Evaluatie watertoets 2011

Rapportage Casus Waalsprong

NEDERLAND LEEFT MET WATER

Evaluatie watertoets 2011

Rapportage Casus Waalsprong

Auteurs
Jurian Edelenbos (Erasmus Universiteit Rotterdam)
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 4

2 Het plan **6**
- 2.1 Aanleiding en plangebied 6
- 2.2 Doelen en opgaven 7
- 2.3 Chronologisch projectverloop 8
- 2.4 Water in het plan 9

3 Actoren en interacties **11**
- 3.1 Betrokken actoren, organisatie 11
- 3.2 Actorbeschrijvingen 12

4 Procesreconstructie **15**
- 4.1 Procesfasen 15
- 4.2 Initiatieffase 15
- 4.3 Visiefase 15
- 4.4 Planfase 1 17
- 4.5 Uitvoeringsfase 1 17
- 4.6 Planfase 2 17
- 4.7 Uitvoeringsfase 2 19
- 4.8 Planfase 3 19
- 4.9 Uitvoeringsfase 3 20

5 Verklaringen **21**
- 5.1 Inleiding 21
- 5.2 Opgave en resultaat 21
- 5.3 Het watertoetsproces 22

Bronnen

Overzichtskaart watersysteem Waalsprong

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, in een eerste fase van de evaluatie, bekeken welke hoofdvragen deze 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 is daarom, in de tweede fase van de evaluatie, bekeken hoe water in ruimtelijke plannen op strategisch niveau wordt meegenomen en welke rol de watertoets op dat niveau speelt. Er zijn daartoe zijn in de periode maart-juni 2011 dertien casestudies uitgevoerd naar plannen op dit niveau. De Waalsprong is daar één van. In deze rapportage zijn de bevindingen uit deze casestudie weergegeven.

1.2 Doel en werkwijze

Het doel van de casestudies is meervoudig. De casestudies zijn er enerzijds op gericht inzichten te genereren over de wijze waarop in de praktijk in strategische ruimtelijke projecten met water wordt omgegaan en hoe dat kan worden verklaard. Oogmerk daarbij is, om hierop met bij de casus betrokkenen te reflecteren en daarvan te leren. Anderzijds 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 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.

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 Waalsprong 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 voor dit laatste punt verklaringen gegeven 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 daarbinnen met wateraspecten is omgegaan, door het evaluatieteam van de Grontmij en de Erasmus Universiteit weergegeven.

