# Evaluatie watertoets 2011

## Rapportage Casus IJsseldelta-Zuid, Kampen

NEDERLAND LEEFT MET WATER

# Evaluatie watertoets 2011

## *Rapportage Casus IJsseldelta-Zuid, Kampen*

Auteurs:
Welmoed Visser (Grontmij)
Renske Dijkwel (Grontmij)

*juli 2011*

**Interprovinciaal Overleg**
**Vereniging van Nederlandse Gemeenten**
**Unie van Waterschappen**
**Ministerie van Infrastructuur & Milieu**
**Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie**
**Rijkswaterstaat**

# Inhoudsopgave


**1 Inleiding** **4**
- 1.1 Aanleiding 4
- 1.2 Doel en werkwijze 4
- 1.3 Leeswijzer 5

**2 Het plan** **6**
- 2.1 Opgave 6
- 2.2 Wateraspecten 7
- 2.3 Chronologie 8

**3 Actoren en interacties** **9**
- 3.1 Actoren 9
- 3.2 Shareholders 9
- 3.3 Organisatie rond het project 12

**4 Procesreconstructie** **14**
- 4.1 Procesfasen 14
- 4.2 Initiatieffase (2003-2004) 14
- 4.3 Verkenningsfase Masterplan 'IJsseldelta-Zuid' (2005-2006) 14
- 4.4 Planstudiefase (SNIP 2a) (2006-2011) 15
- 4.5 Uitvoering (naar verwachting vanaf 2011) 17

**5 Verklaringen** **19**
- 5.1 Inleiding 19
- 5.2 Opgave en resultaat 19
- 5.3 Het Watertoetsproces 20

**Bronnen**

**Interview Theo Rietkerk over rol RWS in IJsseldelta Zuid**

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In het Nationaal Waterplan geeft het Rijk aan de werking van de watertoets, conform de afspraak in het NBW-actueel, te willen evalueren. Het Rijk wil daarmee de kennis over de meest effectieve werking van de watertoets vergroten. In 2010 is bekeken welke hoofdvragen de evaluatie zou moeten beantwoorden. Uit deze voorstudie kwam naar voren dat de watertoets vooral op inrichtingsniveau veel wordt toegepast. Over de toepassing op een meer strategisch niveau, waarbij onder andere locatiekeuzen worden gemaakt, is minder bekend.

In 2011 wordt daarom, in de tweede fase van de evaluatie, bekeken hoe water in ruimtelijke plannen op strategisch niveau wordt meegenomen en welke rol de watertoets daarbij speelt. Er zijn daartoe in de periode maart-juni 2011 dertien casestudies uitgevoerd naar plannen op dit niveau. IJsseldelta Zuid, Kampen is een van deze dertien cases. IJsseldelta-Zuid is een lopend project. Deze case rapportage geeft de stand van zaken weer in mei 2011. In deze casus is de rol van de watertoetsprocedure op strategisch en inrichtingsniveau van belang. In deze rapportage zijn de bevindingen uit de casestudie weergegeven.

## 1.2 Doel en werkwijze

Het doel van de casestudies is meervoudig. De casestudies zijn erop gericht inzichten te genereren over de wijze waarop in de praktijk met wateraspecten wordt omgegaan en welke haken en ogen daaraan zitten. Oogmerk daarvan is, om hierop met bij de casus betrokkenen te reflecteren en daarvan te leren. Daarnaast vormen de casestudies de basis voor een regionale en landsbrede analyse van de rol van water in strategische ruimtelijke projecten. Ook de daaraan gerelateerde handelingen en interacties, en de betekenis van wettelijke en institutionele condities die daarbij een rol spelen komen aan bod.

Deze casusrapportage is in een aantal stappen tot stand gekomen. Eerst is een dossierstudie uitgevoerd, waarin op basis van de beschikbare documenten een eerste beeld van het project is gevormd. Vervolgens zijn zeven interviews uitgevoerd met verschillende betrokkenen. In de interviews zijn het verloop van het planproces en de resultaten daarvan vanuit het gezichtspunt van de verschillende actoren in beeld gebracht. In een derde stap hebben de onderzoekers vervolgens op basis van de dossierstudie en de interviews het planproces gereconstrueerd, met name in relatie tot wateraspecten. Daarbij zijn dwarsverbanden gelegd en zijn mogelijke verklaringen gegeven voor het verloop van het planproces.

Een eerdere versie van deze rapportage vormde de basis voor een reflectieworkshop met de betrokken actoren. In de workshop werd om te beginnen nagegaan in hoeverre de rapportage voor betrokkenen herkenbaar en verhelderend is. Vervolgens werd het verloop van het beschreven proces gezamenlijk geanalyseerd en kwam de vraag aan de orde wat hiervan, met het oog op de toekomst, kan worden geleerd en tot welke verdere onderzoeks- en leervragen de analyse aanleiding geeft. Correcties en aanvullingen die in de workshop naar voren kwamen, zijn in de tekst verwerkt. Ook is er daarna de mogelijkheid geweest om te reageren op de conceptrapportage. Dit is gedaan door Rijkswaterstaat en de provincie Overijssel.

De resultaten van de dertien cases vormen de basis voor een meta-analyse. In deze analyse wordt bekeken welke rode lijnen door alle cases heenlopen en als input kunnen dienen voor zowel regionale leertrajecten als voor de landelijke beleidsdiscussie over de toepassing van de watertoets.

## 1.3 Leeswijzer

In deze rapportage worden in hoofdstuk 2 de hoofdlijnen van de IJsseldelta-Zuid, Kampen beschreven en de wateraspecten die daarbij aan de orde zijn geïnventariseerd. Ook wordt een globaal beeld van de organisatie en de chronologie van het planproces gegeven. In hoofdstuk 3 worden de bij de totstandkoming van het plan betrokken actoren beschreven en hun (initiële) insteek en belangen in kaart gebracht. Hoofdstuk 4 geeft een analyse van de dynamica van het proces waarin het plan tot stand is gekomen. Daarbij ligt het accent op wateraspecten. In hoofdstuk 5 worden op dit laatste punt voorlopige conclusies getrokken en wordt specifiek aandacht besteed aan de rol van de watertoets in het planproces.

In voorliggende rapportage wordt de interpretatie van dit proces, en de wijze waarop water daarin aan de orde komt, door het evaluatieteam van Grontmij en Erasmus Universiteit weergegeven.

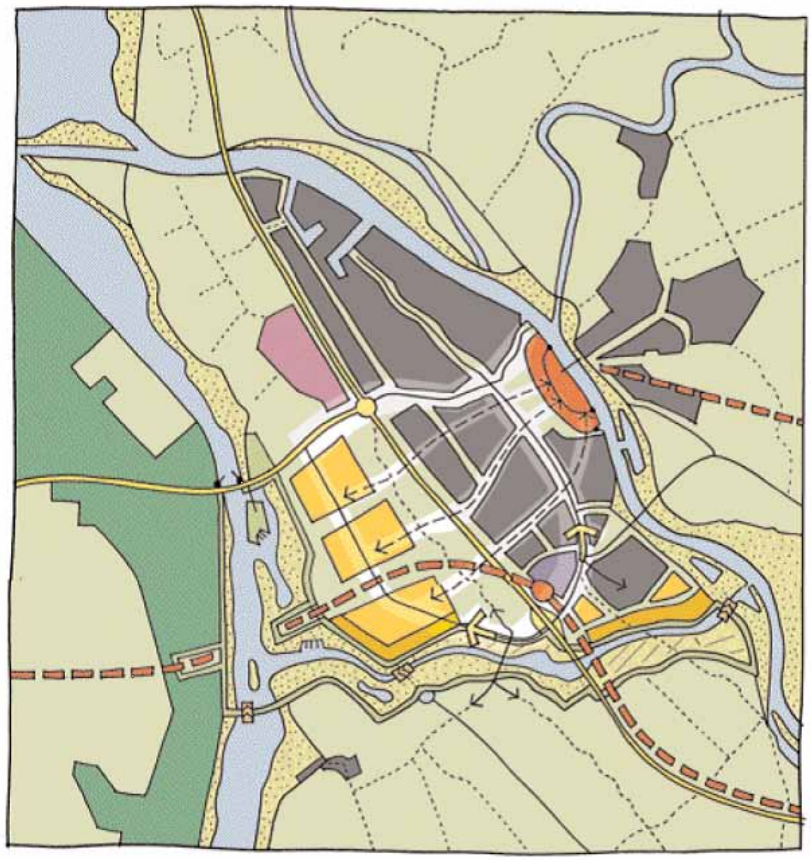
# 2 Het plan

## 2.1 Opgave

Het project IJsseldelta-Zuid vindt zijn aanleiding in het nationale waterveiligheidsvraagstuk. Bij Kampen vormt bestaande bebouwing een flessenhals voor de toekomstige waterafvoer. Daarnaast is opstuwing vanuit het Vossemeer en Ketelmeer bij noordwesterstorm een knelpunt. Diverse mogelijkheden om de afvoercapaciteit te vergroten zijn daarom al in 2001 onderzocht. Dit waren onder meer maatregelen als het uitdiepen van de IJssel, dijkverleggingen, uiterwaardverlagingen, kribverlaging, het verwijderen van obstakels en de aanleg van een bypass. Veel van de onderzochte maatregelen bleken weinig effectief en/of kostten te veel. Een van de maatregelen, namelijk de bypass, leek bijzonder kansrijk. De provincie had echter de wens om de uitvoering van deze maatregelen op te pakken in samenhang met de andere ruimtelijke opgaven (woningbouw, Hanzelijn) in het gebied.

