door deze 'verwachtingswaarde'. De agrarische waarde is minder van belang. Juist in stedelijke randzones speelt dit probleem. Dit is vaak een gevolg van planologische onduidelijkheid, waardoor verwachtingen een belangrijke rol gaan spelen.

Het verwerven van de grond hangt voor een deel af van de bereidheid van grondbezitters om medewerking te verlenen. Anderzijds hoeft het ook niet altijd om aankoop van de grond te gaan. Hoekstra et al. (2002) noemen de volgende manieren om de voor waterberging benodigde grond ter beschikking te krijgen:

- **Uitkoop van eigendom:** De waterbeheerder koopt de grond op, bestemt deze met de functie waterberging en krijgt volledige zeggenschap over het gebied en de inrichting van het aangekochte gebied. Uitkoop gebeurt bij voorkeur op basis van vrijwilligheid van grondeigenaren.
- **Beheersovereenkomsten (convenanten):** Tussen de waterbeheerder en de grondeigenaar worden beheersregelingen overeengekomen. In de overeenkomst staat vermeld onder welke condities de eigenaar het betreffende gebied openstelt voor waterberging, welke taken en verantwoordelijkheden de waterbeheerder en grondeigenaar hebben en welke (periodieke) vergoeding de grondeigenaar hiervoor ontvangt.
- **Gebruiksrecht voor waterberging:** De waterbeheerder verkrijgt in ruil voor een financiële vergoeding het recht om onder bepaalde voorwaarden bepaalde gebieden te gebruiken voor waterberging. De grondeigenaar krijgt een financiële vergoeding voor de aanbidding van deze zogenaamde '**blauwe dienst**'<sup>8</sup>.
- **Schadevergoedingen:** De schade ontstaan door waterberging wordt achteraf vergoed aan de gedupeerden. De hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld op basis van taxaties in de specifieke situatie (zie de Wet Tegemoetkoming Schade).
- **Eenmalige afkoop van schade:** In plaats van periodieke vergoedingen ontvangen potentieel gedupeerden eenmalig een vergoeding voor de potentiële schade. De hoogte van de vergoeding komt tot stand middels onderhandelingen.

---

<sup>8</sup> Voor meer informatie over blauwe diensten: het rapport Blauwe Diensten (Van Bommel et al. 2002; LEI-rapport 3.02.07).

- **Kavelruil:** Als een bepaald gebied uitermate geschikt zou zijn voor bergingsdoeleinden, dan kan dat gebied voor die functie vrijgemaakt worden door de bestaande functies te verplaatsen naar elders.
- **Voorkeursrecht gemeenten:** Om te kunnen beschikken over de benodigde grond voor waterberging kunnen gemeenten onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Gemeenten kunnen een voorkeursrecht op gronden vestigen.

Naast de bovenstaande methoden kan bovendien nog gedacht worden aan Publiek Private Samenwerking (PPS) als manier om waterberging te realiseren (Van Bommel et al., 2003). Een belangrijke randvoorwaarde is dat PPS alleen kan worden geïnitieerd wanneer de maatschappelijke belangen met commerciële of individuele belangen kunnen worden gecombineerd en in elkaars verlengde liggen, zodat meerwaarde ontstaat. Te denken valt, bijvoorbeeld, aan het tegelijk aanleggen van een waterbergingsgebied in samenhang met de ontwikkeling van relatief dure (want gewilde) woningen aan het water. Met de winst van de verkoop van deze woningen kunnen de waterbeheersmaatregelen betaald worden. In onderstaande tabel worden een aantal recente toepassingen van dit principe gepresenteerd, die duidelijk maken dat het principe in de praktijk kan werken.

Het stagneren van de huizenmarkt in het hogere segment die anno 2003 opgetreden is, tempert de verwachtingen dat rood steeds vaker voor blauw zou kunnen betalen. In de lagere prijsklassen is de meerwaarde namelijk veel kleiner dan bij de duurdere woningen (De Zeeuw, 2003). Het is de verwachting dat de mogelijkheden weer groter worden als het met de economische ontwikkeling van Nederland weer beter gaat.

In de in tabel 1 gepresenteerde voorbeelden van rood voor groen constructies komt een aantal keren de mogelijkheid naar voren om verworven gelden in een fonds onder te brengen. Het geld wordt belegd zodat het voor investeerders aantrekkelijk kan zijn om in een fonds dat bestemd is voor realisatie van een blauwe contour te participeren. Stortelder et al. (2001) denken dat het mogelijk is agrarisch natuurbeheer te financieren uit een fonds. Hiermee zou bovendien aanzienlijk meer groen gerealiseerd kunnen worden dan door het direct uitbetalen van boeren door betrokken overheden. Een dergelijke constructie is ook denkbaar voor blauwe contouren. Een andere interessante mogelijkheid is het combineren met oppervlaktedelfstoffenwinning<sup>9</sup>. Te denken valt aan de natuurontwikkeling in de Gelderse Poort, die voor een deel gefinancierd is door de baksteenindustrie.

---

<sup>9</sup> Voor meer informatie zie de studie 'Groen Ontgronden' (Fontein et al., 2003)

*Tabel 1 Voorbeelden van financiering van groen/ blauw met rood*

Locatie	Rode bronnen
Etten-Leur	Lokaal groenfonds waarin jaarlijks ongeveer 22.500 euro wordt gestort, uit een opslag van 0,22 euro per m <sup>2</sup> bouwgrond
Gemert Bakel	Opslag op bouwgrondprijs voor particulieren (1 euro per m <sup>2</sup> ) Heffing op horizonvervuilende bedrijven 150% compensatie van groen bij aanleg van een nieuw bedrijventerrein (provinciale regel)
Leiden, Warmond en Oegstgeest	Bufferfonds uit wijkexploitatie ter financiering van nieuw natuurgebied
Heerhugowaard, Alkmaar en Langedijk (HAL-gebied)	Meerwaardefonds regionaal groen dat de aanleg van een groene looper tussen de drie gemeenten financiert uit de opslag van 2.269 euro per nieuw te bouwen huis
Wateringse veld	Fonds bovenwijkse voorzieningen voor extra groen en een fietsroutenetwerk, te financieren uit nieuwbouwproject
Meerstad Groningen	Met 10.000 woningen wordt 600 hectare en 830 hectare groen gerealiseerd (op een totaal van 2337 hectare). De verhouding tussen rood en groen (incl. water) is 36:64.
Stadsregio Rotterdam	Verevenings- of omslagfonds voor het financieren van bovenregionale groenprojecten; per nieuw te bouwen huis wordt een bedrag van 6.807 euro in dit fonds gestort.

Bronnen: Overbeek et al. (2002); Van Middelkoop et al. (2001); Van Uum en De Visser (2001) (in Overbeek et al., 2002); en Mackay, (2003).

### **2.3.3 Internationale ervaringen**

De uitvoeringsaspecten die in de studie 'Water in stadsranden' (Gerritsen, 2003) verzameld zijn, hebben vooral betrekking op de financiering en organisatie van waterberging, water vasthouden en water zuiveren in stadsranden. Opvallend is dat het voornamelijk om relatief eenvoudige constructies gaat. Organisaties waarin publiek en private actoren samen werken zijn niet aangetroffen. Wel wordt er met semi-overheden zoals drinkwaterbedrijven samengewerkt, zodat er op kosten bespaard kon worden. Voor de meeste geanalyseerde cases geldt dat overheden de projecten realiseren. Een deel van de kosten kan via functiecombinaties<sup>10</sup> 'gedekt' worden. Het aanleggen van moerassen ten behoeve van waterzuivering blijkt een aantrekkelijke optie voor overheden te zijn omdat het in vergelijking met het bouwen

<sup>10</sup> Zoals het zuiveren van water, het winnen van drinkwater en het winnen van oppervlaktedelfstoffen

en onderhouden van een rioolzuiveringsinstallatie een goedkope manier is om de waterkwaliteit te verbeteren. Vanwege de relatief hoge grondprijzen in Nederlandse stadsranden is het de verwachting dat dit financiële voordeel in Nederland kleiner is. Op plekken waar om andere redenen toch al niet gebouwd mag worden (bijvoorbeeld doordat het bij de EHS hoort of in verband met geluidsoverlast door een nabijheid van een snelweg) kan de grondprijs laag zijn.

Opvallend is dat in een aantal cases de kosten betaald worden via een speciale belasting. In een ander geval was er sprake van een vaste belasting, waarbij huizenbezitters betaalden naar het verharde oppervlak waar zij voor verantwoordelijk waren. Op deze manier genereerde de betreffende gemeente<sup>11</sup> gelden om waterberging, infiltratie en andere maatregelen mee te kunnen bekostigen. Naast belastingen en uitvoering door overheden komt het ook voor dat projectontwikkelaars bij de ontwikkeling van nieuwe stedelijke projecten financieel gestimuleerd worden om ruimte vrij te houden van bebouwing of om voorzieningen aan te leggen. Ook blijken veel projecten (mede)gefinancierd te worden door subsidies van de landelijke overheid.

In de Nederlandse situatie lijkt het onwaarschijnlijk dat bestaande bebouwing afgebroken wordt om ruimte voor water vrij te maken<sup>12</sup>. In de VS komt dit echter voor. Bestudeerde gevallen gaan uit van onteigening op basis van vrijwilligheid. De vergoeding voor de grond is op basis van marktconforme bedragen. Op deze wijze is er bij de Johnson Creek in de VS een gebied van 110 hectare voor waterberging en inrichting als moeras beschikbaar gekomen. Hiernaast wordt soms ook gekozen voor het aanpassen van de bebouwing, zodat een inundatie geen grote schade en slachtoffers met zich mee brengt<sup>13</sup>.

In de VS, Canada, Australië en Groot Brittannië wordt door middel van zoning planologisch vastgesteld waar welke restricties gelden ten aanzien van het bouwen dicht bij rivieren en stromen. Leidraad hierbij is de kans dat het betreffende gebied onder water komt te staan. In deze landen heeft de overstromingskans via zonering wetgeving dus consequenties voor de mogelijkheden om andere functies te realiseren in deze gebieden. Dit instrument begint ook in Nederland toegepast te worden. In sommige deelstroomgebiedsvisionen en streekplannen worden ruimtelijke reserveringen opgenomen voor waterberging.

Ten slotte is een conclusie uit de studie dat de projecten die gevonden zijn vaak uitgevoerd omdat er een duidelijke noodzaak toe bestond (Gerritsen, 2003). In de meeste cases kwamen met enige regelmaat overstromingen voor die ook voor stedelijk gebied voor problemen zorgden. Vanwege deze achtergrond bestond er draagvlak om gebieden in te richten voor waterberging. Daarnaast komen er ook veel voorbeelden voor dat water gezuiverd wordt in nieuw aangelegde 'wetlands'. Dit blijkt voor lokale overheden een aantrekkelijk alternatief te zijn voor het bouwen van dure waterzuiveringsinstallaties.

---

<sup>11</sup> Topeka in de Verenigde Staten

<sup>12</sup> Tenzij de veiligheid in het geding is, zoals langs de grote rivieren

<sup>13</sup> Dit wordt 'Flood proofing' genoemd.

### 2.3.4 Conclusies

Het doel van deze paragraaf is om duidelijk te maken wat er over uitvoeringsaspecten van blauwe contouren al bekend was bij het begin van de studie. Er waren al onderzoeken gedaan waarbij de nadruk lag op organisatorische aspecten. Als eerste werd ingegaan op de taakverdeling tussen overheden die voor het realiseren van blauwe contouren, en voor meervoudig ruimtegebruik met waterberging in het algemeen, belangrijk zijn. Duidelijk werd dat waterschappen een belangrijke rol zouden moeten gaan vervullen, maar dat het de provincies en gemeenten zullen zijn die de ruimtelijke afweging moeten maken.

Vervolgens is al aandacht besteed aan manieren om grond ter beschikking te krijgen. Er zijn meer manieren dan het aankopen van de grond. Vanwege de directe nabijheid van de stad in stadsranden zullen de grondprijzen vaak hoog zijn en de bereidheid om te verkopen aan overheden die waterberging willen realiseren gering als er niet geconcurrereerd kan worden met de prijzen die gemeenten en projectontwikkelaars bereid zijn te betalen. Meervoudig ruimtegebruik biedt vanuit de financiering gezien vooral kansen indien private actoren ook van het project kunnen profiteren. In dat geval zijn er kansen voor publiek private samenwerking en voor 'rood voor blauw'. Opvallend is dat dit soort constructies in het buitenland nauwelijks voor lijken te komen. In veel gevallen gaat het om puur door overheden gefinancierde projecten. Wel worden andere belangen gecombineerd met de waterbeheersdoelstelling. Hierdoor kan op de kosten bespaard worden. Opvallend is dat vooral in de VS gebruik gemaakt wordt van mogelijkheden om op lokaal niveau speciale belastingen te heffen. Bovendien komt het voor dat woningen uitgeplaatst of aangepast worden aan nattere omstandigheden.



## 3 Succes- en faalfactoren bij groen in stedelijke randzones

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de resultaten van een literatuurstudie naar de aanleg van groengebieden in stedelijke randzones. Dit omdat de ruimtelijke en organisatorische krachten om dit beleidsveld sterk overeenkomen met die van blauwe contouren. Bij beide ontwikkelingen gaat het om het realiseren van niet-stedelijke functies in gebieden die veelal ook in beeld zijn hiervoor. Bovendien lijkt een combinatie van beide beleidsvelden voor de hand lijkt te liggen, aangezien water en natuur voor een deel goed samen gaan<sup>14</sup>. Voor de realisatie van blauwe contouren kan geleerd worden uit een analyse van de uitvoering van het beleid om groengebieden in stedelijke randzones aan te leggen.

Sinds lange tijd zijn overheden bezig relatief grote groengebieden rond steden te realiseren zodat de bewoners van de steden dicht bij huis van natuur kunnen genieten en hierin kunnen recreëren<sup>15</sup>. Lag de nadruk in de eerste plaats bij het bewaren van al aanwezige groengebieden<sup>16</sup> en het versterken van de recreatieve kwaliteiten hiervan, sinds de jaren tachtig is er ook nadrukkelijk sprake van de aanleg van nieuw groen. Dit omdat vastgesteld was dat er vooral in het westen van Nederland grote tekorten bestaan aan recreatief groen in de directe nabijheid van stedelijke gebieden. De laatste jaren treden er vertragingen op bij de realisatie van nieuwe groengebieden. Doelstellingen voor aankoop en inrichting worden in veel gevallen niet op tijd gehaald. Aangezien blauwe contouren ook in stadsranden ontwikkeld zouden moeten worden, is het waarschijnlijk dat ruimte voor water en ruimte voor nieuw groen voor stedelingen vaak zullen overlappen. In de studie 'Blauwe Contouren' (Gerritsen et al., 2002) bleek dit ook het geval te zijn. Twee van de drie voorbeeldgebieden waren aangewezen als Strategisch Groenproject. Het is het doel van deze paragraaf om in de literatuur gesignaleerde knelpunten en kansen, wat betreft de uitvoering van nieuwe groengebieden rond stedelijk gebied, te beschrijven. Er worden drie typen groen in stadsranden beschreven: de Rijksbufferzones, de Randstadgroenstructuur en de Strategische Groenprojecten, en het Grotestedenbeleid (GIOS).