Het project IJsseldelta-Zuid is door de provincie Overijssel in het najaar van 2004 gestart, ook als reactie op de uitwerking van de maatregelen voor de PKB Ruimte voor de Rivier. In het project IJsseldelta-Zuid werken gemeenten, provincies, waterschappen, Rijk en Staatsbosbeheer samen aan een klimaatbestendige inrichting van een deel van de IJsseldelta. Het is als voorbeeldproject Integrale Gebiedsontwikkeling opgenomen in de Nota Ruimte. De provincie Overijssel heeft vanaf het begin de regie gevoerd over het project en heeft daarbij de samenwerking gezocht met partijen uit de regio, zoals de gemeente Kampen en Waterschap Groot Salland.

*Figuur 1. Schets Masterplan IJsseldelta-Zuid*



De opgave van het project IJsseldelta-Zuid is om een groot aantal ontwikkelingen in het gebied te combineren, zodat een meerwaarde ontstaat. Het gaat om de volgende ruimtelijke opgaven:

- waterveiligheid (aanleg van een bypass voor de IJssel);
- infrastructuur (aanleg van de Hanzelijn en opwaardering van de N 50 en N 307);
- natuurontwikkeling (zo'n 300 hectare nieuwe natuur);
- versterking toeristisch-recreatieve infrastructuur (waaronder aanleg vaarverbinding IJssel-Veluwerandmeren);
- woningbouw (in totaal zo'n 4.000 woningen);
- agrarische structuurversterking.

Een belangrijk voordeel van het bundelen en combineren van deze opgaven in het gebied van IJsseldelta-Zuid is dat het gebied aan de andere kant van de IJssel – het Nationaal Landschap IJsseldelta – kan worden gespaard. Met de gemeenten Kampen en Zwolle is ook afgesproken dat circa 1.100 woningen die anders ten noorden van Zwolle in het Nationaal Landschap zouden moeten worden gebouwd, aan de bypass worden gerealiseerd.

Najaar 2006 is het Masterplan IJsseldelta-Zuid, na een actief participatieproces, vastgesteld door twee Provinciale Staten, vier gemeenteraden, Staatsbosbeheer en het algemeen bestuur van Waterschap Groot Salland.

## 2.2 Wateraspecten

Het masterplan heeft het water van de nieuwe IJsselarm als leidend principe. Het voorziet in een voor recreatievaart bevaarbare bypass. De bypass is geïntegreerd met de infrastructurele opgaven: de inpassing van de Hanzelijn, upgrading van de N 50 en de N 307. Gekoppeld aan de bypass is de woningbouwlocatie Reeve met 1.300 woningen, georiënteerd op het water.

*Figuur 2. Voorkeursalternatief Besluit-MER, najaar 2009*

### 2.2.1 *Zomerbedverlaging van de Beneden IJssel*

Voor het realiseren van de korte termijn doelen voor Ruimte voor de Rivier werkt Rijkswaterstaat, parallel aan IJsseldelta-Zuid, aan het project Zomerbedverlaging. Er zijn plannen in voorbereiding om over een traject van 22 kilometer tussen Zwolle en Kampen het zomerbed met gemiddeld 1,5 meter te verdiepen. Daardoor lopen de uiterwaarden iets minder vaak onder en zakt het grondwater in de aangrenzende uiterwaarden. Het ontwerp van de zomerbedverlaging, binnen de ontgravingcontour, is zodanig dat de taakstellende waterstandverlaging is gerealiseerd bij een afvoer van 16.000 $m^3/s$ bij Lobith.

Op 4 september 2009 is door de ministerraad, op advies van een werkgroep van DG Water en de regio, besloten om de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid gecombineerd uit te voeren met de Zomerbedverlaging, vanwege synergievoordelen.

## 2.3 Chronologie

In onderstaande tabel staat een chronologisch overzicht van de belangrijkste stappen die in het planvormingsproces zijn of worden genomen.

| *Reeds gezette stappen* | |
|---|---|
| 2004 | Start van het project |
| 2005 | Ontwikkeling voorkeursvariant met bewonersparticipatie |
| 2005 | Vaststelling bouwstenen voor verdere planontwikkeling |
| 2006 | Vaststelling Masterplan |
| 2007 | Ondertekening Intentieovereenkomst door betrokken overheden |
| 2007 | Bepaling van de dijktracés met direct betrokkenen |
| 2008 | Het voorkeursalternatief uit de planMER wordt verwerkt in door Provinciale Staten vastgestelde partiële streekplanherzieningen |
| 2009 | Het voorkeursalternatief, naar aanleiding van de besluitMER, wordt verwerkt in een voorontwerpbestemmingsplan |
| 2010 | Het voorontwerpbestemmingsplan wordt door de gemeenteraad van Kampen en Dronten voor inspraak vrijgegeven |
| 2010 | Ondertekening Bestuursovereenkomst over de in te brengen bijdragen en werkwijze voor de planstudie ter voorbereiding van een Projectbesluit |
| 2011 | Afronding SNIP 2a Planstudiefase |

| *Vervolgstappen* | |
|---|---|
| 2011 | SNIP 3 besluit (wordt verwacht): de planstudie wordt nu voorgelegd aan de staatssecretaris met het verzoek het realisatiebesluit (SNIP 3) te nemen voor zomerbedverlaging, in combinatie met de aanleg van de eerste fase van de bypass |
| 2011 | Het ontwerpbestemmingsplan wordt door de gemeenteraad van Kampen en Dronten voor inspraak vrijgegeven |
| 2011 | Start procedure hoofdvergunningen |
| 2011 | Start onteigeningsprocedure (ook de verkooponderhandelingen worden op vrijwillige basis gecontinueerd) |
| 2011 | Start contractvoorbereiding realisatie |

# 3 Actoren en interacties

## 3.1 Actoren

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste partijen die betrokken zijn bij het project IJsseldelta-Zuid aan bod. De partijen zijn onder te verdelen in shareholders en stakeholders (zie tabel 3.1). Shareholders hebben een direct belang bij de uitvoering van het plan en dragen daar financieel en/of instrumenteel aan bij. Stakeholders zijn of voelen zich sterk betrokken bij, of geraakt door het plan en wensen op dat plan invloed uit te oefenen.

De provincie Overijssel heeft vanaf het begin de regie gevoerd over het project, maar wel in nauwe samenwerking met partijen uit de regio, zoals de gemeente Kampen en het waterschap Groot Salland. Vanuit het Rijk is nu een tweetal ministeries betrokken: EL&I en I&M (voorheen LNV, VROM en V&W).

*Tabel 1. Overzicht shareholders en stakeholders*

| Shareholders | Stakeholders |
|---|---|
| Provincie Overijssel | ANWB |
| Gemeente Kampen | Streekbelangen Kamperveen |
| Het Rijk (Ministerie van EL&I en I&M) / Rijkswaterstaat (Oost NL en IJsselmeergebied) | Kampereilander Pachtersbond |
| Waterschap Groot Salland | LTO Noord, afdeling West Overijssel |
| Gemeenten Zwolle, Dronten en Oldebroek | Natuur en Milieu Overijssel |
| Provincie Flevoland Staatsbosbeheer | VNO/NCW, afdeling IJsseldelta |
| | Kavelruilcommissie Gebiedsimpuls IJsseldelta West |
| | Watersportverbond regiobestuur Overijssel |
| | Vereniging bewoners van de IJsseldelta (sinds mei 2006) |
| | Belangengemeenschap Noordeinde |

## 3.2 Shareholders

Vanwege het grote aantal shareholders in het project, is ervoor gekozen om alleen deze categorie hier nader uit te werken.

***Provincie Overijssel***

*Wie:* De provincie Overijssel is sinds 2004 de initiatiefnemer van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid.

*Organisatie:* Het beleid van de provincie wordt vastgesteld door Provinciale Staten (PS) en uitgevoerd door Gedeputeerde Staten (GS). Nieuwe plannen en besluiten die ruimtelijk relevante onderdelen bevatten, worden door PS vastgesteld. PS kunnen zaken van provinciaal belang verklaren en daarmee besluitvorming daarover naar zich toe trekken.

De provincie Overijssel heeft met het inrichten van een apart projectbureau IJsseldelta-Zuid gezorgd voor een continue aanpak en aansturing, zowel met de regionale en lokale partners als de nationale partners. De gedeputeerde voor de portefeuille Ruimtelijke Ontwikkeling is de bestuurlijke opdrachtgever van het project en de strategisch directeur de ambtelijk opdrachtgever. De projectleider geeft leiding aan de ambtelijke projectorganisatie IJsseldelta-Zuid.

*Belang en strategie:* De provincie Overijssel heeft geconstateerd dat de netwerkregio Zwolle-Kampen een van de snelst groeiende regio's van Nederland is. Hier ligt een 'waterknooppunt' van (inter)nationaal belang m.b.t. waterveiligheid tegen (toekomstige) overstromingen en een verkeersknooppunt (weg, water en spoor). De afstemming van deze zaken vereist provinciale aansturing.

Het Masterplan IJsseldelta-Zuid is vastgesteld door de Provinciale Staten van Overijssel.

***Gemeente Kampen***
*Wie:* De gemeente Kampen ligt in Noordwest-Overijssel en is in dit gebied de grootste kern. De gemeente ligt gedeeltelijk in het Nationaal Landschap IJsseldelta. Naar schatting zal 85% van de ingrepen van IJsseldelta-Zuid plaatsvinden op grondgebied van de gemeente.

*Organisatie:* Het beleid van de gemeente wordt vastgesteld door de gemeenteraad en uitgevoerd door het college van B en W. Nieuwe (bestemmings)plannen en besluiten worden door de gemeenteraad vastgesteld.

De wethouder heeft zitting in de stuurgroep IJsseldelta-Zuid. Hij wordt ambtelijk ondersteund door een projectteam onder leiding van een strategisch adviseur/ projectleider. Deze projectleider heeft zitting in de projectgroep IJsseldelta-Zuid en heeft een groot netwerk in de regio zodat gedurende het proces, naast het Integraal Project Management (IPM)-systeem, ook een persoonlijke band blijft bestaan met andere betrokkenen.

*Belang en strategie:* Het Masterplan IJsseldelta-Zuid is vastgesteld door de gemeenteraad van Kampen. Het grootste belang voor gemeente Kampen is de woningbouwopgave (4.000 woningen). Daarnaast staat de gemeente ook voor het behartigen van de belangen van de inwoners op het gebied van waterveiligheid, landbouw en de recreatie.

***Het Rijk (Ministeries EL&I en I&M)***
*Wie:* Het Rijk is de nationale overheid en initiatiefnemer van de PKB Ruimte voor de Rivier, waarvoor verschillende maatregelen zijn onderzocht (zo ook in de IJssel bij Kampen). Hoewel de bypass officieel geen onderdeel is van het maatregelenpakket Ruimte voor de Rivier, wordt de voortgang wel opgenomen in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer. Ook vindt de planbegeleiding vanuit Rijkswaterstaat plaats, onder regie van de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (zie onder). Het Rijk draagt financieel bij aan de gebiedsontwikkeling en aan de waterveiligheidsmaatregelen in IJsseldelta-Zuid.

*Organisatie:* Vertegenwoordigers van beide ministeries hebben zitting in de stuurgroep en projectgroep. De staatssecretaris van I&M biedt het plan Integrale gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid aan de Tweede Kamer aan.

*Belang en strategie:* De gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid, met de bypass als belangrijk onderdeel, is in de Nota Ruimte opgenomen als voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie. Uit het Uitvoeringsbudget Nota Ruimte is de rijksbijdrage van het voormalige Ministerie van VROM verstrekt. IJsseldelta-Zuid is ook opgenomen in de projectenlijst van de Crisis- en Herstelwet.

Op 4 september 2009 is door de ministerraad, op advies van een werkgroep van het DG Water en de regio, besloten om de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid gecombineerd uit te voeren met de Zomerbedverlaging, vanwege synergievoordelen. De in te brengen bijdragen en werkwijze voor de planstudie voor een projectbesluit zijn vastgelegd in een bestuursovereenkomst van februari 2010. Hierin is de bijdrage van het Rijk ook opgenomen.

Het project is opgenomen in het Nationaal Waterplan. Dit omdat met de gecombineerde, gefaseerde uitvoering wordt geanticipeerd op aanbevelingen van de Deltacommissie: een afvoer van 18.000m$^3$ per seconde bij Lobith en maximaal 1,5 meter IJsselmeerpeilstijging. De in een tweede fase, na 2015, te maken kosten voor de bypass worden dan ook door het Rijk betaald uit het budget waarmee het Nationaal Waterplan uitgevoerd wordt.

***Rijkswaterstaat***
*Wie:* Binnen Rijkswaterstaat is een apart programmabureau voor alle Ruimte voor de Rivierprojecten opgericht. Dit programmabureau zorgt in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor de realisatie van de meer dan 30 maatregelen langs Rijn, IJssel en Maas. Officieel gezien is IJsseldelta-Zuid geen RvdR project. Toch is Rijkswaterstaat als beheerder van de IJssel en het Drontermeer betrokken bij het project.

*Organisatie:* Rijkswaterstaat is onderdeel van het Ministerie van I&M. Vanuit Rijkswaterstaat zijn de Dienst Oost Nederland en het IJsselmeergebied betrokken bij het project IJsseldelta-Zuid. De rivierbeheerder van de IJssel en de randmeerbeheerder zijn beiden lid van het technisch begeleidingsteam.

*Beleid en Strategie:* Rijkswaterstaat wil haar kennis en expertise op het gebied van waterkwaliteit, scheepvaart, beheer en onderhoud en de Kaderrichtlijn Water vanaf de initiatieffase laten meewegen in het project.

***Waterschap Groot Salland***
*Wie:* Waterschap Groot Salland is de regionale waterbeheerder en is als functionele overheid verantwoordelijk voor het waarborgen van de waterveiligheid, droge voeten en de beschikbaarheid van zoet water. Richtlijnen daartoe worden vastgelegd in de keur en de legger.

*Organisatie:* Het beleid van het waterschap wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering en uitgevoerd door het Dagelijks Bestuur, dat wordt geleid door de dijkgraaf. Nieuwe plannen en besluiten worden door de AV vastgesteld.

*Belang en strategie:* Het belang van het waterschap is met name verbonden aan een veilig functioneren van het watersysteem in de polders (ten behoeve van woningbouw in het gebied over de Zwartendijk en in de polders ten zuiden van de bypass). In het gebied is sprake van kwel- en vernattingsproblematiek met gevolgen voor de landbouw en voor huidige en toekomstige bebouwing. Het waterschap probeert de gevolgen van de ingrepen zo goed mogelijk in te schatten en ambtelijk en bestuurlijk te agenderen. Daarnaast is zij een proactieve partner voor gemeente Kampen wat betreft de inrichtingsmogelijkheden van de woningbouwopgave tussen de IJsseldijk en de stad Kampen. De klimaatdijk was een voorstel van het waterschap, om onder meer de waterbeleving vanuit de woningen te helpen vergroten.

***Gemeenten Zwolle, Dronten en Oldebroek***
*Wie:* Delen van het plangebied liggen in de gemeente Dronten. Gemeente Zwolle is betrokken via de afspraak om 1.100 woningen, die anders ten noorden van Zwolle in het Nationaal Landschap zouden moeten worden gebouwd, aan de bypass te realiseren. De gemeente Oldebroek is betrokken vanwege de effecten van de gebiedsontwikkeling op de landbouwsector in haar gemeente.

*Organisatie:* De wethouders van deze gemeenten hebben zitting in de stuurgroep. Het masterplan IJsseldelta-Zuid is door de gemeenteraden van deze gemeenten vastgesteld.