---

<sup>14</sup> Voor meer informatie over het combineren van waterberging met natuur: 'Water Wildernis' (Penning en Schouwenberg, 2002) Voor waterberging met recreatie (waaronder recreatienatuur): 'Spannend Water' (Jókövi et al., 2002)

<sup>15</sup> De aanleg van parken heeft uiteraard een langere geschiedenis. Voor deze studie wordt er beperkt tot de periode van na de Tweede Wereldoorlog. Dit is ook de periode dat de moderne ruimtelijke ordening definitief vorm gekregen heeft.

<sup>16</sup> Onder ander met als doel te voorkomen dat steden en agglomeraties aan elkaar zouden groeien.



*Figuur 2 De ligging van de tien Rijksbufferzones (Bervaes et al. 2001)*

## **3.2 Groen in stedelijke randzones**

### **3.2.1 Rijksbufferzones**

In 1958 is door de ‘Werkcommissie Westen des Lands’ het idee gelanceerd om het gebied tussen de steden in de Randstad vrij te houden van verdere bebouwing (Bervaes et al. 2001). Men was bang dat steden en agglomeraties aan elkaar zouden gaan vastgroeien en wilde het landelijke karakter van deze gebieden behouden. Dit beleid om gebieden tussen steden en stadsagglomeraties vrij te houden van verdere bebouwing werd gecombineerd met het ontwikkelen van de functies recreatie (met natuur) en landbouw teneinde aantasting van deze gebieden tegen te gaan. Het ging voornamelijk om gebieden in de Randstad, maar ook Zuid-Limburg had twee buffergebieden. De Rijksbufferzones vielen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM, maar ook beleidsdoelen van het Ministerie van LNV werden meegenomen in de doelstellingen en bij investeringen. Aangezien in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) aangekondigd werd dat de status van bufferzone zou komen te vervallen<sup>17</sup> is door Alterra een studie gedaan naar deze gebieden (Bervaes et al. 2001). Een belangrijke conclusie uit deze studie is dat het beleid voor de Rijksbufferzones effect heeft gehad. Zonder dit beleid zou de verstedelijking en het

---

<sup>17</sup> De in te voeren rode en groene contouren zouden deze gebieden moeten beschermen



aaneengroeien van stadsagglomeraties veel verder zijn voortgeschreden dan feitelijk het geval is geweest.

### 3.2.2 Randstadgroenstructuur en Strategische Groen Projecten

Het gaat bij groengebieden in stadsranden in Nederland in het bijzonder om de Randstadgroenstructuur en de Strategische Groenprojecten (SGP), die beiden onder het Ministerie van LNV vallen. Veel van deze projecten vonden of vinden plaats in Rijksbufferzones en hebben hun oorsprong in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995). De *Randstadgroenstructuur* is in het begin van de jaren '80 beleid geworden. Doelstelling van de Randstadgroenstructuur is om ruim 13.000 ha groen<sup>18</sup>, verdeeld over ongeveer dertig kleine en grotere groenprojecten in de Randstad rond de grote steden te realiseren<sup>19</sup>. Begin 2002 was 43% van de taakstelling ingericht terwijl 60% van de tijd verstreken was (Milieu- en Natuurplanbureau, 2002). De planning wordt wat betreft de inrichting dus niet gehaald. De verwerving van gronden lag begin 2002 met 64% (ruim 8300 hectare) wel op het schema. Aangezien er in 2001 heel weinig gronden verworven zijn, is het de verwachting dat na de inrichting ook de verwerving van nieuwe groengebieden vertraging gaat oplopen. Sinds begin 2002 is er ruim 1 procentpunt bijgekomen en is het totaal aantal verworven hectaren ruim 8500 (Milieu- en Natuurplanbureau, 2003).

Naast het Ministerie van LNV heeft ook het Ministerie van VROM doelen gesteld voor meer recreatief groen voor stedelingen. In het kader van de Rijksnota VINAC<sup>20</sup> (VROM, 1997) is de doelstelling aangevuld met 4.700 ha bos- en recreatiegebied te realiseren tot 2010, verdeeld over zes Strategische Groenprojecten, te weten Zoetermeer-Zuidplas, Eiland van Dordrecht, Haarlemmermeer, Utrecht, Noordelijke Vechtstreek en Haaglanden (Kuindersma en Verbij, 2000). Deze gebieden zijn over het algemeen gepland bij de grote VINEX woningbouwlocaties en bedoeld voor buffering van het Groene Hart tegen de verstedelijking en om als recreatieruimte gebruikt te worden.

### 3.2.3 Groen In en Om de Stad (GIOS)

De Groen-impuls, GIOS, is een gezamenlijke actie van het Ministerie van LNV, het ministerie van VROM, de landsdelen<sup>21</sup> en de grote steden (Bezemer & Visschedijk, 2003) en is onderdeel van het Grotestedenbeleid. De doelstelling van GIOS is meer groen en beter toegankelijk groen in en om de 30 grootste steden van Nederland. Onder stadsrand wordt een straal van 10 km vanaf de grens van de bebouwde kom gerekend. Vanwege de nabijheid van stedelijk gebied is het de hoofddoelstelling dat het groen in en om de stad een recreatieve functie heeft.

---

<sup>18</sup> Exclusief compensatiegroen (compensatie voor bouw van wegen woningen en bedrijventerreinen op plekken waar natuur voorkwam)

<sup>19</sup> Buiten de Randstad moet bovendien nog 3.000 hectare groen rond steden gerealiseerd worden (Milieu- en Natuurplanbureau 2003)

<sup>20</sup> Actualisering Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

<sup>21</sup> en daarmee dus de provincies

Bij GIOS-projecten zijn gemeenten de initiatiefnemer<sup>22</sup>. Zij moeten projecten indienen, die voor subsidie in het kader van het Grotestedenbeleid in aanmerking komen. In totaal hebben de 30 grootste steden bijna 940 groene projecten genoemd met een totaal kostenniveau van ruim 4,6 miljard euro (Bezemer en Visschedijk, 2002). Voor lang niet alle projecten is echter bekend hoeveel de gemeenten zelf gaan bijdragen. 17% van de projecten zijn uitvoeringsgereed en hebben bestuurlijke dekking (Bezemer & Visschedijk, 2002). Wat betreft de planning is het de bedoeling dat de meeste projecten uitgevoerd gaan worden in de periode tot 2007.

*Tabel 2 Taakstellingen voor groen in en om de stad aan de hand van vigerend beleid (Bron: Milieu- en Natuurplanbureau 2003)*

Beleid	Looptijd nota	Taakstellingen voor groen in en om de stad
SGR	Doorkijk tot 2010	Groengebieden in de Randstad: 18.865 hectare waaronder compensatiegroen en Randstadgroenstructuur (13.120 hectare)  Groene verbindingen in de Randstad: 450 kilometer  Groengebieden buiten de Randstad: 3.000 hectare
VINAC	2004-2010	Totaal 3.243 hectare waarvan strategisch groen 2.805 hectare en regionaal groen (nieuw groen bij grote woningbouwlocaties): 440 hectare
Wet stedelijke vernieuwing	2000-2004	ISV: (re)constructie van 75 parken, aanleg 16 nieuwe groengebieden en 23 nieuwe groene verbindingen
Natuur voor mensen, mensen voor natuur	Doorkijk tot 2020	Kwaliteitsimpuls hoogwaardig groen in en om de stad (GIOS), boven op SGR en VINAC: 10.000 hectare (indicatief)

### 3.3 Succes- en faalfactoren

#### 3.3.1 Rijksbufferzones

Het Rijksbufferzonebeleid wordt door Bervaes et al. (2001) als redelijk succesvol omschreven. Zonder de bufferzones waren de gebieden tussen de stadsagglomeraties in de Randstad waarschijnlijk bebouwd of hadden in ieder geval een minder groene verschijning gehad. Als belangrijkste succesfactor hierbij wordt door Bervaes et al. (2001) de planologische duidelijkheid genoemd. De doelstellingen van de gebieden waren planologisch verankerd. De Rijksoverheid wilde duidelijk niet dat deze gebieden bebouwd zouden worden en bestemde deze als ontwikkelingsgebied voor landbouw en recreatie. Het ontwikkelen van nieuwe rode gebieden werd tegengegaan met een restrictief beleid. Er bestond bestuurlijke draagvlak voor de inrichting van deze gebieden. Aangezien veel grond was aangekocht, konden deze plannen ook

<sup>22</sup> Bij Strategische Groen Projecten lag het zwaartepunt bij Rijk en provincies

redelijk effectief uitgevoerd worden. Het aankondigen van het afschaffen van de status van Rijksbufferzone in het kader van de totstandkoming van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening leidde direct tot grondspeculatie aangezien projectontwikkelaars mogelijkheden voor woningbouw verwachtten (Bervaes et al., 2001)<sup>23</sup>.

Een andere mogelijk verklaring voor het relatieve succes van de Rijksbufferzones is dat de gebieden gericht waren op het zoveel mogelijk behouden van de bestaande situatie, in plaats van dat een nieuw element aan het landschap toegevoegd wordt.

### 3.3.2 Randstadgroenstructuur en Strategische Groenprojecten

Veel Strategische Groenprojecten en projecten uit de Randstadgroenstructuur zijn in Rijksbufferzones ontwikkeld<sup>24</sup>. Het beleid om nieuwe groengebieden in de nabijheid van stedelijk gebied te ontwikkelen was in eerste instantie redelijk succesvol (Firet, 2003). De laatste jaren loopt aankoop en inrichting van gronden steeds meer achter op schema. Met het huidige tempo worden de gestelde doelen niet en in ieder geval niet op tijd gerealiseerd. Bij de groenprojecten is het verwerven van de grond en het vervolgens inrichten hiervan vaak een groot probleem. Kuindersma en Verbij (2000) spreken zelfs over het falen van het groenbeleid. Als belangrijkste redenen voor dit mislukken, geven zij de volgende factoren:

1. de sectorale aanpak en de beschikbare instrumenten (waaronder financiering)
2. de planologische onduidelijkheid
3. gebrek aan draagvlak bij gemeenten

Waren bij de Rijksbufferzones de planologische duidelijkheid en de beschikbare instrumenten juist een sterk punt, bij de recente groenprojecten is dit juist een zwakte. Er worden alleen instrumenten voor het landelijk gebied ingezet<sup>25</sup> en gronden mogen niet onteigend worden. Doordat er in veel gevallen een hoge druk op de grondmarkt is zonder dat er sprake is van eenduidige functietoekenningen in bestemmingsplannen is dit instrumentarium onvoldoende (Kuindersma en Verbij, 2000). Deze planologische onduidelijkheid wordt mede veroorzaakt door de grote dynamiek rond de grote steden. Gemeenten, projectontwikkelaars en anderen komen met enige regelmaat met plannen en visies voor gebieden. Een gevolg van de planologische onduidelijkheid is een (extra) stijging van de grondprijs in de plangebieden, doordat de concurrentie op de grondmarkt groot is. Projectontwikkelaars, agrariërs en gemeenten zijn actief met het verwerven van gronden rond het stedelijk gebied. De prijzen waar gronden voor aangekocht worden liggen soms wel 50% boven de prijzen die de Dienst Landelijke Gebied (DLG) kan

---

<sup>23</sup> In de Nieuwe Nota Ruimte (VROM) die in 2004 zal uitkomen zal, afgaande op berichtgeving in het nieuws, voorgesteld worden de beschermde status die natuurgebieden en beschermde gebieden zoals het Groene Hart genieten waarschijnlijk in mindere mate gaan gelden en komen deze gebieden nadrukkelijk ook in beeld als zoekgebied voor woningbouw.

<sup>24</sup> De Rijksbufferzones waren relatief grote gebieden, waarbinnen projecten uitgevoerd werden. De bufferzones vormden het kader en zorgden voor een planologische status.

<sup>25</sup> Met name het Landinrichtingsinstrumentarium

en mag betalen (Kuindersma en Verbij, 2000). De richtprijzen van DLG zijn namelijk gebaseerd op de agrarische waarde van de grond. De grondwaarde rond stedelijk gebied wordt echter voor het grootste deel bepaald door de verwachting dat er stedelijke functies ontwikkeld zullen kunnen worden (Luijt, 2001). Gemeenten spelen hierbij ook een belangrijke rol. Als een gemeente ergens een woonwijk of bedrijventerrein wil ontwikkelen, zal zij waarschijnlijk weinig voelen voor de herinrichting van agrarisch land voor natuur en recreatie (en water). Voor vastlegging in het bestemmingsplan is medewerking van gemeenten echter noodzakelijk. Draagvlak zoeken op lokaal niveau is dus bijzonder belangrijk voor het slagen van projecten. Een andere reden waarom gemeenten<sup>26</sup> mogelijk niet geneigd zijn voor planologische duidelijkheid te zorgen is dat er dan een kans bestaat op het moeten betalen van planschade<sup>27</sup> (Ministerie van LNV 2001).

Kuindersma en Verbij (2000) komen tot de volgende aanbevelingen (succesfactoren):

- het betalen van hogere prijzen voor de grond
- het verlaten van het streven om alleen op basis van vrijwilligheid te verwerven
- een integrale aanpak

Kuipen en Van Benthum (2002) vullen dit aan met de volgende succesfactoren:

- de Rijksoverheid moet zich beperken tot de globale kaders
- zoeken naar functiecombinaties<sup>28</sup>
- ook de financiering integraal organiseren<sup>29</sup>
- zoeken naar mogelijkheden voor Publiek Private Samenwerking<sup>30</sup>
- fondsvorming waaruit groen in stadsranden gefinancierd kan worden
- implementeren van een concessiemodel: doelen en voorwaarden definiëren

Het ministerie van LNV heeft ten behoeve van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening een eigen evaluatie uitgevoerd naar de uitvoering van de Strategische Groen Projecten (Ministerie van LNV 2001). De daarin gesignaleerde knelpunten komen sterk overeen met die al genoemd zijn. De oplossingsrichtingen zijn wat uitgebreider:

- Het is een vereiste dat er planologische duidelijkheid geschapen wordt. Hierdoor zullen er twee grondmarkten ontstaan: een voor landelijk en een voor stedelijke functies.

---

<sup>26</sup> Overigens is het niet de bedoeling te stellen dat uitsluitend gemeenten verantwoordelijk zijn voor de geringe planologische duidelijkheid.

<sup>27</sup> Door een groene bestemming aan grond te geven, daalt de waarde hiervan. Dit omdat het dan minder waarschijnlijk wordt dat er rode bestemmingen gerealiseerd zullen gaan worden.

<sup>28</sup> Blauwe contouren voorzien in functiecombinaties. Het is niet het idee om alleen voor water ruimte te scheppen, maar ook om mogelijkheden voor andere stedelijke en landelijke functies te creëren.

<sup>29</sup> Bij een functiecombinatie van groen met wonen moet de rode functie dan meebetalen aan de realisatie van groen in de omgeving.