*Belang en strategie.*

- De gemeente Zwolle heeft belang bij de gebiedsontwikkeling vanwege de wens een deel van haar woningbehoefte regionaal, in Kampen, te realiseren. Daarnaast hebben de ingrepen in de waterhuishouding als doel het rivierpeil in Zwolle nu en in de toekomst te verlagen, zodanig dat daar een veilige situatie ontstaat bij hoge rivierafvoeren;
- De gemeente Dronten heeft belang bij een goede aansluiting van de Hanzelijn en de N 307. Maar ook de natuurontwikkeling en de afstemming op het gebied van recreatie zijn onderwerpen die van belang zijn. Voor de delen van het plangebied die op grond van de gemeente Dronten liggen, wordt een bestemmingsplanprocedure gevolgd.
- De gemeente Oldebroek grenst aan de zuidzijde van IJsseldelta-Zuid. De gemeente brengt haar belang in op het gebied van de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouwsector in haar gemeente.

***Provincie Flevoland***

*Wie:* De provincie Flevoland is de regionale algemene overheid in de provincie Flevoland. Een groot aantal ontwikkelingen raakt de ruimtelijke ordening van provincie Flevoland. Zij is daarom een belangrijke partner voor provincie Overijssel.

*Organisatie:* Het beleid van de provincie wordt vastgesteld door Provinciale Staten en uitgevoerd door Gedeputeerde Staten. Nieuwe plannen en besluiten die ruimtelijk relevante onderdelen bevatten, worden door PS vastgesteld. PS kunnen zaken van provinciaal belang verklaren en daarmee besluitvorming over ruimtelijke projecten naar zich toe trekken.

*Belang en strategie:* Het belangrijkste doel van de provincie is het creëren van een goede woon-, werk- en leefomgeving in heel Flevoland. Een goede verkeersvoorziening hoort daarbij en daarom zijn de ontwikkelingen van het Masterplan IJsseldelta-Zuid ook voor de provincie Flevoland van belang. Het betreft zowel het definiëren van gezamenlijke standpunten over het verkeersnetwerk (wegen en Hanzelijn) als wensen met betrekking tot de ontwikkeling van natuur, recreatie en een veilige watervoorziening.

***Staatsbosbeheer***

*Wie:* Staatsbosbeheer is de eigenaar en beheerder van een aantal natuurgebieden in Overijssel, waaronder in de uiterwaarden van de IJsselvallei.

*Organisatie:* Staatsbosbeheer is in de planfase als adviseur betrokken en heeft ook het Masterplan vastgesteld.

*Belang en strategie:* Staatsbosbeheer staat voor het natuurbelang en streeft ernaar de natuurgebieden in Overijssel zo natuurlijk mogelijk in te richten. Door deel te nemen in de projectgroep probeert Staatsbosbeheer op de juiste momenten haar eigen doelen en wensen in te brengen.

## 3.3 Organisatie rond het project

Provincie Overijssel heeft in 2009 een projectorganisatie opgezet volgens het Integraal Project Management (IPM)-model van Rijkswaterstaat. De stuurgroep, projectgroep en klankbordgroep bestaan echter al sinds de start van het opstellen van het Masterplan IJsseldelta-Zuid.

***Stuurgroep***

De provincie voert de regie van het project. De gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling is daarom voorzitter van de stuurgroep IJsseldelta-Zuid.
Leden van deze stuurgroep zijn de gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek, ministeries EL&I en I&M, RWS, Waterschap Groot Salland & Zuiderzeeland, de provincie Flevoland en Staatsbosbeheer.

Doel: Bestuurlijke afstemming en besluitvorming, formele vaststelling eindproducten, bewaken van financiële kaders, voortgang, integraliteit en kwaliteit, evenals het waarborgen van inbreng kennis van betrokken overheden en de afstemming met de Zomerbedverlaging, specifiek wat bereft de grondbalans.

***Projectgroep***
In de projectgroep hebben dezelfde partijen zitting als in de stuurgroep (ambtelijke vertegenwoordiging). Deze projectgroep komt maandelijks bijeen.
Doel: Voorportaal voor stuurgroep. Bespreking discussiepunten uit het technische begeleidingsteam (t.a.v. de scope, financiering, of het standpunt van belanghebbende partijen). Advisering aan de stuurgroep in de meest brede zin, waaronder over het vaststellen van de producten, de financiële kaders, de projectscope en de voortgang.

***Klankbordgroep***
In de klankbordgroep zijn tien partijen vertegenwoordigd, zoals in bovenstaande tabel 1 genoemd (agrariërs, bewoners en natuurbeheerders van het gebied).
Doel: Creëren/behouden van draagvlak, afstemmen van wensen.

***Technisch begeleidingsteam***
In dit team hebben Rijkswaterstaat IJsselmeergebied, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, PDR, de gemeenten Kampen, Waterschap Groot Salland, Waterschap Zuiderzeeland en de provincie Overijssel zitting. De provincie Flevoland en Staatsbosbeheer (natuur, beheer, inrichting) zijn agendaleden.
Doel: Inhoudelijke toetsing door de projectorganisatie en afstemming van (tussen) producten en uitgangspunten. Begeleiding tijdens het project.

***IPM team***
In dit team hebben het IPM team van de provincie Overijssel, aangevuld met gemeente Kampen en Waterschap Groot Salland zitting.
Doel: Bespreken voortgang producten, omgevingsmanagement (communicatie, procedures), inkoop, planning, risico's.

***Afstemmingsoverleg Zomerbedverlaging***
Doel: Afstemmen van raakvlakken, voornamelijk hydraulica, morfologie, grondstromenplan, uitvoeringsplan, kostenraming, geohydrologie, vergunningen, communicatie, planning en risico's.

***Ambtelijke Werkgroep Bevoegde Gezagen (AWBG)***
Samenstelling:
- Natuurbeschermingswet, Natura 2000 en ontheffing Flora en Faunawet: Ministerie van LNV, provincie Overijssel, provincie Flevoland, DLG en natuurorganisaties;
- Ontgrondingen: provincie Overijssel (indien van toepassing);
- Bestemmingsplan: gemeenten Kampen en Dronten;
- Waterwet: Waterschap Groot Salland, Waterschap Zuiderzeeland, Rijkswaterstaat Oost-Nederland en Rijkswaterstaat IJsselmeergebied.

Doel: Afstemming van raakvlakken tussen de verschillende besluiten en vergunningen onder voorzitterschap van de provincie Overijssel.

***Afstemmingsoverleg Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR)***
Doel: Afstemming van eisen en voortgang SNIP 3, afstemming met Zomerbedverlaging, voortgangsbespreking en kennisdeling.

***Risicosessies IJsseldelta-Zuid (en Zomerbedverlaging)***
Doel: Monitoren en actualiseren risico's, gevolgen, beheersmaatregelen en actiehouders.

# 4 Procesreconstructie

## 4.1 Procesfasen

Voor de ontwikkeling van het project IJsseldelta-Zuid wordt gebruik gemaakt van het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). SNIP is een intern sturingsdocument binnen Verkeer en Waterstaat. Het is sinds 2002 van toepassing op alle projecten binnen de deelprogramma's voor de aanleg van hoofdwatersystemen (waterkeren en water beheren). Wanneer projecten door andere overheden worden uitgevoerd, kunnen in de geest van SNIP afspraken gemaakt worden.

Er worden drie fasen (verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase) en zes, hiermee samenhangende, beslismomenten te onderscheiden (zie figuur 3).

*Figuur 3. Beslismomenten SNIP-systematiek*

1. Opdracht planstudie (bestuursovereenkomst of projectopdracht)
2. Variantkeuze (SNIP 2A)
3. Projectbeslissing (SNIP3)
4. Voorbereidingsbeslissing uitvoeringsfase (SNIP4)
5. Uitvoeringsbeslissing (SNIP5)
6. Opleveringsbeslissing (SNIP6)

Voor het project IJsseldelta-Zuid kan op basis hiervan de volgende indeling worden gemaakt:

*Tabel 2.*

| Jaartallen | Fase | Toelichting |
|---|---|---|
| 2003-2004 | Initiatieffase | Opgavenbepaling |
| 2005-2006 | Verkenningsfase | Masterplan IJsseldelta Zuid |
| 2007-2011 | Planstudiefase (snip 2a-3) | Planstudie integrale gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid |
| Vanaf 2011 (naar verwachting) | Realisatiefase (snip 4, 5, 6) | Uitvoeringsbeslissing, Aanbesteding, Uitvoering |

## 4.2 Initiatieffase (2003-2004)

Het project IJsseldelta-Zuid vindt zijn aanleiding in het nationale waterveiligheids-vraagstuk. Diverse mogelijkheden om de afvoercapaciteit te vergroten zijn al in 2001 onderzocht. Veel van de onderzochte maatregelen bleken weinig effectief en/of kostten te veel. Een van de maatregelen, de bypass, leek bijzonder kansrijk. De provincie had de wens om de uitvoering van deze maatregel op te pakken in samenhang met andere ruimtelijke opgaven (woningbouw, Hanzelijn) in het gebied. Gedeputeerde Rietkerk speelde in het verknopen van deze opgaven een belangrijke rol, ook tegenover het Rijk. Het project werd omarmd. Dit leidde tot de oprichting van een stuurgroep van ministeries, provincies, gemeenten en waterschappen en de formele start van het project.

## 4.3 Verkenningsfase Masterplan 'IJsseldelta-Zuid' (2005-2006)

Het project IJsseldelta-Zuid is, na het optuigen van een projectbureau, in 2005 gestart met een intensief proces van participatie, dat in 2006 heeft geresulteerd in een Masterplan voor de gebiedsontwikkeling. De bypass, als robuuste maatregel, is een belangrijke drager van het integrale plan.

### *4.3.1 Scenario-uitwerkingen (2005)*

Er is aan verschillende scenario's gewerkt voor de ontwikkeling van het gebied. Het projectbureau heeft samen met de betrokken partijen op basis van dit uitgangspunt vijf denkrichtingen uitgewerkt. Deze zijn in een participatietraject met bewoners en belanghebbenden getoetst en verder doorontwikkeld (maart – mei 2005). Dit heeft geleid tot een veertiental bouwstenen en een variant voor het tracé van de bypass. Andere elementen van het plan zijn woningbouw, recreatie, natuurontwikkeling en de opwaardering van de N 50 en N 307, aanpassing van de Hanzelijn en agrarische structuurversterking.

- Door de gewenste ligging van de bypass ontstond een confrontatie met de Hanzelijn. Deze kon niet meer op maaiveld worden aangelegd, maar moest worden verhoogd. Er is gekozen voor een scenario waarbij de aftakking ca. 8 km van Kampen ligt;
- Over de locatie van de woningbouw is niet veel discussie geweest. Aan de noordzijde van Kampen was dit niet mogelijk omdat dit gebied al was aangewezen als Nationaal Landschap. Door de ruimtelijke planning van de bypass ontstond er westelijk van de Zwartendijk een logische plek voor de woningbouw, tussen de bypass en de bestaande stad.

Het participatietraject leverde een breed gedragen voorkeursscenario van de bypass op. Het kon rekenen op de steun van de meeste bewoners, natuurorganisaties en ondernemers. In
juli 2005 werd het voorkeursscenario vastgesteld in de gemeenteraden van Zwolle en Kampen en in de Provinciale Staten van Overijssel.

### *4.3.2 Masterplan (2006)*

Het voorkeursscenario is uitgewerkt in het 'Masterplan Veilig wonen, werken en recreëren in IJsseldelta-Zuid'. Dit masterplan is breed gedragen door de betrokken overheden (waaronder het Rijk) en de maatschappelijke organisaties. Het is in het najaar van 2006 door de Provinciale Staten van Overijssel en Flevoland, ministeries V&W, VROM en LNV, gemeenteraden van Kampen, Zwolle, Oldebroek en Dronten, het algemeen bestuur van Waterschap Groot Salland en Staatsbosbeheer vastgesteld.

Er is in 2006 tevens een planologische ruimtereservering voor de bypass gedaan in de PKB Ruimte voor de Rivier (vastgesteld door het kabinet). Deze reservering komt overeen met het plangebied uit het masterplan.

In het voorjaar van 2007 hebben de overheden in een intentieovereenkomst vastgelegd zich te zullen inspannen om het Masterplan verder uit te werken en uit te voeren.

De initiatief- en verkenningsfasen zijn te kenschetsen als zeer interactief en integraal.

## 4.4 Planstudiefase (SNIP 2a) (2006-2011)

Vanaf de planstudiefase is de projectorganisatie opgezet volgens het IPM-model van Rijkswaterstaat. De reden hiervoor is dat bij projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier met deze systematiek wordt gewerkt. Het is een model waarmee goed sturing kan worden gegeven aan complexe processen. In deze fase worden namelijk veel deelstudies uitgevoerd, resultaten over en weer uitgewisseld en het formele besluitvormingstraject opgestart.

### 4.4.1 *Ruimte voor de Rivier*

In de PKB Ruimte voor de Rivier (2006) is opgenomen dat voor de korte termijn de IJssel moet worden uitgebaggerd om hoogwaterpieken te kunnen opvangen (2015). Verder staat in de PKB dat voor de langere termijn de aanleg van een hoogwatergeul (bypass) noodzakelijk is om de waterveiligheid van het gebied Zwolle, Kampen en omgeving te kunnen blijven garanderen (na 2025). Toch is de bypass geen officieel RvdR project. Het is opgenomen in het Nationaal Waterplan en als voorbeeldproject Integrale gebiedsontwikkeling in de Nota Ruimte.

In oktober 2008 heeft de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier een voortoets voor SNIP 2A uitgevoerd aan de hand van de documenten die waren opgesteld voor de bypass Kampen, als onderdeel van de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Op dat moment was er nog sprake van een mogelijk omwisselbesluit, waarbij de bypass zou moeten voldoen aan de hydraulische taakstelling voor de korte termijn (2015). Als dat het geval was geweest, zou geen Zomerbedverlaging van de IJssel hoeven plaats te vinden en zou de bypass in het op korte termijn (2015) uit te voeren programma Ruimte voor de Rivier worden opgenomen via een 'Omwisselbesluit'.

Uit de voortoets kwam vooral naar voren dat de bypass niet de vereiste waterstandsdaling behaalde en niet binnen het beschikbare budget paste voor de korte termijn. De berekeningen toonden aan dat de bypass wel een substantiële functie zou kunnen vervullen voor de lange termijn (na 2025), met hogere waterafvoeren van de Rijn/IJssel. Dit is de reden dat de bypass is opgenomen in het Nationaal Waterplan.

***Deltaprogramma***

Parallel aan de discussie over de bypass adviseerde de Deltacommissie (commissie Veerman) in september 2008 het IJsselmeerpeil met maximaal 1,5 meter te verhogen, tot +1,1 meter NAP (uitgaande van een winterpeil van -0,40 meter ten opzichte van het NAP). Het ontwerp Nationaal Waterplan kiest ook deze 1,5 meter peilstijging als uitgangspunt.

In november 2008 werd bij een werkbezoek van staatssecretaris Huizinga aan de IJsseldelta afgesproken dat een Omwisselbesluit werd uitgesteld van 1 januari 2009 tot uiterlijk april 2009. Daarbij is afgesproken dat voor die tijd de mogelijkheden voor de financiering werden onderzocht en dat er een quick scan werd uitgevoerd naar de toekomstvastheid van de bypass Kampen in relatie tot het advies van de Deltacommissie.

In december 2008 werd duidelijk dat de financiering van drie rijksobjecten in de bypass (stormkering, sluis Reeve en de inlaat aan de IJsselzijde) pas in 2020 rond zou komen. Daardoor kwam de nadruk van het project meer te liggen op grondverzet en natuurinrichting en minder op (grote) kunstwerken. Er is daarom in het voorjaar van 2009 besloten om de bypass en de Zomerbedverlaging Beneden IJssel parallel aan elkaar uit te werken en ernaar te streven beide projecten als combinatie op de markt te brengen. Hiermee kon worden geanticipeerd op de klimaatverandering op lange termijn en kon een aanzienlijke kostenbesparing worden bereikt. Zo kan bijvoorbeeld zand uit de IJssel voor de zomerbedverlaging gebruikt worden voor het aanleggen van onderdelen van de bypass en de klimaatdijk, wat de transport- en investeringskosten aanzienlijk verlaagd.

### 4.4.2 *Planstudie bypass Kampen*

Voor de bypass Kampen is een planstudie uitgewerkt ten behoeve van het te nemen SNIP 3-besluit. De planstudie heeft geleid tot een breed gedragen voorkeursalternatief voor de inrichting van de bypass en de hiervoor benodigde dijken en andere waterstaatswerken. In de planstudie heeft nauwe afstemming plaatsgevonden met andere programmaonderdelen uit de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid.

### *4.4.3 Inrichting woningbouwlocatie: klimaatdijk*

Er zijn verschillende inrichtingsvarianten ontworpen voor de woningbouwlocatie van 4.000 woningen bij Kampen. De keuze is uiteindelijk gevallen op het realiseren van een klimaatdijk. De klimaatdijk was een voorstel van het waterschap. De klimaatdijk is 5,2 meter hoog, heeft een talud van 1:18 en bestrijkt een zone van 60 meter breed. Deze variant biedt volgens de gemeente Kampen en het waterschap de beste bescherming tegen wateroverlast, het mooiste uitzicht en de meeste mogelijkheden voor bijzondere (water)woonmilieus die iets toevoegen aan het woningbouwaanbod in de gemeente Kampen. In het stedenbouwkundig plan van de woningbouwlocatie is een recreatieplas opgenomen en 1.100 ligplaatsen, waarvan 220 buitendijks. Het waterregime van de woningbouwlocatie is losgekoppeld van de polder, wegens de hogere kwaliteit van het water.