<sup>30</sup> Zie voor meer informatie hierover de studie 'PPS en Waterberging' (Van Bommel et al. 2003)

- Aanpassing van het SGR grondprijnsbeleid, waardoor er prijzen geboden kunnen worden die meer marktconform zijn. Hiervoor is het wel nodig dat onderzocht wordt wat de uitstralingseffecten hiervan zijn op de grondprijzen.
- Inzet van onteigening en van aankoop tegen onteigeningswaarde. Ook hiervoor is planologische duidelijkheid een vereiste. Bestuurlijk draagvlak is hierbij ook noodzakelijk.
- Regeling bedrijfsbeëindiging en –verplaatsing (RBB) aanpassen. Het moet boeren makkelijker gemaakt worden hun bedrijf te beëindigen zodat er meer grond aangeboden wordt. Ook moeten boeren financieel geholpen worden elders een bedrijf te beginnen.
- Toepassing van het wettelijk voorkeursrecht voor groen. Dit werd in 2001 nog niet gedaan.
- De aankoopgebieden ruimer begrenzen en gebruik maken van ruilgronden.
- Groen door rood financieren en gebruik maken van publiek private samenwerking (PPS). De budgettaire ruimte voor grondaankoop voor groen aanpassen aan de autonome grondprijnsstijging.
- Aanpassen van de normbedragen voor inrichting aan de loon- en prijsontwikkeling. Hierdoor kunnen de aangekochte gronden ook daadwerkelijk ingericht worden op een kwalitatief voldoende wijze.
- De gelden voor het inrichten moeten sneller ter beschikking van de landinrichting worden gesteld. Mogelijkheid creëren om voorfinanciering te realiseren. Anders is er vaak te weinig geld als er wel grond aangeboden wordt en worden kansen gemist. Het gaat niet alleen om voldoende budget, maar ook om voldoende budget op het juiste moment.

De nadruk van genoemde oplossingsrichtingen ligt vooral bij organisatorische en juridische aspecten. Het gaat daarbij om het verder kijken dan het sectorale belang, maar ook om financieringsvormen en normprijzen voor aankoop en inrichting. Adviezen komen voor een groot deel neer op het verwerven van een volwaardige plaats binnen de ruimtelijke ordening voor het realiseren van groene recreatiegebieden in stadsranden. Het beleidsveld moet beter opgewassen worden tegen de druk om landelijk gebied te bebouwen.

### **3.3.3 Groen In en Om de Stad**

De Groen Impuls (GIOS) wordt gekenmerkt doordat het initiatief voor een groot deel bij gemeenten ligt. De 30 grote steden hebben in totaal bijna 940 groen projecten ingediend (inclusief groenprojecten in stedelijk gebied), met een totale waarde van 4,6 miljoen euro, voor de periode tot 2007 (Bezemer en Visschedijk

2002). Het ambitieniveau is dus hoog en stedelijke gemeenten hebben veel ideeën om de leefomgeving van haar inwoners groener in te richten. Er is echter in nog maar 17% van de gevallen sprake van een volledig geregelde financiering.

Bezemer en Visschedijk (2002) constateren dat gemeenten over het algemeen te weinig menskracht en financiën ter beschikking stellen voor de GIOS-projecten. Andere beleidsvelden kunnen kennelijk vaak rekenen op een groter draagvlak. Ook het nadrukkelijk ruimte geven voor lokale initiatieven hoeft niet te leiden tot een hoog draagvlak voor groen in de stad. Gemeenten hebben meer belangen dan de aanleg van groene recreatiegebieden alleen, bijvoorbeeld woningbouw. De problemen met de uitvoering worden niet alleen veroorzaakt door een gebrek aan lokaal draagvlak. Een ander aspect is dat er soms sprake is van een vicieuze cirkel waarin gemeenten en Rijk op elkaar wachten. Een plan krijgt gemeentelijk vaak pas toestemming als de financiering rond is, terwijl de subsidieverstrekker (in dit geval gedeeltelijk het Rijk) pas subsidie verleent als bekend is hoeveel de gemeente zelf bijdraagt (Bezemer en Visschedijk 2002).

### 3.3.4 Discussie

Uit de bestudeerde literatuur komen de volgende conclusies naar voren met betrekking tot kansen- en knelpunten voor proces en organisatie van groen in stedelijke randzones:

- In de uitvoering merken betrokkenen dat het bijzonder lastig is om de doelstellingen te realiseren. Het instrumentarium is voor een deel te beperkt, maar soms wordt nagelaten instrumenten in te zetten. Groenprojecten worden in veel gevallen niet vastgelegd in bestemmingsplannen zodat er geen planologische verankering plaatsvindt.
- Planologische duidelijkheid is essentieel. Hiermee wordt ook duidelijk voor andere actoren dat bestuurders en ambtenaren achter de plannen staan (draagvlak) en dat er maar beperkt ruimte is voor concessies en onderhandelingen. Bij groenprojecten die problemen hebben met de uitvoering kan dit draagvlak juist een belangrijk probleem vormen, waardoor hulpmiddelen zoals geld en capaciteit en ander instrumentarium te beperkt ingezet wordt.
- Er bestaat bij het realiseren van groengebieden rond steden (en stedelijke agglomeraties) een noodzaak om in te spelen op de belangen en wensen van de actoren van andere functies. Dit in ieder geval om meer bestuurlijk en ambtelijk draagvlak<sup>31</sup> te realiseren en de kans op realisatie te vergroten.

Blauwe contouren zijn niet los te zien van de realisatie van recreatie- en 'gewone' natuur in stadsranden. Waterbeheersdoelstellingen Groene en blauwe beleidsdoelen

---

<sup>31</sup> Maatschappelijk draagvlak is ook een factor van betekenis, maar is in de literatuurstudie niet aangetroffen als kritische succesfactor.

in stadsronden zullen vaak in dezelfde stadsrand gerealiseerd moeten worden en kunnen elkaar in principe ook versterken. Concurrentie om de ruimte moet omgezet worden van faalfactor in een succesfactor. Dit is niet eenvoudig en vraagt veel communicatie tussen actoren. Men moet multifunctioneel gaan denken. Het combineren van verschillende doelstellingen maakt het planningsproces ingewikkelder, maar is zeker in stadsranden wel noodzakelijk. In het volgende hoofdstuk worden twee voorbeelden van gerealiseerde blauwe contouren beschreven en worden deze geanalyseerd op proces en organisatie.





## 4 Casusbeschrijving twee blauwe contouren

### 4.1 Keuze voorbeeldprojecten

Om meer inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren van het creëren van blauwe contouren zijn twee projecten op proces en organisatie geanalyseerd. Het beslissende criterium bij het kiezen van de voorbeeldprojecten was dat deze gerealiseerd of zo goed als gerealiseerd zouden zijn. Het doel is namelijk om te analyseren hoe en waarom het gelukt is om een plan voor een blauwe contour uitgevoerd te krijgen. Om te komen tot twee geschikte voorbeeldprojecten is hiervoor op internet en in de literatuur gezocht en met deskundigen gesproken<sup>32</sup>. Opvallend is dat er vooral relevante projecten zijn die nog in de planvormingfase zitten. Een groot aantal<sup>33</sup> daarvan is zeker interessant, maar niet als voorbeeldproject voor deze studie. Uiteindelijk is gekozen tussen drie projecten: het Bossche Broek (Den Bosch), Woolderbinnenbeek (Hengelo) en Waterproject Dalfsen (Zwolle). Aangezien de maatregelen tussen Dalfsen en Zwolle ook nadrukkelijk op de problematiek van het landelijk gebied zijn gericht en op wat grotere afstand van het stedelijk gebied zijn gelegen dan bij de andere cases is deze niet gekozen.

De twee onderzochte cases representeren de twee typen blauwe contouren in Hoog-Nederland (zie hiervoor paragraaf 2.2.2). Het Bossche Broek ligt direct ten zuiden van de binnenstad van Den Bosch net voor de plek waar Aa en Dommel samenkomen om als Dieze in de Maas uit te komen. Het retentiegebied beschermt daarmee de stad voor wateroverlast. Het retentiegebied Woolderbinnenbeek ligt tussen Hengelo en de snelweg A35. De beek is onderdeel van het deelstroomgebied van de Bornse Beken en onderdeel van het stroomgebied van de Regge (dat uitkomt in de Overijsselse Vecht). Het gaat om water dat uit Enschede en Hengelo komt (beide relatief hoog gelegen) en dat voorheen tot jaarlijkse overstromingen stroomafwaarts, in het bijzonder tussen Borne en Almelo, zorgde. In dit gebied gaat het niet om het beschermen van de stad, maar om het oplossen van een stedelijk waterprobleem dat voorheen afgewenteld werd op stroomafwaarts gelegen landelijke gebieden.

### 4.2 Analyse kader beleidsprocessen

Voor nader ingegaan wordt op de twee projecten wordt kort aandacht besteed aan een eenvoudig theoretisch kader. Dit om bij de twee voorbeeldprojecten op een gestructureerde wijze in te kunnen gaan op succes- en faalfactoren rond het proces en de organisatie. Als eerste wordt ingegaan op de beleidscyclus, die beschrijft hoe

---

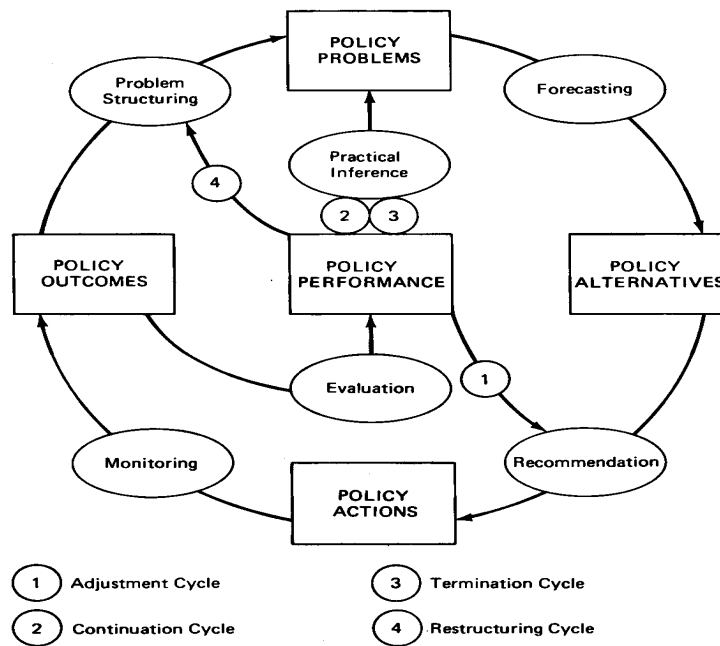
<sup>32</sup> Zie voor een overzicht hiervan bijlage 1

<sup>33</sup> Voorbeelden hiervan zijn: natuurontwikkeling en waterberging in de Gelderse Vallei, natte natuur ten oosten van Apeldoorn, waterbergingsgebieden bij Amersfoort, Regionaal Park Overbetuwe, groen rond beekdalen stroomopwaarts van Breda en Eindhoven, de plannen voor de zandwetering bij Deventer, Randzone Saendelft in de gemeente Zaanstad, de Bovenkerkerpolder, Recreatiegebied Geestmerambacht, Groenblauwe Slinger en Delfland, Meerstad (ten oosten van Groningen)

beleidsprocessen werken. Als tweede wordt ingegaan op het belang en de verschillende aspecten van de actoren die betrokken zijn bij het beleidsproces. Dit samen genomen biedt het kader om te kunnen beschrijven wat succes- en faalfactoren waren rond proces en organisatie bij de twee voorbeeldprojecten.

#### 4.2.1 De beleidscyclus

Het beschrijven van beleidsprocessen is lastig aangezien processen niet lineair en in één richting verlopen. Soms kan het bijvoorbeeld nodig zijn om de uitvoering van maatregelen te stoppen en een stap terug te doen in het proces, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende draagvlak bestaat of dat de verkeerde maatregelen genomen worden om het probleem op te lossen. Ook kan aan het eind van het proces voorkomen dat met de genomen maatregelen men niet dat bereikt heeft wat men had willen bereiken of door nieuwe inzichten er achter komt dat de beleidsopgave uit andere elementen bestaat dan aangenomen was. Dunn (1981) heeft een dynamisch model opgesteld waarmee beleidsprocessen geanalyseerd en beschreven kunnen worden. Het model is toepasbaar op alle soorten beleid en op alle ruimtelijke schaalniveaus. Van lokale projecten tot beleidsdiscussies op nationaal en internationaal niveau.



Figuur 3 De beleidscyclus (Dunn, 1981)

Het proces begint<sup>34</sup> met een reden waarom actoren proberen tot beleid te komen. Er moet een probleem zijn of in ieder geval door 1 of meerdere personen of organisaties dient dit als zodanig beleefd te worden. Bovendien moeten deze actoren dit probleem als dringend zien<sup>35</sup>. Hierbij hebben zij ideeën over de aard en de ernst van het probleem. Dit leidt tot een gedefinieerde beleidsopgave<sup>36</sup>. Dit beleidsprobleem wil men gaan bestrijden door het nemen van maatregelen. Dit kan alles zijn: van het veranderen van wet- en regelgeving tot het uitvoeren van werkzaamheden in de bodem. Voordat de te nemen maatregelen geformuleerd zijn, zal er (in veel gevallen) meer kennis moeten komen over de precieze gevolgen van het probleem. Als de beleidsalternatieven duidelijk zijn geworden, moet hier een keuze uit gemaakt worden. Hieruit volgen de maatregelen, die leiden tot een resultaat. Dit resultaat zou gemeten moeten worden (monitoring), zodat vastgesteld kan worden of het resultaat datgene is wat men beoogd had. Dit is het moment dat het proces en de resultaten van de maatregelen geëvalueerd moeten worden<sup>37</sup>. Dit kan er toe leiden dat de beleidscyclus opnieuw start of dat er direct nieuwe maatregelen voorgesteld worden om het resultaat bij te sturen.

Het concept blauwe contouren kan gezien worden als een mogelijke maatregel waarmee meerdere soorten beleidsopgaven gecombineerd worden. Enerzijds is er een waterprobleem (overstromingen, watertekorten, vies water). Anderzijds is kernpunt van het concept dat er functiecombinaties plaats moeten vinden in de stadsrand (Gerritsen et al., 2001). Dit kan waterberging met woningbouw zijn, maar bijvoorbeeld ook met natuur en recreatieve voorzieningen. Deze andere beleidsvelden hebben andere achtergronden en doelstellingen, waarvan verwacht wordt dat deze goed te combineren zijn met waterberging.

Succes en faalfactoren kunnen hun oorzaak hebben in praktische zaken die pas bij de uitvoering te merken zijn. Anderzijds kunnen moeilijkheden ook veroorzaakt worden doordat de voorgaande fasen niet probleemloos doorlopen zijn. Als belangengroepen bijvoorbeeld niet bij de probleemstructurering en het nadenken over oplossingen betrokken zijn, is de kans groot dan men bij de uitvoering weerstand zal proberen te bieden. Een ander voorbeeld is dat bepaalde instanties niet (in voldoende mate) voor financiering willen zorgen omdat ze het beleidsprobleem niet als belangrijk genoeg ervaren. Succes- en faalfactoren hebben vaak een oorzaak vroeger in het proces dan bij de uitvoering. Bij het opstellen van de vragenlijst is hier rekening mee gehouden.<sup>38</sup>

De beleidscyclus is met name gebruikt als kader voor het formuleren van succes- en faalfactoren per case. Per fase zijn er andere factoren die goed of slecht kunnen

---

<sup>34</sup> Het woord beginnen moet hierbij al te letterlijk genomen worden. Elk proces heeft een voorgeschiedenis. Het beginnen met het doorlopen van de beleidscyclus ten behoeve van het nemen van maatregelen voor een bepaalde beleidsopgave kan het gevolg zijn van het evalueren van de resultaten van een ander planningsproces.