### *4.4.4 Besluit-MER*

De belangrijkste samenhangende deelprojecten uit de gebiedsontwikkeling zijn in één ontwerpbestemmingsplan verwerkt, waarvoor een BesluitMER (inclusief aanvulling) is opgesteld. Dat zijn de bypass zelf, de nieuwe oeververbinding in de N 307 bij Roggebot, de woningbouwlocatie Reeve, de zone Zwartendijk en de herinrichting van de Onderdijkse Waard. Daarnaast heeft afstemming plaatsgevonden met de zomerbedverlaging van de IJssel. Voor de effecten op de Natura 2000 gebieden Veluwerandmeer en IJssel is voor de Besluit-MER een Passende Beoordeling opgesteld.

In de Besluit-MER zijn de milieueffecten van zes inrichtingsvarianten beschouwd. Deze varianten verschillen in de mate van dynamiek (veel en weinig water/ontgraven), beheersing van waterpeil (seizoensgebonden/variabel), natuurperspectief en recreatieve voorzieningen. Daarnaast zijn voor de oeververbinding Roggebot inrichtingsvarianten met een hoge brug, een tunnel en een lage brug beoordeeld.

Mede op basis van de resultaten van deze studie is een voorkeursalternatief (VKA) ontwikkeld, waarbij er een hoge mate van uitwisseling/dynamiek bestaat tussen de IJssel (ecologische verbinding d.m.v. een migratiegeul) en het Vossemeer (door een open verbinding met veel water). Het binnenmeer van het woongebied heeft een min of meer vast waterpeil en wordt door een schutsluis van de bypass gescheiden. Aan de oostzijde in de bypass ligt het accent van de natuurontwikkeling meer in relatie tot de IJssel, het midden wordt gevormd door het bestaande natuurgebied De Enk, terwijl het westelijk deel aansluit bij de natuurontwikkeling in de randmeren en het daarin gelegen eiland Reeve. Het accent van de recreatie ligt voornamelijk in en ten noorden van de in de bypass opgenomen vaargeul.

De Onderdijkse waard, een in te richten uiterwaard van de IJssel, wordt getransformeerd naar een gebied met een meestromende neven-, migratie-, en vaargeul in hankvorm. Voor de oeververbinding Roggebotsluis is in verband met de binnen de planperiode uitblijvende duidelijkheid over de financiering, een lage brug ten zuiden van de huidige verbinding opgenomen, die een toekomstig besluit over de definitieve oeververbinding niet in de weg staat.

### *4.4.5 Investeringen*

In de bestuursovereenkomst van februari 2010 is een taakstellend budget voor de integrale gebiedsontwikkeling, en daarin de bijdrage van het Rijk, afgesproken. Voor de integrale gebiedsontwikkeling (voorbereiding woningbouwopgave, Hanzelijn, N 50, natuur en recreatie) en deels voor de aanleg van de bypass is gereserveerd: door de provincie € 78,8 miljoen, door gemeente Kampen max. € 10 miljoen en uit het Nota Ruimtebudget € 22,4 miljoen. De gemeente is verantwoordelijk voor de woningbouwopgave.

Voor de waterveiligheidsmaatregelen eerste fase (voor 2020) bestaande uit de zomerbedverlaging Beneden-IJssel en de bypass (aanleg geul met dijken) heeft het Rijk heeft € 96 miljoen gereserveerd. Daarvan is € 46,1 miljoen voor de zomerbedverlaging (PKB budget) en € 51 miljoen voor de bypass. Voor de tweede fase (na 2020) is € 117 miljoen voor de aanleg van de kunstwerken gereserveerd via het Deltafonds.

Door de vervroegde gecombineerde aanleg van de bypass met de zomerbedverlaging en de investeringen door de regio in de bypass, wordt een voordeel in de aanlegkosten gerealiseerd voor het Rijk van in totaal € 68 miljoen. Als er voor de zomerbedverlaging geen zicht is op vergunbaarheid, waaronder de NB-wet vergunning, dan zal opnieuw naar de financiering van de uitvoering van IJsseldelta-Zuid gekeken moeten worden, omdat er tot nu toe in de budgettering van IJsseldelta-Zuid rekening is gehouden met een gelijktijdige uitvoering/aanbesteding van beide projecten.

## 4.5 Uitvoering (naar verwachting vanaf 2011)

Het besluit om de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid gecombineerd uit te voeren met de Zomerbedverlaging en de randvoorwaarden die gesteld worden vanuit de rijksbijdrage aan de uitvoering, hebben tot gevolg dat de bypass in twee fasen wordt aangelegd. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de twee fases en de scope ervan.

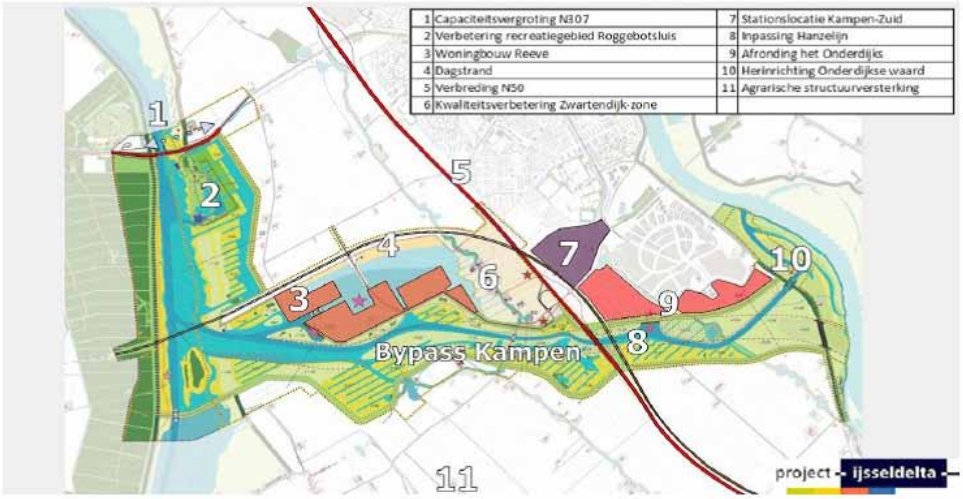
### *4.5.1 Fase 1*

In de eerste fase tot 2015, die synchroon loopt aan de aanleg van de Zomerbedverlaging, wordt het fysieke fundament voor de gebiedsontwikkeling aangelegd. Dit bestaat onder andere uit de recreatievaargeul, dijken langs de bypass, voorzieningen in het recreatiegebied, een recreatieschutsluis in de IJsseldijk (Kamperstraatweg), de natuurinrichting, de aanleg van een ecologische verbinding (migratiegeul) tussen de IJssel en de bypass en de compenserende en mitigerende maatregelen. Het grootste deel van de gebiedsontwikkeling wordt daarmee gerealiseerd.

Bovendien zal in fase 1, mits de financiering voor dit onderdeel is geregeld, de (natuur) inrichting van de Onderdijkse Waard (natuurontwikkeling met een meestromende nevengeul) worden gerealiseerd. Uitgangspunt is dat de realisatie van fase 1 wordt afgestemd op de aanleg van de Zomerbedverlaging in de Beneden-IJssel, waarbij grond uit de Zomerbedverlaging en de bypass wordt benut voor de aanleg van de dijken, het woongebied en natuurontwikkelingsgebied. De bypass is in fase 1 door de aansluiting met het Drontermeer onderdeel van de randmeren. De randmeren staan nog niet in open verbinding met het Vossemeer en Ketelmeer. De verbindende waterkering, met daarin de Roggebotsluis, is nog intact.

De bypass functioneert tot de realisatie van fase 2 nog niet als rivierverruimende maatregel. De inlaatconstructie in de IJsseldijk, de open verbinding ter hoogte van de Roggebotsluis met het Vossemeer en het Ketelmeer en de primaire verbindende waterkering ter hoogte van het eiland Reeve, zijn nog niet gerealiseerd.

*Figuur 4 Deelprojecten IJsseldelta-Zuid*



### *4.5.2 Fase 2*

In de tweede fase worden de grote kunstwerken aangelegd, m.u.v. het ophogen van het woongebied (te realiseren na 2020). Na de realisatie van fase 2 is de bypass functioneel en functioneert het systeem als rivierverruimende maatregel.
De bypass heeft in fase 2 een open verbinding met het Ketelmeer, doordat de Roggebotsluis is vervangen door een doorlaatbare oeververbinding (vrije doorvaarthoogte van 7 m ter hoogte van.de hoofdvaargeul) en een beweegbare brug (staande mastroute). Ter hoogte van het Reeve eiland is (vooraf) een primaire waterkering met schutsluis (met migratievoorzieningen voor vissen en bevers) en spuisluis aangelegd, die de randmeren afgesloten houden van het Ketelmeer. Via een inlaatwerk of drempel in de IJsseldijk gaat de bypass vanaf fase 2 als hoogwatergeul een bijdrage leveren aan de MHW verlaging op de IJssel.

# 5 Verklaringen

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste waarnemingen met betrekking tot de wateraspecten in deze case samengevat en zijn vanuit de procesbenadering verklaringen gezocht. Daartoe worden eerst opgave en resultaat gemarkeerd. Wat waren de initiële opgaven bij de start van het gebiedsproces? Welk resultaat is in het voorjaar van 2011 geboekt?

In het doorlopen proces van opgave naar resultaat zijn de belangrijke elementen of fasen benoemd, die vervolgens worden uitgediept. Tot slot volgt een recapitulatie van de toepassing van het procesinstrument watertoets in het planproces.

## 5.2 Opgave en resultaat

***Initiële opgave***

De opgave van het project IJsseldelta-Zuid bestaat eruit een groot aantal ontwikkelingen in het gebied met elkaar te verknopen, zodat een meerwaarde voor het gehele gebied ontstaat. Het gaat om de volgende ruimtelijke opgaven:

- waterveiligheid (aanleg van een bypass voor de IJssel);
- infrastructuur (aanleg van de Hanzelijn en opwaardering van de N 50 en N 307);
- natuurontwikkeling (zo'n 300 hectare nieuwe natuur);
- versterking toeristisch-recreatieve infrastructuur (waaronder aanleg vaarverbinding IJssel-Veluwerandmeren);
- woningbouw (in totaal zo'n 4.000 woningen);
- agrarische structuurversterking.

***Resultaat voorjaar 2011***

In het voorjaar van 2011 is voor de bypass Kampen de planstudiefase (SNIP 2a) uitgewerkt, ten behoeve van het te nemen SNIP 3-besluit. Dit besluit wordt verwacht in september 2011. De planstudie heeft geleid tot een breed gedragen voorkeursalternatief voor de inrichting van de bypass en de hiervoor benodigde dijken en andere waterstaatswerken. In de planstudie heeft nauwe afstemming plaatsgevonden met andere programmaonderdelen uit de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid en Zomerbedverlaging Beneden IJssel.

***Belangrijke elementen***

- De rol van de provincie, als 'verknoper' van de ruimtelijke opgaven in het masterplan, is voor de integrale ontwikkeling van het gebied van groot belang. Daarbij bleek de rol van gedeputeerde Rietkerk van grote invloed;
- Waterschap Groot Salland is waterbeheerder in een groot deel van het projectgebied. Het waterschap geeft aan niet vanaf het allereerste begin betrokken te zijn geweest. Na de initiatieffase/opgavenbepaling raakte het waterschap (pas) betrokken als shareholder. Het waterschap stelde daarvoor één (jonge) medewerker aan als vertegenwoordiger van haar belangen. Het waterschap betaalt niet mee aan de uitvoering van project;
- De gedeputeerde vindt de samenwerking met RWS goed en maakt graag gebruik van de beschikbare kennis, kunde en ervaring op het gebied van de uitwerking en uitvoering van grote waterprojecten (zie bijlage);
- Vanuit Rijkswaterstaat is het als positief ervaren om intensief betrokken te zijn in de projectorganisatie. Ook positief is dat de betrokken projectleiders van de andere overheden 'oog voor wateraspecten' hebben;
- De beoordeling van alle deelproducten, die in het kader van de planstudiefase (SNIP 2a) zijn opgesteld door de betrokken waterbeheerders, is verankerd in de projectorganisatie (op basis van het IPM model);

- Er is in 2009 gekozen voor een gecombineerde uitvoering van Zomerbedverlaging van de IJssel en het aanleggen van de bypass in fase 1 (hoewel de bypass pas na 2025 echt in werking treedt). Als er voor de zomerbedverlaging geen zicht is op vergunbaarheid, waaronder de NB-wet vergunning, dan zal opnieuw naar de financiering van de uitvoering van IJsseldelta-Zuid gekeken moeten worden, omdat er tot nu toe in de budgettering van IJsseldelta rekening is gehouden met een gelijktijdige uitvoering/ aanbesteding van beide projecten. Pas in fase 2 worden de kunstwerken aangelegd. Dit vanwege hoge kosten en onduidelijkheid over peilstijging van het IJsselmeer (Deltaprogramma).

## 5.3 Het Watertoetsproces

In dit project gaan de wateropgaven en een gebiedsontwikkeling vanaf het begin samen op. De aanleiding ligt zelfs in een wateropgave, namelijk de maatregelen voor meer afvoercapaciteit van de IJssel. In het masterplan is het water van de nieuwe bypass daarom het leidende principe. In de planstudiefase zijn de waterbeheerders ook nauw betrokken geweest bij de gebiedsontwikkeling.
Er kan gesteld worden dat in dit project wordt gehandeld in de geest van de watertoets, aangezien de waterbelangen vanaf de eerste studies prominent zijn meegenomen.

***De formele watertoets***

In het kader van de bestemmingsplannen die gemeenten Kampen en Dronten opstellen voor de ontwikkelingen op hun grondgebied, wordt een formele watertoets uitgevoerd en een wateradvies gevraagd. Het waterschap zal ten behoeve van het bestemmingsplan de watertoets uitvoeren voor de bypass. Gezien de vele overleggen vooraf, worden hier geen grote problemen verwacht. Dit lijkt volgens het waterschap wel een herhaling van eerdere zetten te zijn. Het waterschap heeft tot op heden nog geen formele adviezen gegeven.

Het valt Rijkswaterstaat op dat gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen gemakkelijk de weg vinden naar het waterschap als waterbeheerder, maar meestal de beheerder van het hoofdwatersysteem, RWS, vergeten. RWS krijgt vaak pas in het formele traject bestemmingsplannen onder ogen.

## Colofon

De projectgroep Evaluatie watertoets voert de evaluatie uit voor de Landelijke Werkgroep Watertoets. De Landelijke Werkgroep Watertoets werkt in opdracht van het Bestuurlijk Koepeloverleg (BKO), de opvolger van het Nationaal Wateroverleg (NWO).
De projectgroep Evaluatie Watertoets is in haar werkzaamheden ondersteund door een consortium van Grontmij Nederland B.V., Erasmus Universiteit Rotterdam en Nirov.

***Projectgroep Evaluatie watertoets***

| | |
|---|---|
| Hilde Westera | Rijkswaterstaat Waterdienst, projectleider |
| Izabel Costa | Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water en Ruimte |
| Garmt Arbouw | Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Water en Ruimte |
| Marcel de Ruijter | Unie van Waterschappen |
| Reginald Grendelman | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Cees Kamphuis | Interprovinciaal Overleg |
| Nienke Siekerman | Rijkswaterstaat Waterdienst |
| Jane Jagernath | Rijkswaterstaat Waterdienst |

***Landelijke Werkgroep Watertoets***

| | |
|---|---|
| Jelte Bosma | Waterschap Zuiderzeeland, voorzitter |
| Hilde Westera | Rijkswaterstaat Waterdienst, secretaris |
| Cees Kamphuis | Interprovinciaal Overleg |
| Reginald Grendelman | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| Marcel de Ruijter | Unie van Waterschappen |
| Nienke Siekerman | Rijkswaterstaat Waterdienst |
| Wim Zeeman | Ministerie van Economie, Landbouw & Innovatie, Dienst Landelijk Gebied |
| Garmt Arbouw | Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte en Water |
| Izabel Costa | Ministerie van Infrastructuur & Milieu, DG Ruimte en Water |
| Jane Jagernath | Rijkswaterstaat Waterdienst |

***Projectkernteam Consortium***

| | |
|---|---|
| Frans Kwadijk | Grontmij Nederland B.V., projectleider |
| Frans-Bauke van der Meer | Erasmus Universiteit Rotterdam |
| Martijn Steenstra | Grontmij Nederland B.V. |
| Marjolein Stamsnijder | Nirov |

| | |
|---|---|
| Eindredactie: | Renata van Gelderen (Tekstbureau Kroes) |
| Vormgeving: | Annemiek Stoel (Blun Grafisch ontwerpen en Webdesign) |
| Coverfoto: | Tekstbureau Kroes |

Den Haag, november 2011

## Bronnen

Interviews

| | |
|---|---|
| Dhr. J. Buskens | provincie Overijssel |
| Dhr. A. Otten | provincie Overijssel |
| Mevr. N. Geurts - van Kessel | provincie Overijssel |
| Mevr. S. Hafkenscheid | gemeente Kampen |
| Dhr. B. Bijkerk | Waterschap Groot Salland |
| Dhr. E. ten Cate | Rijkswaterstaat |
| Dhr. A. Kamma | Rijkswaterstaat |

Met dank aan Toos Spoelder, projectsecretaris.