<sup>35</sup> er moet sprake zijn van een 'sense of urgency'

<sup>36</sup> Hoewel het de vraag is of dit altijd op een expliciete manier gebeurt, zonder enige onduidelijkheden over wat wel en niet bij de opgave hoort.

<sup>37</sup> Evaluaties kunnen ook op andere momenten in de beleidscyclus uitgevoerd worden.

<sup>38</sup> De vragenlijst is in bijlage 2 opgenomen.

verlopen en die daarmee de voortgang een project beïnvloeden. In hoofdstuk 5 worden de succesfactoren per fase gestructureerd.

#### 4.2.2 Het belang van actoren

Binnen beleidsprocessen nemen actoren een cruciale rol in. De actoren bestaan uit de betrokken personen of organisatie, hun coalities en hun netwerken (Arts et al., 2001). Welke actoren betrokken zijn bij het proces en in welke mate is belangrijk voor het verdere verloop van het proces en het verkrijgen van een breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak (Ligthart & Neven, 2000). Dit draagvlak is belangrijk om projecten uitgevoerd te krijgen. Om deze redenen wordt hier nader ingegaan op actoren. Bij het opstellen van de vragenlijst voor de interviews van betrokkenen bij de twee voorbeeldprojecten is rekening gehouden met de aspecten van actoren. In onderstaande tekst wordt nader ingegaan op aspecten van actoren.

Verschillende actoren hebben verschillende hulpmiddelen tot hun beschikking. Te denken valt aan zaken als geld, grond, regelgeving<sup>39</sup>, kennis en mankracht. Deze kunnen ingezet worden bij de verdeling van macht en invloed in het proces (Arts et al., 2001). Bovendien kan het voor de uitvoering van een blauwe contouren project veel uitmaken als een of meer van de actoren de beschikking hebben over belangrijke hulpmiddelen (zoals de benodigde grond).

Naast hun netwerken en hun hulpmiddelen brengen actoren ook opvattingen en verhalen in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen met zich mee in het proces. Deze worden in de literatuur ‘discoursen’ genoemd (Arts et al., 2001). Een voorbeeld hierbij is dat milieuorganisaties waarschijnlijk anders denken over waterberging dan projectontwikkelaars. Het kan voorkomen dat er tussen actoren zulke grote verschillen in discoursen bestaan dat het proces stagneert of dat bepaalde actoren buiten het proces blijven. Bovendien kunnen er mogelijk ook binnen één actorgroep meerdere discoursen bestaan. Dit zal het proces waarschijnlijk ook bemoeilijken.

De hierboven behandelde aspecten rond de actoren zijn op meerdere momenten in de beleidscyclus (figuur 3) van belang. Die personen die betrokkenen zijn bij de uitvoering, zijn waarschijnlijk andere mensen dan diegenen die het betreffende beleidsprobleem op de politieke agenda hebben willen zetten. Verdelingen van macht en coalities van actoren kunnen bovendien in verschillende stadia anders komen te liggen. Dat twee actoren beiden iets als een probleem zien waar de overheid iets aan zou moeten doen, wil bijvoorbeeld nog niet zeggen dat ze het ook over de oplossingen eens zijn.

Opvallend in beleidsprocessen is dat soms zogenaamde ‘magische momenten’ kunnen plaatsvinden (Kersten et al., 2001). Een magisch moment heeft betrekking op de

---

<sup>39</sup> Naast procedures en regels die in het voordeel van aparte actoren werken, zij er ook regels die generiek van toepassing zijn en niet gebonden zijn aan een van de betrokken actoren.

samenwerking tussen de verschillende actoren. Dit is een moment in het proces dat alles lijkt te lukken en betrokkenen enthousiast worden en zich verbonden gaan voelen met het project. Een inspirerend ruimtelijk ontwerp kan bijvoorbeeld bijdragen aan het bereiken van dit punt (Kersten et al., 2001). Rampen (zoals overstromingen) kunnen ook een dergelijk magisch moment in werking zetten. Plotseling zijn tegenstrijdige belangen even niet van belang en probeert men gemeenschappelijk maatregelen te treffen, zodat dit niet nog een keer gebeurt. Te denken valt aan de Deltawerken na de overstromingen van 1953 of aan het ophogen van de dijken langs de grote rivieren na de bijna-overstromingen van de jaren negentig van de 20<sup>e</sup> eeuw.

Voor nadere informatie over de analyse van beleidsprocessen binnen het beleidsveld integraal waterbeheer en WB21 wordt verwezen naar Balduk et al. (2002).

### **4.3 Methodiek informatieverzameling cases**

De informatie over de voorbeeldprojecten is verkregen door het houden van interviews met actief betrokken personen van waterschappen, Rijk, provincies en gemeenten. Voor het project Woolderbinnenbeek bestond er bovendien literatuur over het bredere kader waarbinnen het project paste: het Bornsebeekplan (As et al., 1988). Voor het Bossche Broek kon gebruik gemaakt worden van een studentrapport over de realisatie van noodoverloopgebieden (Glas, 2002). De literatuur is gebruikt om als achtergrondinformatie te dienen, die van nut was bij het houden van de gesprekken met betrokkenen.

De interviews zijn gestructureerd op de volgende wijze:

1. Projectomschrijving, waarin doelstellingen en resultaat behandeld worden.
2. Organisatie en financiën, waarbij ook aandacht aan regels en procedures besteed is.
3. Actoranalyse, waarbij opvattingen, draagvlak voor het probleem en de oplossingen, coalities en meningen over elkaars bijdrage aan het proces aan bod kwamen. Onder actoren worden hier alleen de direct betrokken actoren bedoeld.
4. Communicatie en maatschappelijk draagvlak, waarbij het de bedoeling was vast te stellen op welke manier men getracht heeft de bevolking en belangengroepen te overtuigen van noodzaak van het project en of geprobeerd is de bevolking en belangengroepen te betrekken bij het proces. Hier is naar gevraagd omdat een gebrek aan maatschappelijk draagvlak kan leiden tot grote vertragingen en mogelijk zelfs afstel.
5. Succes- en faalfactoren, waarbij gevraagd is wat als belangrijkste succes- en faalfactoren ervaren werd.

In bijlage 2 is de gebruikte vragenlijst opgenomen. Bij de analyse van de verkregen informatie is gebruik gemaakt van het theoretisch kader uit paragraaf 4.2 en is gelet op de verschillende aspecten van actoren. Bovendien is gebruik gemaakt uit inzichten

uit eerder onderzoek. Het gaat hierbij met name om manieren waarop de grond verkregen is.



Figuur 4 Positionering Bossche Broek. Bron: Waterschap De Dommel

## 4.4 Noodbergingsgebied Bossche Broek

### 4.4.1 Gebiedsbeschrijving

Het Bossche Broek is het gebied ten zuiden van de stad 's-Hertogenbosch dat van oudsher een overstromingsgebied was. Het gebied is grotendeels onbebouwd gebleven en grenst aan de binnenstad. De A2 doorsnijdt het broekgebied. Ten noorden van de snelweg is een onbebouwd gebied, dat grotendeels als natuurgrasland in gebruik is en opgenomen is in de EHS. Ten zuiden van de snelweg vindt meer landbouw plaats en liggen enkele boerderijen op hogere plekken. Deze twee gebieden zijn te gebruiken voor calamiteitenberging en zijn bij elkaar 525 hectare groot. Veel gronden is in bezit van terreinbeheerders en van de gemeente. Het oostelijk deel is via een verhoging afgeschermd van de rest van het gebied en is in landbouwkundig gebruik. Er zijn plannen hier een bedrijventerrein te realiseren. Als in dit rapport over het Bossche Broek genoemd wordt, wordt dit gebied buiten beschouwing gehouden, want dit is geen onderdeel van het bergingsgebied.



*Figuur 5 De overstroming van het Bossche Broek in 1995. Bron: Waterschap De Dommel*

#### **4.4.2 Beleidsprobleem en mogelijke maatregelen**

In 1995 leidde hoog water op de Maas en hoge afvoeren van de Dommel en de Aa tot serieuze wateroverlast in de omgeving van Den Bosch. Normaal gesproken kan het systeem hoogwatersituaties aan. Er ontstaat alleen een probleem als er tegelijkertijd ook een hoge afvoer van Maaswater is. In 1995 was dit het geval. De keersluis Crevecoeur, waar de Dieze op de Maas afwatert, werd gesloten, omdat Maaswater de Dieze in stroomde. Hierdoor veranderde de afvoerrichting en werd het water over het Drongelens kanaal afgevoerd. Aangezien dit kanaal onder geringer verval afwatert op de Maas kan dit altijd het water kwijt. Er was echter  $55 \text{ m}^3$  per seconde meer af te voeren dan het afwateringskanaal aankon ( $100 \text{ m}^3$  per seconde). De kade bij het gemeal van het Bossche Broek, direct ten zuiden van de binnenstad van 's-Hertogenbosch gelegen, brak door en het 525 hectare grote Bossche Broek, inclusief de A2, kwam onder water te staan. De kade brak te vroeg door. Hierdoor stroomde water het gebied in dat nog door het kanaal had kunnen stromen en had de inundatie geen verlagend effect op de waterstanden in de stad. De overstroming van de A2 maakt de gebeurtenis bijzonder. Een van de slagaders van de Nederlandse economie kon gedurende twee weken niet bereden worden. De economische schade van de overstroming was dan ook aanzienlijk.

In 1994<sup>40</sup> hebben lokale en regionale overheden in het 'Wateraccord voor de Middenlimburgse en Noordbrabantse kanalen' al besloten dat het Bossche Broek voor waterberging gebruikt zou gaan worden. Dit is in 1995 door de gemeente 's-Hertogenbosch bekrachtigd. Dit besluit is in een stroomversnelling terecht gekomen

---

<sup>40</sup> Dus voor de overstroming van 1995 plaats gevonden had.

doordat de overstroming plaatsgevonden had. Er kan hier mogelijk van een ‘magisch moment’ in het beleidsproces gesproken kunnen worden.

Er is na de overstroming als eerste gestart met een onderzoek naar structurele oplossingen voor de wateroverlast rond Den Bosch (de HOWABO-studie). Hierbij waren de waterschappen Dommel, Aa en Maaskant, Rijkswaterstaat (Noord-Brabant), de gemeenten 's-Hertogenbosch en Michielsgestel en de provincie Noord-Brabant als actoren betrokken. Uit dat onderzoek bleek dat Den Bosch-Zuid onder de toen geldende omstandigheden een kans loopt om gemiddeld eens in de honderd jaar wateroverlast te krijgen (met een inundatie van minder dan een meter). Dit risico werd te hoog geacht. De norm is daarom op een beschermingsniveau van eens in de 150 jaar gesteld. Hiermee was de precieze omvang van de beleidsopgave duidelijk en was het kader gesteld voor mogelijke maatregelen.

#### 4.4.3 Genomen maatregelen en resultaat

De herinrichting van het Bossche Broek was niet de enige maatregel die in beeld geweest is om het hogere beschermingsniveau te kunnen realiseren. De alternatieven waren: het vergroten van de afvoer van het Drongelens kanaal, het bouwen van een groot gemaal aan de Maas<sup>41</sup>, het aanleggen en verhogen van kades, het hydrologisch scheiden van Dommel en Aa en de inrichting van de polder Gement om de piekafvoer te kunnen bergen. De oplossing in het Bossche Broek kwam uit een kosten-batenanalyse als meest gunstige maatregel naar voren. Bovendien zou deze maatregel bijzonder effectief en relatief eenvoudig te realiseren zijn. Het Bossche Broek heeft historisch ook al als overstromingsgebied gefunctioneerd en liep tot in de jaren zeventig met enige regelmaat onder water. Pas in de jaren zeventig is het gebied primair in agrarisch gebruik genomen en is een ruilverkaveling<sup>42</sup> uitgevoerd en wordt het gebied bemalen. In 1996 werd het ‘principebesluit Bossche Broek’ genomen<sup>43</sup> en werd het proces van de uitvoering gestart.

In 1996 heeft Rijkswaterstaat in het kader van de Noodwet Deltaplan Grote Rivieren kaden om de A2 aangelegd. Hierdoor stroomt de A2 zelfs niet onder water als het Bossche Broek weer zou overstromen. Dit brengt met zich mee dat het Bossche Broek in twee compartimenten opgedeeld werd. Als het ene compartiment overstroomt beschermen de kaden rond de A2 het andere deel (en de snelweg). Rond de Dommel zijn de kades versterkt en 30 cm opgehoogd.

In 1997 zijn de maatregelen gedefinieerd die in het gebied genomen moesten worden. Dit hield in dat er twee inlaatwerken aangelegd werden (in elk compartiment een) die vanaf een 1:100 jaar gebeurtenis ingezet kunnen worden. Dit biedt, naar berekeningen uit 1995, een bescherming tot op een 1:150 jaar gebeurtenis voor het

---

<sup>41</sup> Zodat het overtollige water weggepompt kan worden bij hoogwater situaties.

<sup>42</sup> Dit was overigens een heel bijzondere ruilverkaveling, aangezien de voorbereiding en de uitvoering extreem lang geduurd hebben. In totaal is men 29 jaar bezig geweest. (Hendriks, 1999)

<sup>43</sup> Betrokken actoren waren Rijkswaterstaat, Provincie Noord-Brabant, de waterschappen Maaskant, Dommel en Aa, gemeente 's-Hertogenbosch en de gemeente Sint Michielsgestel.



zuidelijk deel van de stad 's-Hertogenbosch. Het Bossche Broek heeft een waterbergingscapaciteit van 8 miljoen m<sup>3</sup>, waarvan 2/3 in het gebied ten noorden van de A2 geborgen kan worden. Dit is ook het gebied waar geen woningen staan en waar de meeste grond in handen is van beheerders van natuurterreinen en de gemeente. Aanvullend op de fysieke maatregelen is een beslissingsondersteunend computermodel opgezet, waaruit te zien valt wanneer het gebied ingezet moet worden. In 1998 is de besluit- en inspraakprocedure gestart. In 1999 werd het project afgesloten. Inclusief de uitvoering van de onderzoeken heeft het proces (vanaf de overstroming) ongeveer 4 jaar geduurd.



*Figuur 6 De Sint Jan gezien vanuit het Bossche Broek*

#### **4.4.4 Organisatie en financiën**

##### ***Primaire actoren***

Aanjager van het project is Rijkswaterstaat geweest. Dit was het geval doordat RWS het beheer over de Dieze en het Drongelens Kanaal<sup>44</sup> in haar takenpakket had. In 1995 is dit aan de waterschappen overgedragen. De provincie Noord-Brabant heeft hierbij een coördinerende en stimulerende rol gespeeld aangezien het probleem gemeente- en waterschapsgrenzen oversteeg. De gemeente heeft zich grotendeels afzijdig gehouden aangezien deze sinds 1995 de verantwoordelijkheid voor de waterkwantiteit overgedragen heeft aan de waterschappen. De uitvoering lag vooral bij de waterschappen.

##### ***Financiering***

De kosten zijn verdeeld over de drie waterschappen (naar het waterbezwaar waar zij voor verantwoordelijk zijn), de EU via de IRMA-subsidie en de Rijksplanologische Dienst (RPD, onderdeel van het ministerie van VROM), die voor de cofinanciering van de IRMA-gelden zorg droeg. De subsidies bedroegen 44% van de begroette 1,81

---

<sup>44</sup> RWS had dus het beheer over het water dat vanaf de stad naar de Maas afstroomt.

miljoen euro (4 miljoen gulden) die het project zou gaan kosten. Van de overige 56% betaalde waterschap de Dommel de helft, waterschap de Maaskant 30% en waterschap de Dommel 20%. Uiteindelijk bleken de kosten mee te vallen en kwamen uit op 1,36 miljoen euro (3 miljoen gulden); 0,45 miljoen euro (1 miljoen gulden) lager dan begroot. Dit kwam doordat er maar zeer beperkt gronden aangekocht hoefden te worden (alleen gronden die voor het verstevigen van de kaden benodigd waren) en doordat er nauwelijks bodemvervuilingen aangetroffen werden. Dit was wel verwacht. Bovendien was de aanneemsom beduidend lager dan verwacht.

### ***Gebruik grond en bescherming van bestaande bebouwing***

Vanwege de inundatiefrequentie van 1:100 jaar bleek een bestemmingsplanwijziging niet nodig (Glas, 2002). Er hoefde nauwelijks gronden aangekocht te worden. Natuurbeschermingsorganisaties en het Brabants Landschap wilden (vooral Staatsbosbeheer en Brabants Landschap) hiervoor hun gronden ter beschikking stellen. Er is in 1995 een onderzoek uitgevoerd naar negatieve gevolgen van de overstroming dat jaar (Glas 2002). Hieruit bleek dat die negatieve gevolgen er nauwelijks waren. Mede hierom had men geen bezwaar tegen de inzet van het gebied ten behoeve van calamiteitenberging (1:100 jaar).

Andere functies hadden geen ruimteclaim op het gebied. Het gebied was grotendeels bestemd als Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en een beschermd stadsgezicht.

Alleen in het zuidelijk deel zijn boerderijen gelegen. Met de eigenaren is onderhandeld over consequenties en te nemen maatregelen. Dit werd positief afgesloten aangezien hun veiligheid verbeterde door het project. De boerderijen waren bovendien al op hogere gronden gevestigd en werden indien gewenst nog verder beschermd met kaden en ophogingen. Tot grondverwerving hoefde niet overgegaan te worden.

#### **4.4.5 Actoranalyse**

Uit de gesprekken en literatuur (Glas, 2002) blijkt dat de omgang tussen de direct betrokken actoren weinig problemen opleverde. De relatief korte tijd die het gehele proces geduurd heeft (4 jaar) is hier ook een aanwijzing voor. Het Bossche Broek is alleen als noodoverloopgebied ingericht; in het dagelijks gebruik van de grond veranderde er weinig. Waterberging is niet de primaire functie van het gebied en niet opgenomen in het bestemmingsplan. Door de noodsituatie in 1995, versterkt door de hieraan voorafgaande hoogwatersituaties in 1992 en 1993, bestond er bestuurlijk en ambtelijk draagvlak voor de maatregel. Aangezien het gebied mede door aanwijzing voor de EHS niet in beeld was voor toekomstige woningbouw of aanleg van een bedrijventerrein bestond er geen strijd tussen de verschillende ruimteclaims. Bovendien hoefden er nauwelijks gronden aangekocht te worden. Boeren en andere grondeigenaren hebben ingestemd met het gemiddeld eens in de honderd jaar gebruiken van het gebied om overtollig water te kunnen bergen. De krachten rond het proces waren dus relatief eenvoudig en gingen grofweg dezelfde kant op.

Tekenend is dat er al voor de overstroming in 1995 besloten was het gebied in te richten als noodbergingsgebied. Het bestuurlijk en ambtelijk draagvlak bleek geen probleem te zijn. In een van de gesprekken werd het woord ‘hamerstuk’ gebruikt, voor het draagvlak dat er binnen de gemeente voor bestond.

Het is de vraag of er verschillen in discours bestonden tussen de actoren. Het is aan te nemen dat de verschillende actoren andere prioriteiten legden bij de verschillende aspecten van de herinrichting. In de gesprekken met betrokkenen zijn op dit gebied echter geen conflicten aan het licht gekomen. De actoren hebben zich weten te verenigen rond een beschermingsniveau van 1:150 jaar voor Den Bosch Zuid en zijn tot een gezamenlijk gedragen afwegingskader gekomen. Het definiëren van het probleem en het komen tot een gezamenlijk gedragen oplossing hiervoor heeft tot relatief weinig problemen geleid. Dit is een belangrijke verklaring voor het feit dat de uitvoering relatief eenvoudig verlopen is.

Een opmerking hierbij is dat de discussie rond de hoogwaterbescherming van ‘s-Hertogenbosch nog niet afgesloten is. Er wordt gezocht naar aanvullende maatregelen aangezien de inrichting van het Bossche Broek toch niet voldoende blijkt te zijn geweest om een gezamenlijk gedragen beschermingsniveau te garanderen (Arcadis, 2003). Uit de gesprekken komt naar voren dat men het idee heeft dat dit niet lag aan gebreken in het proces, maar een gevolg is van voortschrijdend inzicht. Er zijn nieuwe gegevens bekend geworden, waar men midden jaren negentig nog niet de beschikking over had. Stroomopwaarts worden rond de Maas werken uitgevoerd in Limburg die voor een snellere en extremere piekafvoer op de Maas zorgen, waardoor er eerder sprake is van wateroverlast rond Den Bosch (Arcadis, 2003). Het proces rond het Bossche Broek heeft dus met nieuwe informatie te maken gekregen waardoor de beleidscyclus weer opnieuw doorlopen wordt. Dit keer met een anders gedefinieerd beleidsopgave.

#### **4.4.6 Communicatie en maatschappelijk draagvlak**

Hoewel er geen onderzoek gedaan is naar de waardering van de bewoners, omwonenden en belangenorganisaties over de inrichting van het Bossche Broek als noodbergingsgebied kan gezegd worden dat hier van een redelijke mate van maatschappelijk draagvlak gesproken kan worden. Aanwijzing hiervoor is dat er relatief weinig bezwaarschriften ingediend zijn. Dit is opmerkelijk aangezien het Bossche Broek een uitloopgebied is voor de stedelijke bevolking en bovendien een recreatiegebied bevat<sup>45</sup>, zodat te verwachten is dat de stedelijke bevolking het bijzonder belangrijk vindt wat de plannen met het gebied zijn. Enig discussie was te verwachten geweest.

Een eerste mogelijke verklaring is dat de herinrichting weinig consequenties heeft voor het aanzien en het gebruik van het gebied. De frequentie van overstroming (1:100 jaar) is dermate gering dat het voor de in het gebied opererende boeren en

---

<sup>45</sup> Dit was ook zonder de waterbergingsdoelstelling al het geval.

aanwezige natuur geen groot probleem is. De situatie is door de dijkversteving en (beperkte) –verhoging veiliger geworden en het is nu te voorspellen wanneer het gebied zal inunderen. Daar komt bovenop dat de agrarische grondbezitters allen uit het gebied komen. Men is gewend aan overstromingen en kent de geschiedenis van het Bossche Broek. Er bestond ook onder hen draagvlak dat dit gebied een logische keuze was. Tot in de jaren zestig waren er om de paar jaar overstromingen. Bovendien heeft men in 1995 kunnen meemaken wat het nut van een dergelijke maatregel is. De bijna-overstroming in de stad heeft mensen bewust gemaakt van het probleem. Naast bestuurlijk en ambtelijk draagvlak bestond er ook maatschappelijk draagvlak.

Belangenorganisaties en terreinbeheerders (die een groot deel van de gronden in handen hebben) stonden achter de inrichting van het Bossche Broek als noodoverloopgebied. Dit komt mede doordat men vastgesteld had dat de effecten op natuur bij een zelden voorkomende inundatie mee lijken te vallen. Met terreinbeheerders en belangenorganisaties (zoals de Brabantse Milieu Federatie, Groene Ring, Das en Boom, Vlinderstichting, etc.) zijn door het waterschap gesprekken gevoerd waarbij het nut en de noodzaak bediscussieerd werd. Zij hebben kunnen participeren in het proces, maar hadden hierin geen formele status. De besluiten zijn door de samenwerkende overheden genomen. Naar aanleiding van deze gesprekken zijn ook aanpassingen uitgevoerd (bijvoorbeeld het creëren van vluchtgebieden voor dassen).

De communicatie met ‘de burgers’ is voor een aanzienlijk deel via de lokale media gelopen. Er was, volgens de projectleider namens het waterschap, een goede relatie met de media (Omroep Brabant Brabants Dagblad en lokale kranten). Zij waren enthousiast over de plannen en besteedden er veel aandacht aan. Hierdoor was de bevolking goed geïnformeerd.

#### **4.4.7 Succes- en faalfactoren**

Afsluitend kan gesteld worden dat het hier om een relatief eenvoudig proces ging. Er was een duidelijk probleem met een relatief eenvoudige oplossing. Ten behoeve van het verbeteren van de bescherming van Den Bosch tegen wateroverlast zijn twee inlaatwerken aangelegd en zijn kaden versterkt en iets verhoogd. Bij een paar boerderijen zijn kaden aangelegd. Verder veranderde er nauwelijks iets in het gebied. Het beschermingsniveau in de polder is verbeterd en het kan nu voorspeld worden wanneer het gebied zal overstromen. Alternatieve projecten zouden bovendien moeilijker en kostbaarder zijn geweest om te realiseren. Wel gaat het om een multifunctioneel project (water, natuur, landbouw, recreatie) zodat er veel actoren en belanghebbenden bij betrokken waren. Bovendien zijn de Europese Unie en de landelijke overheid betrokken geweest via het verstrekken van subsidiegelden.

De volgende succesfactoren zijn genoemd in de gesprekken met betrokkenen:

- Er heeft recent een overstroming plaatsgevonden, waardoor er een gevoel van urgentie bestond en er zowel bestuurlijk, ambtelijk als maatschappelijk er draagvlak bestond om het Bossche Broek als noodoverloopgebied in te richten. Het werd breed gedragen dat er een probleem was met het beschermingsniveau van 's-Hertogenbosch indien er extreem hoog water situaties optreden (1:100 jaar gebeurtenis) Het bestuurlijk draagvlak bestond in ieder geval al voordat de overstroming plaatsvond. De overstroming heeft als 'magisch moment' in de planvorming gewerkt.
- Er zijn meerdere mogelijke beleidsmaatregelen in beeld geweest, maar er is relatief eenvoudig consensus bereikt dat het inrichten van het Bossche Broek de beste optie was. Oorzaken hiervoor waren:
  - Het gebied was niet in beeld voor woningbouw, aanleg bedrijventerrein, maar had de status van EHS. Natuurbeheerders hadden geen bezwaar tegen het project.
  - Voor landbouw ging het om relatief marginale gronden (in het bijzonder het noordelijke deel), mede hierdoor weinig weerstand van de agrarische sector. Bovendien verslechterde de situatie voor hen niet en was er bij de boeren ook het besef aanwezig dat de noodberging een logische medebestemming<sup>46</sup> was voor het gebied.
  - Er vond geen functieverandering plaats. De functies landbouw, natuur en recreatie kunnen op dezelfde manier blijven voortbestaan. Het enige nieuwe is dat het der verwachting is dat eens in het honderd jaar het gebied onder water zal moeten worden gezet. Hierdoor hoefde het bestemmingsplan niet aangepast te worden.
  - Er hoefden nauwelijks gronden aangekocht te worden waardoor er relatief lage kosten met het project verbonden waren. Deze waren zelfs lager dan begroot.
  - De meeste grond was in bovendien in handen van enkel partijen (de gemeente, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap), die bovendien meewerkten.
- Het in een vroeg stadium betrekken van burgers en belanghebbenden.<sup>47</sup> Er zijn geen problemen bekend met protesten en tegenwerkende belangengroepen. Integendeel de natuurbeheerders hebben hun medewerking verleend.

---

<sup>46</sup> Maar niet vastgelegd in het bestemmingsplan.

<sup>47</sup> Wel is de vraag of het hier om een echt participatief planningsproces gaat. Er zijn plannen gemaakt, waarvoor eerst bestuurlijk en ambtelijk draagvlak gezocht is en waar vervolgens mee naar belangengroepen en personen is gegaan. Deze hebben echter wel de kans gekregen hun mening te geven en mee te denken, buiten de officiële procedure om. Er is geen sprake van traditioneel top down beleid.

- Er bestond een goede verstandhouding tussen projectuitvoering en de (lokale en regionale) media. Hierdoor was de bevolking goed op te hoogte. De media was positief over het project, dat zal het maatschappelijk draagvlak positief beïnvloed hebben.
- Beschikbaarheid Europese subsidiegelden.

#### 4.4.8 Slot

Terugkijkend naar de beleidscyclus kan gesteld worden dat de succesfactoren niet op een bepaald punt binnen de cyclus aanwezig waren, maar gedurende het hele proces. Waarbij nogmaals opgemerkt dient te worden, dat er in dit project geen sprake was van twijfel over wat de beleidsopgave was. De overstroming lag vers in het geheugen en bovendien bestond er al bestuurlijk draagvlak.

Het formuleren van faalfactoren bleek moeilijk. De beleidscyclus is relatief eenvoudig doorlopen en er is een noodbergingsgebied gerealiseerd. Het beschermingsniveau van 1:150 jaar voor Den Bosch-Zuid blijkt echter niet behaald te zijn. Sinds de realisatie zijn er nieuwe berekeningen van de hoogwatergolf van de Maas uitgevoerd door Rijkswaterstaat, waaruit blijkt dat het beschermingsniveau veel lager is. Dit heeft te maken met maatregelen langs de Maas (bovenstrooms van Den Bosch) in het kader van de Maaswerken. Hierdoor bereikt de hoogwatergolf Den Bosch eerder en zal ook hoger en breder zijn. Deze verandering heeft ook te maken met het gebruik van nieuwe berekeningsmethoden met andere hydraulische randvoorwaarden door Rijkswaterstaat.

De beleidscyclus van Dunn (1981) laat zien dat dit soort processen niet ongebruikelijk zijn. Na afloop van een project (en ook gedurende een project) denken actoren na over het resultaat en kunnen nieuwe inzichten bekend worden. Dit lijkt het geval te zijn geweest. Met deze nieuwe informatie wordt de beleidscyclus opnieuw doorlopen. Er wordt tussen actoren overlegd en bediscussieerd over wat het hoogwaterprobleem precies is, welk beschermingsniveau gehanteerd moet worden en er worden mogelijke maatregelen verkend (Arcadis, 2003). Het is de verwachting dat het planningsproces hier moeilijker zal worden. Zo is de locatie Kloosterstraat (het oostelijk deel van het Bossche Broek dat nu nog niet als bergingsgebied gebruikt kan worden) in beeld, maar wil de gemeente 's-Hertogenbosch hier een bedrijventerrein ontwikkelen. Ook zijn hier waardevolle natuurwaarden aangetroffen, waardoor er bij belangengroepen voor natuur weerstand te verwachten is.