***Literatuur***

Project IJsseldelta (2006), Masterplan IJsseldelta Zuid
Waterschap Groot Salland, Waterbeheerplan 2010-2015
DHV, Bypass Kampen, Concept-Eindrapportage Taskforce Hydraulica
Ruimte voor de Rivier (2008), Handboek SNIP
Deltaprogramma (2009), Nationaal Waterplan 2009-2015
DHV (27 november 2009), Planstudie SNIP3 IJsseldelta-Zuid, Bijlage B: Vraagspecificatie ingenieursdiensten
Project IJsseldelta (28 april 2011), Deelproduct 17 Adviesnota SNIP3, Planstudie
Project IJsseldelta (mei 2011), Gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid, stand van zaken mei 2011
Ministerie van Infrastructuur en Milieu (7 juni 2011), Brief 'Aanbieding plan integrale gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid'

## Interview Theo Rietkerk over rol RWS in IJsseldelta Zuid

**'Overlap en dubbel werk wegsnijden'**
**De provincie Overijssel maakt dankbaar gebruik van de kennis, kunde en ervaring van Rijkswaterstaat bij de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Volgens gedeputeerde Theo Rietkerk is de samenwerking in het gebiedsproces prima geregeld. De provincie voert de regie, de andere partijen leveren deskundige inbreng. Ook de positie van RWS is helder, sinds de organisatie niet meer in de stuurgroep zit, maar wel volop in projectgroepen participeert. Rietkerk pleit voor méér samenwerking tussen provincie en RWS bij reguliere projecten en in het dagelijks beheer. 'De efficiencywinst ligt voor het oprapen.'**

Gedeputeerde Rietkerk wil één ding duidelijk stellen: "De samenwerking met Rijkswaterstaat in grote projecten verloopt uitstekend. Rollen en taken zijn duidelijk georganiseerd. Rijkswaterstaat heeft kennis, kunde en ervaring op het gebied van de uitwerking en uitvoering van grote waterprojecten. Daar zijn ze goed in. We maken daar ook dankbaar gebruik van in de planvorming voor de bypass Kampen, het belangrijkste project in de gebiedsontwikkeling IJsseldelta-Zuid. Zeker nu we van de verkenningsfase overgaan naar de uitvoeringsfase."

***Smeltkroes van opgaven***
Voor wie het even kwijt is: in het project IJsseldelta-Zuid wil het kabinet werk-met-werk maken. Aan de ene kant gaat het om zomerbedverlaging, de aanleg van een bypass en een (klimaat)dijk, aan de andere kant om de aanleg van nieuwe natuur, een nieuwe verbinding voor de recreatievaart, aanlegplaatsen voor bootjes, nieuwe fiets- en wandelpaden, woningbouw, agrarische structuurversterking en ook nog eens de ruimtelijke inpassing van de Hanzelijn en de N50/A50. Kortom, het megaproject is een smeltkroes van opgaven, belangen en partijen. Toch is de samenwerking prima geregeld, meent Rietkerk. De vraag is dus hoe die samenwerking in zijn werk gaat. En hoe zit RWS erin? Dat blijkt een politiek verhaal. Rietkerk: "Toen de Tweede Kamer in 2005 de Nota Ruimte vaststelde, heeft de provincie Overijssel in Den Haag de IJsseldelta naar voren gebracht als voorbeeldproject. Dat voorstel werd door iedereen omarmd. Er moest meteen een stuurgroep komen om het project draaiende te krijgen. Daarin participeerden drie ministeries (VROM, VenW en LNV), drie provincies, zes gemeenten en drie waterschappen. VenW liet zich vertegenwoordigen door de HID van een regionale dienst van RWS. Die HID zat in de stuurgroep voor zowel het asfaltdeel als voor het spoor en het water. Hij heeft echt zijn beste beentje voorgezet, maar... hij had geen mandaat als het om de financiën ging. Daarvoor moesten we naar Den Haag, naar de minister."

***De weg naar Den Haag***
Rietkerk en collega's weten de weg naar Den Haag wel te vinden. Dat bleek toen het plan voor de Hanzelijn moest worden aangepast: met succes werd een fors bedrag losgepeuterd om de extra investeringen voor die aanpassing financieel te dekken. "Let wel, we hebben niet om het gehele bedrag gevraagd, want wij vinden dat wanneer je als provincie de regierol hebt en de financiële verantwoordelijkheid wilt nemen, je niet alleen maar je hand kunt ophouden. Daarom hebben we de 30 miljoen euro die nodig was in drieën geknipt en evenredig verdeeld tussen VROM, VenW en de provincie. Dat was toen een heel mooie steun uit Den Haag om de uitwerking in de regio verder te krijgen." De volgende stap hield een intentieovereenkomst in met daaronder de handtekeningen van de bewindslieden. Nu werd het tijd voor een herijking van de stuurgroep. Wie kon er echt met mandaat werken? Namens VenW nam toen de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier zitting in de stuurgroep. Niet alleen voor beheerzaken en coördinatie, maar ook als vertegenwoordiger van VenW voor beleids- en financiële zaken. Rietkerk: "De scheiding tussen beleid en uitvoering was dus helder. De regionale directie van RWS verdween uit de stuurgroep. Maar in de projectgroep participeren wél twee diensten: Oost-Nederland en IJsselmeergebied. Dat is ook logisch, want daar draait het om het leveren van kennis en inhoudelijke adviezen."

***Centrale regie sleutel tot succes***

Er blijkt heel wat kennis nodig om een project als IJsseldelta-Zuid tot een goed einde te brengen. Er werken maar liefst twaalf overheden en vijf ingenieursbureaus aan mee, samen goed voor 160 mensen. Dat alles gaat soepel en zonder problemen, stelt Rietkerk. "Tot nu toe zijn alle producten unaniem vastgesteld. Zoiets kan alleen maar als het goed is georganiseerd en de rollen helder zijn. Gelukkig zit het met de organisatie bij dit soort grote vernieuwende projecten wel goed, daar is veel aandacht voor." Als sleutel tot het succes noemt hij de centrale regie door één partij, in dit geval de provincie. "De werkwijze in IJsseldelta-Zuid is zo geregeld dat de provincie zowel de regie voert als opdrachtgever wordt voor de eerste fase van de uitvoering. Gemeenten, waterschappen en RWS doen waar ze goed in zijn: directie voeren en toezicht houden op de realisatie van onderdelen. Op zich is het nieuw, dat alle partners samenwerken onder één centrale regie. Voordeel is dat er zo één contractpartij overblijft voor het nog te selecteren consortium van marktpartijen, waardoor overheden niet tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld."

***Op zoek naar efficiencywinst***

De samenwerking tussen RWS en de regio in IJsseldelta-Zuid verloopt dus goed. Maar voor de overige, reguliere projecten en in het dagelijks beheer ligt er nog veel efficiencywinst voor het oprapen. Rietkerk: "Neem de gladheidbestrijding. Tot voor kort was die voor rijks- en provinciale wegen apart georganiseerd. Dat is nu gelukkig beter geregeld. Nu wordt de gladheidbestrijding gezamenlijk aanbesteed en vanuit gezamenlijke steunpunten in de regio uitgevoerd." Rietkerk vindt dat dit navolging moet krijgen. "Denk aan overdracht van het beheer van rijkswateren die niet tot de hoofdvaarwegen behoren, of aan het beheer van de N-wegen. Of denk aan de aanbesteding van stoptreindiensten op het hoofdrailnet. De provincie kan dit onderdeel laten zijn van de aanbesteding van een regionale concessie." Maar ook regionale verkenningen, planstudies en trajectstudies blijken zaken die de provincie binnen de spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) goed kan uitvoeren. "Als we overlap en dubbel werk aan beide kanten wegsnijden, dus bij de regionale dienst van RWS en de provincie, zijn planontwikkeling en het regionale beheer beter te stroomlijnen."