## 4.5 Retentiegebied Woolderbinnenbeek



*Figuur 7 De blauwe contour in de stedelijke randzone van Hengelo. Bron: Waterschap Regge en Dinkel*

### 4.5.1 Gebiedsbeschrijving

Het retentiegebied Woolderbinnenbeek is aangelegd in een gebied dat tussen de stad Hengelo (Overijssel) en het landgoed Twickel, ten westen van de stad, gelegen is. De westelijk grens wordt gevormd door de snelweg A35. Veel grond was in bezit van de gemeente Hengelo en de Stichting Twickel. In het gebied vond landbouw plaats. Door de doorsnijding van het gebied door hoogspanningslijnen en de geluidsoverlast van de snelweg was het gebied niet aantrekkelijk voor woningbouw. Door het gebied loopt de Woolderbinnenbeek, die genormaliseerd was en het water uit Hengelo en Enschede afvoerde naar lagergelegen gebieden en maakt deel uit van het stroomgebied van de Bornse beken (die uiteindelijk uitkomen in de Vecht).

### 4.5.2 Beleidsopgaven en mogelijke maatregelen

Het gebied van de Bornse Beken (waar het voorbeeldproject in gelegen is) is een gebied dat veel met wateroverlast te maken had. Jaarlijks stond er een gebied van 100 hectare onder water. Vooral de agrarische sector ondervond hier schade van. Dit gold vooral voor het gebied tussen Almelo en Hengelo en werd grotendeels veroorzaakt doordat het stedelijk water uit Enschede en Hengelo zo snel afgevoerd werd door het toegenomen oppervlak aan verhard gebied. Het gaat hier dus om een waterprobleem, mede veroorzaakt door stedelijk gebied, dat voor overlast en economisch schade zorgde in agrarisch gebied. Stroomafwaarts van Hengelo zijn echter ook Borne en Oldenzaal gelegen. Naast het probleem van de overstromingen had de natuur in Twente ook te maken met verdrogingsproblemen en met een onvoldoende waterkwaliteit. Deze beleidsopgaven speelden ook een rol bij het project.

In de jaren tachtig besloot het waterschap Regge en Dinkel, met steun van de Landinrichtingsdienst, het overstromingsprobleem te verhelpen door voor een grotere afvoercapaciteit en het rechte trekken van beken te zorgen. Voor dit plan werd een bijdrage gevraagd aan het Ministerie LNV. Om tot deze bijdrage te komen moest het LNV-onderdeel NBLF<sup>48</sup> hiervoor een Natuurbeschermingsbeschikking afgeven. Vanwege de verwachte schadelijke effecten voor de natuur in het gebied gebeurde dit niet. Er bestond daarmee een conflict over wat de wenselijke inrichting van het regionale watersysteem moest zijn.

Bij LNV was op dat moment de Projectgroep Integraal Waterbeheer actief die een nieuw plan voor het gebied hebben opgesteld: het Integraal Waterbeheersplan Bornsebeek (As et al. 1988). De herinrichting rond de Woolderbinnenbeek is de afsluiting van dit plan. Het plan had als doel de verschillende belangen van de functies landbouw, natuur en drinkwatervoorziening op een zodanige wijze een plaats te geven dat de natuur als een volwaardig belang meegenomen zou worden. Centraal hierbij stonden de ideeën beekherstel en retentie. Dit past bij de Veerkrachtbenadering uit de Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998), dat wil zeggen dat het watersysteem op een meer natuurlijke wijze ingericht zou moeten worden. Het Waterschap Regge en Dinkel en de provincie Overijssel lopen met het implementeren van deze ideeën voorop in Nederland (Balduk et al., 2002). De ideeën uit het Bornsebekenplan sluiten goed aan bij de beleidslijn WB21 en de Europese Kaderrichtlijn Water.

Een van de voorstellen uit het Integraal Waterbeheersplan Bornsebeek was om retentiegebieden aan te leggen in het stroomgebied van de Bornse beken (As et al., 1988). In 1993 is er door het stedenbouwkundig adviesbureau BRO bovendien een stedenbouwkundige visie opgesteld voor het gebied Hengelo - Borne. Hierin werden de twee deelgebieden aangewezen voor waterberging. Dit waren de meest voor de hand liggende gebieden. Het Woolde stroomde bijvoorbeeld al met enige regelmaat onder water.

#### **4.5.3 Genomen maatregelen en resultaat**

In de westrand van Hengelo is door de implementatie van de plannen een waterbergingsgebied ontstaan. Op 1 oktober 2003 is het project formeel afgesloten. Het project bestaat uit drie geschakelde vijvers, die samen met een groengebied het waterpark vormen, en op enige afstand het overstromingsgebied Woolde. De drie vijvers, bij elkaar 25 hectare groot, vangen regen- en zuiveringswater (uit een waterzuiveringsinstallatie) via de Woolderbinnenbeek op uit Enschede en Hengelo en houden het vast. De drie vijvers zijn op verschillende hoogten gelegen en via stuwen met elkaar verbonden. Als de drie vijvers onvoldoende bergingscapaciteit blijken te hebben, dan kan het nieuwe natuurgebied Woolde op 40 hectare grond nog bergingsruimte bieden. Alles bij elkaar genomen is er een bergingscapaciteit van circa 350.000 m<sup>3</sup> gerealiseerd, waarvan 200.000 in het Woolde en 150.000 in het waterpark.

---

<sup>48</sup> Natuur, Bos, Landschap en Fauna



Naar verwachting wordt deze capaciteit eens in de 25 jaar volledig benut. Als dit het geval is zal de afvoer die dan 8 a 9 m<sup>3</sup> per seconde bedraagt tot 3 a 4 m<sup>3</sup> per seconde verminderd worden. De afvoer wordt dan met ongeveer 60% vertraagd. Er is dus zowel sprake van berging als van het langer vasthouden van water. Naast het verminderen van overlast is dit bovendien ook bedoeld om bij te dragen aan de verdrogingsbestrijding. Dit is bij het Waterschap Regge en Dinkel en de Provincie Overijssel een belangrijk thema in het waterbeheer (Balduk et al., 2003) en speelt vooral op de hoge zandgronden van de provincie (waaronder Twente). Een ander doel was het scheiden van schone en vieze waterstromen (landelijk en stedelijk water) om water dat door natuur stroomt schoner te krijgen.

Vanuit het concept blauwe contouren is het bergingsgebied interessant omdat het een stedelijk waterprobleem oplost in de stadsrand en dit dan op meervoudige wijze gebruikt (recreatie naast waterberging en ook een verbetering van de omgevingskwaliteit van de wijk 't Genseler). Het gebied Woolde zou in de toekomst ook aan de stad kunnen komen te grenzen omdat er in de gemeentelijke politiek van Hengelo het idee circuleert om mogelijk de Woolderes te gaan bebouwen. De grenzen van de toekomstige verstedelijking zijn met de maatregelen al aangegeven.

Over het resultaat van de genomen maatregelen is wat betreft effectiviteit van de bestrijding en de hoogwateroverlast en de verdroging nog weinig te zeggen, aangezien de maatregelen net uitgevoerd zijn. Wel is te zeggen dat er een bergingscapaciteit is gerealiseerd en dat die ook al gebruikt is. Bovendien is er een nieuw natuurgebied ontstaan en is er in het westen van Hengelo een nieuw park ontstaan.



*Figuur 8 Het Waterpark en de rand van de wijk 't Genseler*

#### **4.5.4 Organisatie en financiën**

Wat betreft de organisatie van het project Woolderbinnenbeek moet een onderscheid gemaakt worden tussen het Woolde en het Waterpark. De grond van het Woolde is in bezit van Stichting Twickel en was in agrarisch gebruik door boeren die de grond pachtten. De gemeente Hengelo heeft hier weinig mee te maken gehad behalve dat de herinrichting vastgelegd moest worden in het bestemmingsplan. Vanwege de relatief hoge inundatiefrequentie bleek het noodzakelijk het bestemmingsplan aan te passen. Landbouwgrond werd natuur in het Woolderbroek.

Om de voor waterberging benodigde 40 hectare grond in gebruik te kunnen nemen, is afgesproken dat een boer uitgeplaatst zou worden. Deze boer heeft buiten de regio een nieuw bedrijf kunnen beginnen. Door grondruil is een aaneengesloten geschikt gebied ter beschikking gekomen. Het waterschap Regge en Dinkel heeft de kosten van uitplaatsing en grondwaardedaling vergoed. De grondwaardedaling hangt samen met het uit gebruik nemen van landbouwgrond en hier natuur op realiseren. Aangezien de waarde van natuurgrond lager is, trad er waardedaling op van de gronden die in bezit zijn bij Twickel. Het begrazingsbeheer gebeurt door een boer.

Waterpark 't Genseler is wat moeilijker tot stand gekomen. De gronden van de gemeente Hengelo en het perceel van Stichting Twickel zijn relatief eenvoudig verkregen door het waterschap. Met de private grondbezitters heeft men moeten onderhandelen. Een deel van de gronden is nog steeds niet verkregen. Men is niet geneigd te verkopen omdat er verwacht wordt dat er woningen gebouwd gaan worden, waardoor grondbezitters veel meer geld voor hun grond kunnen krijgen (Luijt, 2001). Er zijn tijdrovende procedures geweest, mede doordat er op meerdere juridische trajecten bezwaarschriften ingediend konden worden. De afgegraven en niet te verkopen grond is gebruikt om een geluidswal langs de A35 mee aan te leggen. Deze handige oplossing leidde er echter toe dat bewoners van Delden, aan de andere kant van de snelweg, hiertegen zijn gaan procederen, omdat men een toename van de geluidsoverlast verwachtte. Al deze procedures hebben tot veel tijdverlies geleid.

De kosten voor het totale project waren beoogd op ruim 6,5 miljoen euro. Het waterschap heeft hier ongeveer de helft van betaald. De rest van de financiering kwam van de gemeente, van de EU en van LNV (via DLG). Uiteindelijk kwamen de kosten krap 700.000 euro hoger te liggen. Deze meerkosten kwamen voor rekening van het waterschap. Door de hoge tijdsdruk is uiteindelijk een deel van de toegezegde IRMA-subsidie (van de EU) niet verkregen. Dit kwam doordat het aankopen van de gronden en de juridische procedures erg veel tijd kostten.

#### **4.5.5 Actoranalyse**

De belangrijkste actoren van het project (en niet het Bornsebekenplan als geheel) waren Waterschap Regge en Dinkel, Gemeente Hengelo en Stichting Twickel. Het waterschap is de sturende actor geweest, die in de twee deelprojecten heeft

samengewerkt met de particulier grondbezitter Twickel en met de gemeente Hengelo, en leverde de projectleider. Het project had draagvlak onder bestuurders en betrokken ambtenaren. De waterhuishoudkundige ideeën die achter het project zaten, werden lokaal en regionaal gedragen. Dat er in de twee gebieden waterberging gerealiseerd zou gaan worden is in 1994 al afgesproken. Het project heeft dus een relatief lange voorgeschiedenis gehad. Dit geldt zeker als meegenomen wordt, dat in de jaren tachtig er ook al gediscussieerd werd over de inrichting van de Bornse Beken.

De doelstellingen en opvattingen (de discoursen) van de actoren rond het project waren niet dezelfde, maar liepen voor een deel parallel. De grote verschillen in opvattingen over inrichting van het watersysteem waren in de jaren tachtig al naar boven gekomen en men is tot een gedeeltelijke consensus gekomen. De gemeente Hengelo wilde bijdragen aan de verdrogingsbestrijding en haar waterhuishouding ecologisch meer verantwoord maken en dacht ook aan het vasthouden en bergen van water. Bovendien was men op zoek naar mogelijkheden om nieuwe recreatiemogelijkheden te realiseren. Er waren geen plannen om woningen of bedrijventerreinen aan te leggen in het plangebied, dus had de gemeente geen problemen met deze locatie. Stedelijke en landelijke belangen liepen in het geval van het gebied rond de Woolderbinnenbeek parallel. Het waterschap wilde naast deze doelen de wateroverlast stroomafwaarts bestrijden. Stichting Twickel wilde de waterkwaliteit op haar grondgebied graag verbeteren. Door het project Woolderbinnenbeek werd ook het schone landelijke water gescheiden van het vieze stedelijke water. Men had dus een belang bij het plan.

Er waren enige problemen met het goed afstemmen van werkzaamheden. Een gevolg hiervan was dat de wijziging van het bestemmingsplan veel tijd in beslag heeft genomen. Er is ook sprake geweest van het op elkaar wachten met het nemen van maatregelen.

Vanuit *Rijkswaterstaat* was er een tijd tegenstand bij het aanleggen van de geluidswal langs de A35, die nodig was voor het kwijtraken van de vergraven, niet te verkopen grond. De benodigde toestemming werd uiteindelijk toch verkregen. De provincie Overijssel moest haar goedkeuring verlenen aan het plan.

De samenwerking tussen actoren verliep niet perfect, maar men is tot realisatie kunnen komen. Fundamenteel andere ideeën over de inrichting van het gebied waren er (na de jaren tachtig) niet. Een oorspronkelijk plan van het waterschap om rechthoekige bakken aan te leggen is mede door toedoen van de gemeente veranderd door voor te stellen er een recreatief uitloopgebied van te maken voor de omwonenden. De landschapsarchitect van de gemeente heeft het ontwerp hiervoor gemaakt. Dit was geen conflict, maar eerder een voorbeeld van hoe samenwerking tussen overheden tot slimmere oplossingen kunnen leiden.

#### 4.5.6 Communicatie en maatschappelijk draagvlak

Net als bij het Bossche Broek zijn er gesprekken met belangengroepen geweest, waarin dezen konden meedenken. Hiernaast vond de formele inspraakprocedure plaats. Vanuit de wijk 't Genseler is er bezorgdheid geweest voor overlast door muggen. Bovendien was men bang dat er een grootschalig recreatiegebied (met veel verkeer) ontwikkeld zou gaan worden. Waterschap en gemeente hebben deze angsten grotendeels weg kunnen nemen door uit te leggen wat de plannen precies inhielden. Met boeren waar voor de twee deelprojecten de gronden benodigd waren is intensief overleg gevoerd. Samen met Twickel is een pachtboer uitgeplaatst die er een beter bedrijf voor terugkreeg. Geïnteresseerden zijn over dat de uitvoeringsfase geïnformeerd via een nieuwsbrief.

Het project had te maken met een groot aantal bezwaarschriften en langlopende procedures. Volgens geïnterviewden hoort dat bij dit type project. Sinds kort moeten burgers betalen voor het inzetten van een juridische procedure. Het is de verwachting dat er anno 2003 beduidend minder bezwaarschriften ingediend zouden zijn. Onder de boeren die uitgekocht moesten worden, was er niet al te veel enthousiasme. Men verwachtte dat er in de toekomst woningbouw zou gaan plaatsvinden en dat er een hogere grondprijs te verwachten was in de toekomst. Dit ondanks het feit dat er geen plannen bestonden voor woningbouw in het gebied. Bovendien zorgde de aanleg van een grondwal (gemaakt met grond uit de randzone) langs de A35 voor onvrede aan de andere kant (Delden). Gerechtelijke procedures hebben ook rond de grondwal veel tijd in beslag genomen.

#### 4.5.7 Succes- en faalfactoren

Het project Woolderbinnenbeek heeft meer weerstand ondervonden dan het Bossche Broek. In dit project vond er wel functieverandering plaats en moesten er wel gronden verworven worden. Ondanks enige moeilijkheden in de uitvoeringsfase is het project gerealiseerd en tot tevredenheid van direct betrokken actoren. De volgende succes- en faalfactoren zijn onderscheiden:

##### ***Succesfactoren***

- Bestuurlijk en ambtelijk draagvlak en draagkracht voor het project. Hierdoor werden er gelden en menskracht ter beschikking gesteld. Nadat de discoursdiscussies<sup>49</sup> in de jaren tachtig gevoerd waren, bleek er consensus over probleem en oplossingen te bestaan.
- Er bestond geen ruimteclaim voor woningbouw of de aanleg van bedrijventerreinen voor het gebied. Gemeente en provincie hadden geen plannen voor rode functies. Over het Waterpark lopen hoogspanningsdraden

---

<sup>49</sup> Water ten behoeve van de landbouw versus water voor natuur

en de snelweg zorgde voor geluidsoverlast. Bijkomend voordeel was dat er geen huizen in het te vergraven gebied lagen.

- Resultaatgerichtheid van het proces.
- Er moet een duidelijk nut en noodzaak zijn. Deze succesfactor was in mindere mate aanwezig dan bij het Bossche Broek, waar een deel van de stad met wateroverlast werd bedreigd.
- De functiecombinatie met (stedelijke) recreatie, waardoor het gebied een gebruiksfunctie voor omwonenden heeft gekregen. Dit zal meegespeeld hebben bij het verkrijgen van een redelijke mate van maatschappelijk draagvlak voor het project.
- De personen die betrokken zijn bij proces en organisatie. In het geval van het Bornsebekenplan en de Woolderbinnenbeek kenden de belangrijkste actoren elkaar goed. Bovendien ging het om mensen die in staat en bereid waren om innovatief te denken. Betrokkenen voelden zich persoonlijk geïmmiteerd.
- De beschikbaarheid van subsidiegelden (via de EU en LNV)
- Consistentie en eerlijkheid in de communicatie.

### ***Faalfactoren***

Met betrekking tot de faalfactoren moet opgemerkt worden dat deze dat in potentie waren. In dit project is geen van deze aspecten zo sterk aanwezig geweest dat het project niet uitgevoerd kon worden of belangrijke doelstellingen niet gehaald konden worden. Wel zijn er vertragingen opgetreden, die onder ongunstige omstandigheden een bedreiging zouden hebben kunnen vormen voor realisatie van het project.

- Tijdsdruk (vooral veroorzaakt door de Europese subsidie, harde deadline). Hierdoor zijn subsidiegelden misgelopen. Dit bleek een overkomelijk probleem te zijn. Hiernaast leidt hoge tijdsdruk tot een grote belasting van de projectmedewerkers en het overlegproces.
- Fasering maatregelen tussen verschillende overheden en grootgrondbezitters (gemeente, en Twickel). Voor dat er onderhandeld (of zelfs onteigend) gaat worden over de te verwerven gronden, moet het bestemmingsplan gewijzigd zijn. In het project dreigde de wijziging van het bestemmingsplan pas na het ingaan van de onderhandelingen aangepast te worden, waardoor boeren een relatief sterke machtspositie gekregen zouden hebben. Het aspect van de fasering kwam ook naar voren in de studie van Bezemer en Visschedijk (2002) naar de realisatie van GIOS<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Zie hiervoor paragraaf 3.3

- Rigide wetgeving die voor veel moeilijkheden en vertragingen kan zorgen. Te denken valt aan de aanpassingen in gemeentelijke, waterschappelijke en provinciale regelingen en plannen (de keer, het bestemmingsplan) en de wetgeving rond het afvoeren van vervuilde grond.
- Discrepancie tussen belangen van stad en land. Beide typen gebieden hebben andere belangen, die soms lastig te combineren zijn. Het project had juist als doel om de belangen van stad en land wat beter op elkaar af te stemmen (via het waterbeheer).
- Verwachtingen en opvattingen van de bevolking en van grondbezitters. Ondanks dat er geen plannen waren voor woningbouw verwachtten grondbezitters dit wel, waren sommigen niet geneigd hun grond te verkopen en ging men over tot het voeren van juridische procedures.

#### 4.5.8 Slot

Het project Woolderbinnenbeek (maar ook het gehele Bornsebekenplan) was wat betreft het proces en organisatie een complex project. Dit werd mede veroorzaakt doordat er veel boeren en omwonenden bij het proces betrokken waren en doordat ook stedelijke wensen (in het bijzonder recreatie) een plaats moesten krijgen binnen het project.

Er was sprake van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak over de beleidsopgave en over de te nemen maatregelen. Dit is opmerkelijk aangezien de problematiek minder groot lijkt te zijn dan in Den Bosch. De grootste problemen traden op bij praktische zaken rond de uitvoering. Opvallend is dat de veelheid aan formele trajecten (zowel uit de waterstaats- als uit de ruimtelijke ordeningswetgeving) voor veel inspraakmogelijkheden en veel vertragingen zorgde. Het plangebied heeft een functieverandering ondergaan. De directe consequenties voor omwonenden en betrokkenen zijn dan relatief groot. Ondanks de ingrijpende veranderingen in het landschap lijkt er sprake te zijn geweest van een maatschappelijk gedragen project.

Het project Woolderbinnenbeek is eind 2003 afgesloten. Er wordt nagedacht over het inrichten van nieuwe waterbergingsgebieden. Eén tussen Hengelo en Enschede en mogelijk één aansluitend aan het Woolderbroek. Het bevorderen van infiltratie en ondergrondse berging zijn ook in beeld als mogelijke alternatieven. Mogelijk zullen deze ideeën leiden tot het opnieuw doorlopen van de beleidscyclus en het nemen van nieuwe maatregelen in de toekomst.

## 4.6 Overeenkomsten en verschillen voorbeeldprojecten

Voor het overzicht en om dubbele analyses met de voorgaande paragrafen te voorkomen is er voor gekozen hier alleen een tabel met overeenkomsten en verschillen tussen de voorbeeldprojecten op te nemen, waarin deze samengevat worden.

*Tabel 3 overeenkomsten en verschillen voorbeeldprojecten*

Bossche Broek	Woolderbinnenbeek
Algemeen	
Stad als slachtoffer van wateroverlast	Stad als veroorzaker wateroverlast
Regionale en landelijke waterproblematiek	Problematiek van regionale watersysteem
Geen stedelijke druk op planningsgebied	Geen stedelijke druk op planningsgebied
Voorgekomen overstroming	Voorkomende overstromingen
Behoud bestaande situatie	Ontwikkeling nieuwe situatie
EHS	Landbouwgrond
Proces	
Draagvlak over de beleidsopgave	Draagvlak over de beleidsopgave
Draagvlak over de te nemen maatregelen	Draagvlak over de te nemen maatregelen
Meerdere belangen hebben een plaats gekregen (recreatie, behoud open landschap, natuur, historisch stadsgezicht)	Meerdere belangen hebben een plaats gekregen (recreatie, natuurontwikkeling, verdrogingsbestrijding, scheiden waterstromen met verschillende waterkwaliteit)
Organisatie	
(Europese) subsidies	(Europese) subsidies
Waterschap leidde de uitvoeringsfase	Waterschap leidde de uitvoeringsfase
Geen PPS	Geen PPS, wel actieve betrokkenheid van Stichting Twickel
Geen wijziging bestemmingsplan	Wijziging bestemmingsplan
Planologische duidelijkheid	Planologische duidelijkheid
Waterberging als gebruiksrecht op de grond	Waterberging als gebruiksrecht op de grond





## 5 Conclusies, aanbevelingen en doorkijk

### 5.1 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies met betrekking tot succes- en faalfactoren uit de voorgaande hoofdstukken gecombineerd. Er is voor gekozen hier geen aparte faalfactoren te beschrijven. Deze kunnen namelijk ook als succesfactoren omschreven worden en het is de bedoeling handvatten te geven om de kans op realisatie groter te maken. Bedacht dient te worden dat deze aanbevelingen gedaan worden op wat in voorgaande hoofdstukken behandeld is: een inleiding in succes- en faalfactoren in het groenbeleid rond stadsranden, een behandeling van enkele voorgaande studies in het kader van meervoudig ruimtegebruik met waterberging (in stadsranden) en een analyse van twee gerealiseerde projecten. Deze leerervaringen zouden de komende jaren uitgebreid moeten worden met ervaringen uit ontwikkelingen die nu op meerdere plaatsen in Nederland zichtbaar zijn. De onderstaande tabel met conclusies en aanbevelingen voor beleidsmakers is bedoeld als checklist, maar ook als discussiekader. Het is wenselijk om daarbij tot een hiërarchie in succesfactoren te komen. Op basis van dit onderzoek is dit echter nog niet aan te geven.

Voordat de tabel gepresenteerd wordt, dient eerst gesteld te worden dat het wel of niet slagen van een blauwe contouren project ook een kwestie van toeval kan zijn. In het geval van het Bossche Broek had de projectleiding het 'geluk' dat er een overstroming plaatsgevonden had. Hierdoor ging het creëren van draagvlak relatief eenvoudig. Andere toevalsfactoren kunnen zijn: de beschikbaarheid van een geschikte projectleider, goede relaties tussen actoren en de beschikbaarheid van (Europese) subsidiegelden. Dit gezegd hebbende zijn er wel degelijk succesfactoren die gestuurd kunnen worden.

De tabel is opgezet met de beleidscyclus<sup>51</sup> (Dunn, 1981) in gedachte. Op verschillende momenten in de cyclus gelden immers andere succesfactoren. Bovendien beïnvloedt het proces in de eerdere fasen de kans op succes in de latere fasen.

---

<sup>51</sup> Zie figuur 3 in paragraaf 4.2.1

*Tabel 4 Succesfactoren*

Definitie beleidsopgave	<p>Er moet een duidelijke reden zijn om een blauwe contour op de gekozen plaats te realiseren. Te denken valt aan het relatief vaak voorkomen van overstromingen. Het is van bijzonder belang dat er onder de actoren een redelijke mate van consensus bestaat over het te bestrijden probleem en dat dit leidt tot een eenduidige definitie hiervan. Verschillende probleemdefinities aan het begin van het proces kunnen in de uitvoering voor grote problemen zorgen (zoals blijkt uit het groenbeleid in stadsranden).</p> <p>Er moet sprake zijn van een breed gedragen besef dat de beleidsopgave urgent is en niet al te lang genegeerd kan worden.</p> <p>Actoren van het landelijk en het stedelijk gebied moeten betrokken worden in het proces. Wanneer een blauwe contour alleen zou bestaan uit actoren van het landelijk gebied zouden er bijvoorbeeld draagvlakproblemen kunnen ontstaan bij stedelijke overheden en belangengroepen die ook belangrijk zijn om tot uitvoering te komen. Bij de samenstelling van ambtelijke en bestuurlijke werkgroepen zou hiervoor gewaakt moeten worden.</p> <p>Maatschappelijke belangengroepen zouden moeten kunnen meedenken en meepraten over wat het probleem is. Dit is nodig om bij hen draagvlak en medewerking te creëren. Bovendien kunnen deze groepen waardevolle kennis inbrengen in het proces.</p>
Definiëren en kiezen van beleidsmaatregelen	<p>Voor het verloop van de uitvoering is het van groot belang dat er onder de actoren die taken moeten uitvoeren consensus ontstaat over de te nemen maatregelen en dat er gezamenlijk keuzes gemaakt worden. Alternatieve maatregelen dienen nadrukkelijk ook aan bod te komen.</p> <p>Het moet voor iedereen duidelijk zijn waarom voor bepaalde maatregelen gekozen is. Dit kan van groot belang zijn bij de communicatie naar de maatschappij.</p> <p>Participatief proces: ook overheden en belangengroepen die niet direct bij de uitvoering betrokken zijn (en kennisinstellingen) kunnen in deze fase waardevolle kennis inbrengen.</p> <p>De belangen van de belangrijkste actoren moeten zo veel mogelijk gecombineerd worden in de geformuleerde oplossing. Functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik vormen dus, indien mogelijk, een succesfactor.</p>
Uitvoering	<p>Ambtelijk en bestuurlijk draagvlak voor het probleem en voor de gekozen maatregelen is van essentieel belang. Dit moet ook doorwerken in bestuurlijk en financieel commitment.</p> <p>Dit draagvlak moet beleidsmatig verankerd zijn. Dit om de verwachtingswaarde van de grond zo veel mogelijk te temperen (gescheiden grondmarkten), maar ook om sterker te staan in onderhandelingen met grondbezitters.</p> <p>Onteigenen zou een uiterste optie moeten kunnen zijn om de benodigde grond te kunnen verwerven. Dit om druk te kunnen</p>

---

uitoefenen bij onderhandelingen met grondbezitters en te laten zien dat er daadwerkelijk bestuurlijk en ambtelijk draagvlak bestaat voor de realisatie van een blauwe contour.

De fasering van taken door samenwerkende actoren zou duidelijk moeten zijn. Het is onwenselijk als tijdens de uitvoering onduidelijk is wie wat wanneer moet doen. Dit kan tot vertragingen en onderlinge wrijvingen en zelfs tot het verliezen van subsidiegelden leiden.

De persoonlijke eigenschappen van de medewerkers van het projectteam zijn van groot belang. Vooral de keuze van de projectleider kan het project maken of breken.

Een goede communicatiestrategie is van groot belang. Dit dient doelgroep gericht te zijn. Er is een algemene voorlichting naar de bevolking over de voortgang en de doelstellingen van het project. Een goede relatie met de media kan hierbij behulpzaam zijn. Betrokken grondbezitters zouden persoonlijk op de hoogte gebracht moeten worden. Bovendien moeten zij in de mogelijkheid gesteld worden om mee te denken over een oplossing (schadevergoeding, bedrijfsverhuizing, beheersovereenkomst, etc.)

---

In het model van Dunn (1981) wordt de beleidscyclus afgesloten (en mogelijk weer gestart) met een evaluatie. De uitkomsten hiervan kunnen van grote betekenis zijn voor wat er gebeurt na uitvoering van een blauwe contour. Tussentijdse evaluaties zouden in de uitvoering nog tot nodige wijzigingen kunnen leiden. Aan het eind van het project moet bij actoren duidelijk zijn of het project een succes was en of er vervolgmaatregelen nodig zijn.

## **5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

Er zijn nog maar weinig voorbeelden van uitgevoerde blauwe contouren projecten in Nederland, maar er zijn wel veel projecten in voorbereiding, die als blauwe contour aangemerkt kunnen worden. Een vervolg op deze studie met informatie over deze projecten is dan ook gewenst. Hierbij geniet het de voorkeur om niet alleen achteraf te analyseren maar ook gedurende het proces van het project. Met deze aanvullende kennis kan tabel 4 (succesfactoren) nader aangevuld en getoetst worden.

Het zou interessant zijn om een project te kunnen onderzoeken waar private gelden bij betrokken zijn. Hier wordt vanuit het beleid immers veel van verwacht. Een ander interessant aspect is dat van het maatschappelijk draagvlak. In deze studie komt naar voren dat ambtelijk en bestuurlijk draagvlak cruciaal is om tot een succesvolle uitvoering te komen. Maatschappelijk draagvlak is in beleidsnotities een terugkerend aspect maar is in bestudeerde cases niet duidelijk naar voren gekomen. Kunnen projecten uitgevoerd worden, die niet door de (lokale) samenleving gedragen worden? Beide projecten hadden met gunstige omstandigheden te maken. Men kon gebruik maken van subsidiegelden, er was geen sprake van een sterke stedelijke druk om rode functies te realiseren in de gebieden, en beide gebieden hebben een recreatieve functie voor het stedelijk gebied (hoewel het overstromingsgebied

Woolde, een deelproject van het project Woolderbinnenbeek, vooralsnog maar beperkt toegankelijk is voor recreanten).

### 5.3 Doorkijk

Nieuwe waterbergingsprojecten in stedelijke randzones krijgen te maken met nieuwe wetgeving en een veranderende kijk van het Rijk op ruimtelijke ordening. Hoewel dit geen onderdeel van de centrale vraag van het onderzoek is, is het belangrijk hier kort bij stil te staan. De paragraaf heeft niet als doel volledig te zijn, maar om een paar trends in het ruimtelijke orderingsbeleid te benoemen. De verandering van het dit beleidsveld heeft vorm gekregen in de Nota Ruimte. Een centraal begrip hierbij is ontwikkelingsplanologie. Kenmerkend van ontwikkelingsplanologie is dat de Rijksoverheid alleen stuurt op hoofdlijnen en dat op lokaal en regionaal niveau overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren ontwikkelingen gerealiseerd proberen te krijgen. Hierbij is het belangrijk dat er duidelijke concepten gehanteerd worden (Dammers et al., 2004). Bij concepten kan bijvoorbeeld aan blauwe contouren gedacht worden. De benadering wordt vooral geschikt geacht voor gebieden waar de ruimtedruk groot is (Dammers et al., 2004), zoals stedelijke randzones. Ontwikkelingsplanologie en de benadering van de ontwikkelingsplanologie lijken op het eerste gezicht dan ook goed bij elkaar te passen.

De Nota Ruimte (VROM, 2004) stelt dat het voorkomen van wateroverlast en watertekorten voornamelijk een taak zijn voor de provincies en waterschappen. Het concept blauwe contouren is gedacht voor regionale en lokale watersystemen, zodat met name de provincies, waterschappen en gemeenten verantwoordelijk zullen zijn voor in de toekomst te realiseren projecten. Het Rijk zal mogelijk bijdragen door wetgeving op orde te hebben, door kennis te leveren en eventuele financiële bijdragen, hoewel de Nota Ruimte stelt dat de financiële ruimte tot 2014 beperkt zal zijn. In de Nota Ruimte valt ook te lezen dat afwenteling (van problematiek en van financiële schade) niet mag en dat aan de actoren die de kosten maken ook de baten ten goede moeten komen. Met deze kaders krijgen toekomstige projecten te maken.

Bij de Tweede Kamer is in mei 2003 het voorstel ingediend voor nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Deze wet is nog niet aangenomen<sup>52</sup>, maar moet leiden tot eenvoudiger procedures, minder beleidsdocumenten, en tot betere bestemmingsplannen die beter lijken op het daadwerkelijke grondgebruik. De nieuwe Wro moet de ontwikkelingsplanologie mogelijk gaan maken, maar wel met kwalitatief goede bestemmingsplannen. Dit betekent waarschijnlijk dat waterberging in stedelijke randzones eerder in een bestemmingsplan opgenomen moet worden. Beleidsmatige duidelijkheid is als een belangrijke succesfactor beschreven in dit rapport. Dit zou dan ook een positieve ontwikkeling zijn voor het realiseren van meer blauwe contouren in Nederland.

---

<sup>52</sup> in juli 2004.

## Literatuur

- Arcadis (2003). Strategische Notitie waterberging 's-Hertogenbosch.
- Arts, B., M. Bruns, P. Leroy, D. Liefverink en J. van Tatenhove (2001) Biologisch groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020), Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- As, D.P., R. Cleef, J.M.H. Demon, M. de Maaré, C. Reijinga, P. van Rooy (1988). Integraal Waterbeheersplan Bornsebeek (Twente). Studierapporten UBM no. 1988/2, Centrum voor Milieukunde, Leiden.
- Balduik, C.A., W.W. Buunk en M.G.G. Neven (2002). Kwaliteitsimpuls beleidsprocessen integraal waterbeheer. Casus onderzoek naar de condities voor de kwaliteit van besluitvorming ten aanzien van Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw. Alterra-rapport 641. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma, J. Onderstal (2001). Rijksbufferzones. Verleden, heden en toekomst. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 360.
- Bezemer, V., P.A.M. Visschedijk (2002) GIOS ambities van de G30. Alterra-rapport 500. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen
- Bezemer, V., P.A.M. Visschedijk (2003) Groen in en om de stedelijke netwerken in Landsdeel Oost. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen. Uitgave Provincie Overijssel & Provincie Gelderland.
- Bommel, K.H.M. van, J.R. Hoekstra, L.C.P.M. Stuyt, A.J. Reinhard, D. Boland & A.L. Gerritsen (2002). Blauwe diensten. Rapport 3.02.07, LEI, Den Haag.
- Bommel, K.H.M. van, E. Westein, E. Ovaa, H. de Ruiten, J.P. Folbert, J.R. Hoekstra, A.L. Gerritsen & F. Padt (2003). PPS en waterberging. LEI-rapport 7.03.10, LEI, Den Haag.
- Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw (2000). Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw. Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Stafforst en W. Verschoor (2004). Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Dunn, W.N. (1981). Public policy analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Eck, G.M. van (1999) Hoogwater te lijf. Een onderzoek naar juridisch instrumentarium en draagvlakbepalende factoren voor de aanpak van de hoogwaterproblematiek in Nederland. Wageningen, DLO-Staring Centrum. Interne Mededeling 552.
- Firet, M. (2003). Natuur bij de stad: noodzaak of illusie? Samenwerken in creatieve coalities. In: S&RO 01/2003, pp. 38-42.
- Fontein, W., H. Agricola, A.L. Gerritsen, J. Luttik (2003). Groen Ontgronden. Realisatie van EHS en robuuste verbindingen door middel van ontgrondingen voor delfstofwinning – een verkenning van de mogelijkheden. DWW/Alterra Publicatiereeks Grondstoffen 2003/17, Delft.
- Gaast, J.W.J., van der, H.Th.L. Massop, J. van Os, L.C.P.M. Stuyt, P.J.T. van Bakel, C. Kwakernaak (2002). Waterkansen in het SGR2. Potenties voor realisatie van de wateropgaven. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 558.
- Gerritsen A.L., C. Kwakernaak, R. Bakkum, J. Icke (Red.) (2002). Blauwe contouren. Waterberging in combinatie met wonen in de stadsrand. Uitgave Habiforum, Gouda.
- Gerritsen, A.L. (2003). Water in stadsranden. Een internationale zoektocht naar leerervaringen voor het implementeren van blauwe contouren. Wageningen. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 719.
- Glas, L.K. (2002) Gecontroleerd Overstromen. Een thesis naar de verbetering van het proces bij de realisatie van noodoverloopgebieden. Bachelorthesis opleiding Planologie, Nijmegen School of Management, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Habiforum (2002). Water voor ruimte / Ruimte voor water. Brug tussen theorie en praktijk. Eindrapport tweede fase van het project Meervoudig ruimtegebruik met waterberging in Noord-Holland. Uitgave Habiforum, Gouda.
- Hendrikx, J.A. (1999). De ontginning van Nederland. Het ontstaan van de agrarische cultuurlandschappen in Nederland. Stichting Matrijs, Utrecht.
- Hoekstra, R., L. Gorter en D. Boland (2002). Boeren met water. Waterberging in combinatie met landbouw. Uitgave Habiforum, Gouda, 2002.
- IPCC (2001). Climate Change 2001. The IPCC Third Assessment Report, Cambridge University Press, UK/USA.
- Jókövi, M., A. Kuin & E. Penning (Red.) (2002). Spannend water. Waterberging in combinatie met recreatie. Uitgave Habiforum, Gouda.

- Kersten, P.H., M.J.J. Eekhout, R.P. Kranendonk, K.R. de Poel, J.J.N. Geenen (2001). Magische momenten in de ruimtelijke planvorming. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 366.
- Kuindersma, W., E.E.M. Verbij (2000). Realisatie van groen in de Randstad. Achtergronddocument bij hoofdstuk 9 van de Natuurbalans 2000. Wageningen, Natuurplanbureau, werkdocument 2000/08., Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte.
- Kuipen & Van Benthum (2002). Asfalt en beton in evenwicht met bos en natuur voor mensen. In: Landwerk, 6-2002, pp. 35-39.
- Luijt, J. (2002). Grondmarkt in segmenten 1998-2000. LEI, rapport 4.021. Den Haag.
- Ligthart, S.S.H. & M.G.G. Neven (2000). Implementatie van de HVR op de Waddeneilanden. Naar een procesmethodiek op maat. Alterra-rapport 030. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Mackay, E. (2003). Weinig rood voor heel veel groen. In: NovaTerra, jaargang, nummer 2, oktober 2003, pp. 2-7.
- Middelkoop, M. van, E.J. Bruls en A.J. van Golen (2001). Rood en groen in balans: een verkenning van groennormen en alternatieve benaderingen. Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum. Den Haag.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2002). Natuurbalans 2002. Bilthoven. RIVM en Stichting DLO.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2003). Natuurbalans 2003. Bilthoven. RIVM en Wageningen UR.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1999). Grote Steden Beleid en Groenimpuls, Groen in en om de Stad.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2001). Tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel1.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2001). Evaluatie Strategische GroenProjecten.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995). Structuurschema Groene Ruimte.
- Ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1997). Actualisering Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra.

- Ministerie van Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004). Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998). Vierde Nota Waterhuishouding.
- Muskee, M. (2003). Waterbekkens voor natte en droge periodes. In VNG Magazine, nr 39, 2003, pp. 20-21.
- Overbeek, M.M.M., T.A. Selnes (2002). Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau.LEI, rapport 7.02.12, Den Haag
- Penning, E. & E.P.A.G. Schouwenberg (Red.) (2002). Water Wildernis. Invloed van waterberging op de ontwikkeling van natuur. Uitgave Habiforum, Gouda.
- Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A. van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminée, I.M. van den Top & P.A.M. Visschedijk (2001). Boeren voor natuur. De slechtste grond is de beste. Alterra-rapport 312. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.
- Zeeuw, W.C.T.F. de (2003). Groenaanleg is ook een vorm van projectontwikkeling. In: GIOS, Nieuwsbrief over het LNV-project Groen in en om de stad. Nr. 7 maart 2003, pp.5.



## Bijlage 1 Lijst met geïnterviewden

### Verkennde gesprekken

1. Bert Stasse, DLG Noord-Brabant
2. Harry Huyskes, DLG Overijssel
3. Veroniek Bezemer, Alterra (GIOS)
4. Willem Jan Sanders, DLG Overijssel

### Project Woolderbinnenbeek

1. Harrie Alberts, LNV Oost/DG Natuur
2. Piet van Erp, Waterschap Regge en Dinkel, projectleider
3. Hans Gierveld, Stichting Twickel
4. Kees van 't Hoff, gemeente Hengelo
5. Dhr. Lettinga, DLG Overijssel

### Project Bossche Broek

1. Jos van Duijnhoven, Waterschap De Dommel
2. Felix Helmich, provincie Noord-Brabant
3. Max Slimmens, waterschap De Maaskant
4. René van de Heuvel, Rijkswaterstaat Noord-Brabant<sup>53</sup>
5. Gerard van Broekhoven – gemeente 's-Hertogenbosch

---

<sup>53</sup> De bij het proces betrokken persoon werkt niet meer bij Rijkswaterstaat. Het is niet gelukt deze te spreken te krijgen. René van de Heuvel is vooral betrokken bij de huidige beleidsvorming.



## Bijlage 2 Vragenlijst interviews voorbeeldgebieden

### 1) Inhoud blauwe contourontwikkeling

- a) Op welke wijze werd het gebied gebruikt voordat er sprake was van dit project?
- b) Wat houdt het project precies in?
- c) Is er sprake van meervoudig of multifunctioneel ruimtegebruik?
- d) Wat is de waterproblematiek in het gebied?
- e) Wat is het ruimtelijk beleidskader in het gebied?
- f) Hoeveel beleidsvrijheid was er?
- g) Zijn er nog andere mogelijke inrichtingen in beeld geweest voor het betreffende gebied?
- h) Welke doelstellingen had het project?
- i) Zijn de behaalde resultaten wanneer gekeken wordt naar de doelstellingen in voldoende mate gerealiseerd? (in ieder geval vanuit het watersysteem bekeken)

### 2) Organisatie en financiën

- a) Welke actoren waren betrokken bij het project? Waren er ook private actoren betrokken?
- b) Welke actor was sturend in het proces en was dus ook betrokken bij de formuleringen van de doelen van het project? (mogen er ook meer zijn)
- c) Welke actoren waren relatief passief betrokken?
- d) Hoeveel tijd heeft er tussen de eerste ideeën, het moment dat het een bestuurlijk gedekt plan werd en de realisatie ervan gezeten?
- e) Hoe is de financiering van het projecten geregeld? Wat zou het kosten, en wie moet het betalen?
- f) Voor wie waren de (waarschijnlijk niet-financiële) baten van het project?
- g) Van wie was de grond?
- h) Hoe zijn de gronden verkregen; aankoop of een overeenkomst met agrariërs (of anderszins)?
- i) Indien er sprake was van PPS; hoe heeft dit procesmatig en juridisch concreet plaatsgevonden? Welke partijen hebben afspraken gemaakt, welke waren dit en hoe is dit georganiseerd?
- j) Was er Europese subsidie en welke voorwaarden bracht dit met zich mee?

- k) Indien er sprake was van Europese subsidie; hoe belangrijk was dit? Was het project mogelijk geweest zonder deze subsidie?
- l) Hoe is de functieverandering juridisch en politiek verankerd?

### **3) Actoranalyse**

- b) Waren alle actoren overtuigd van de noodzaak van het project?
- c) Had men dezelfde doelen met het gebied?
- d) Waren er coalities van actoren?
- e) Hoe denken de actoren over elkaar?
- f) Welke hulpmiddelen hadden de verschillende actoren tot hun beschikking<sup>54</sup>?
- g) Welke redenen zijn er volgens de betrokkenen dat sommige (water)doelstellingen niet zijn gerealiseerd? (indien van toepassing)

### **4) Communicatie en maatschappelijk draagvlak**

- a) Was er sprake van weerstanden bij actoren?
  - 1) Als dit het geval was: wat was hier de oorzaak van?
  - 2) Worden weerstanden veroorzaakt door een verschillende perceptie van het probleem?
  - 3) Of: door een ongunstige kosten/baten verhouding voor bepaalde actoren?
- b) Hoe kan de manier waarop met de bevolking gecommuniceerd is het best omschreven worden?
  - 1) Informeren
  - 2) Inspraak
  - 3) Co-productie
  - 4) Geen communicatie<sup>55</sup>.
- c) Welke activiteiten zijn ondernomen om weerstanden te verminderen of te voorkomen (informatie geven, onderhandelen, participatieve planvorming) en hoe heeft dit gewerkt?

### **5) Concluderend**

- a) Welke factoren zijn bepalend geweest voor het slagen van het project? (bij voorkeur 1)
- b) Hoe belangrijk waren de waterdoelstellingen als factor voor het implementeren van het project?
- c) Ging het om een complex project of was dit relatief eenvoudig te realiseren?

---

<sup>54</sup> Hulpmiddelen zijn: geld, grond, kennis, mankracht, invloed/macht/netwerk en wetgeving.

<sup>55</sup> Deze opties zijn niet genoemd in de gesprekken.

- d) Zou een dergelijk project op dit moment (d.d. zomer 2003) uitgevoerd kunnen worden?  
(hiermee wil ik te weten komen of er geen unieke factoren waren die niet overdraagbaar zijn op andere cases)