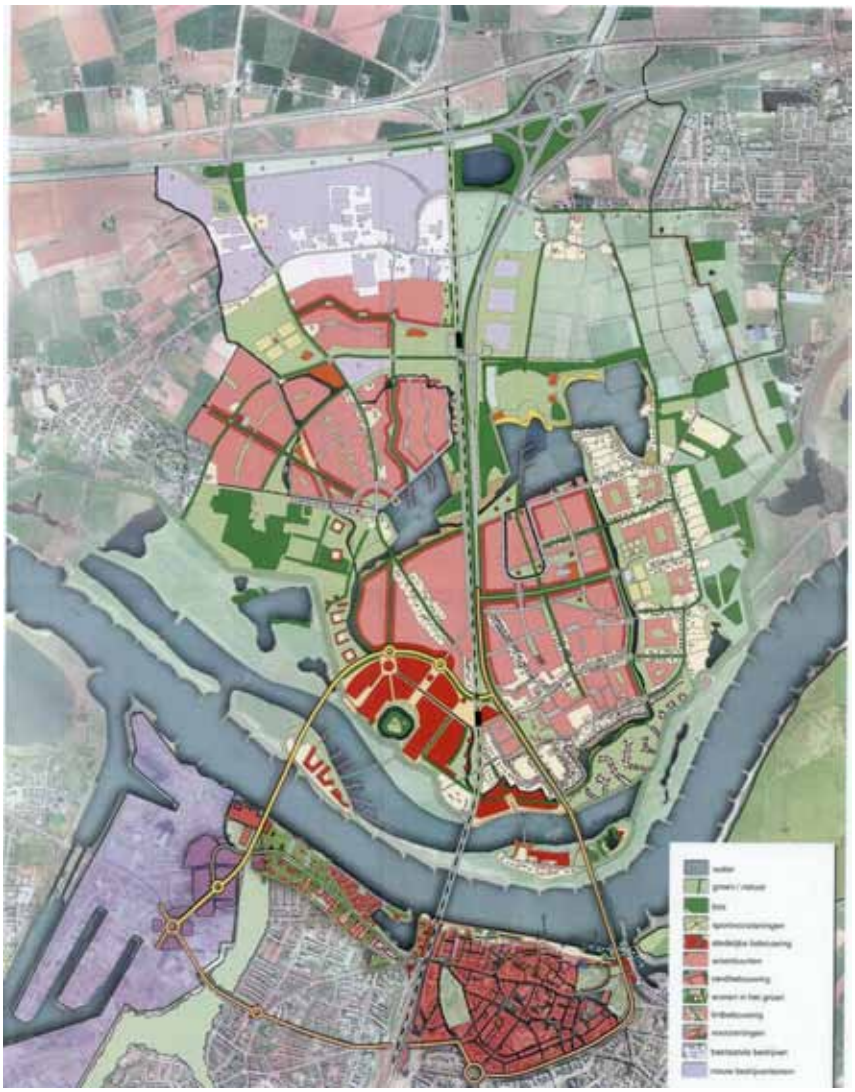
2 Het plan

2.1 Aanleiding en plangebied

Begin jaren negentig speelde in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) de discussie tussen het Rijk, de provincie Gelderland en de gemeente Nijmegen over de richting van de uitbreiding van Nijmegen (uiteindelijk vastgelegd in een convenant). Deze landelijke beleidsnota, vastgesteld in 1991, bevat uitgangspunten voor de bouw van nieuwe woningbouwlocaties voor de periode vanaf 1 januari 1995. Voor een aantal steden, zo ook voor Nijmegen, werd daarbij de richting aangegeven waarin de nieuwe uitbreiding zou kunnen plaatsvinden.

Het Ontwikkelingsbeeld 'Waalsprong, Nijmegen bouwt aan een nieuw stadsdeel' (2007) toont het plangebied van de ontwikkeling (figuur 1). Het is geen blauwdruk, maar een ruimtelijk kader of ambitiedocument waarbinnen projecten verder worden uitgewerkt.

Figuur 1. Overzicht plan Waalsprong (bron: Ontwikkelingsbeeld Waalsprong, juni 2007)



2.2 Doelen en opgaven

Met de Waalsprong wordt een nieuw stadsdeel van Nijmegen, Nijmegen-Noord, gerealiseerd. Aan de overkant van de Waal, direct tegenover het stadscentrum, worden tot 2026 ongeveer 12.000 woningen gebouwd. Daarnaast wordt er ook een nieuw centrumgebied gerealiseerd, de 'Citadel', met woningen, voorzieningen, winkels en kantoren. Ook komen er bedrijventerreinen, scholen en wegen. Bovendien krijgt de Waalsprong een water- en recreatiegebied, de 'Landschapszone' (zie ook tabel 1).

Tabel 1	Programma Waalsprong
Wonen	11.000 – 12.000 woningen (waaronder woonzorg-zones)
Werken	100.000 m² kantoorgebied en 40 hectare bedrijfsterrein
Recreatie en natuur	Circa 80 hectare groen en water
Infrastructuur	Voor fiets, bus, trein en auto (inclusief transferia)
Winkelen	2 buurtcentra en 1 stadsdeelcentrum
Voorzieningen	6 voorzieningenharten
Sport	2 sportveldaccomodaties voor voetbal, tennis, hockey et cetera
Ontspanning en vermaak	Circa 4 tot 6 hectare (waaronder congresfaciliteiten)

Bron: Ontwikkelingsbeeld Waalsprong, juni 2007

2.2.1 *Woningbouw*

In de stedenbouwkundige uitwerking van de verschillende deelgebieden van de Waalsprong wordt steeds naar een eigen sfeer en woningtype gezocht, passend bij de eigen(aardig)heden van de plek (figuur 2). 28% van de woningbouw in de Waalsprong wordt ontwikkeld door de woningbouwcorporaties, 9% door de gemeente en 63% door commerciële ontwikkelaars.

2.2.2 *Voorzieningen en werklocaties*

In de plannen is plaats voor ruim 100.000m2 aan kantoren voor commerciële en maatschappelijke dienstverlening. In de Waalsprong wordt een winkelstructuur opgezet die voldoet aan het proces van schaalvergroting dat zich op dit moment manifesteert. In de Citadel wordt een flink aantal nieuwe winkels gebouwd dat vooral bedoeld is voor verzorging van de hele Waalsprong. Daarnaast komt in Oosterhout een nieuw buurtwinkelcentrum, centraal gelegen tussen de huidige wijken van Oosterhout en de nog te bouwen nieuwe wijken (figuur 3).

Figuur 2. Wonen

Figuur 3. Werken

Bron: Ontwikkelingsbeeld Waalsprong, juni 2007

2.2.3 *Recreatie*

In de Waalsprong wordt een groot aantal locaties voor spelen en recreatieve sportbeoefening aangelegd, evenals enkele parken dicht bij de woningen. Daarnaast komen er iets verder van de directe woonomgeving in de Landschapszone ruime mogelijkheden voor stedelijke recreatie, zoals evenementen. De gemeente gaat daar een groot plassengebied aanleggen waar watersport beoefend kan worden, maar waar ook kansen voor stille natuurbeleving zullen ontstaan. In de directe omgeving wordt daarnaast het grote regionale park Lingezegen aangelegd, noordelijk en oostelijk van de Waalsprong (Stadsregio Arnhem Nijmegen en de provincie Gelderland).

2.2.4 *Water*

Gemeente, GEM Waalsprong en Waterschap Rivierenland hebben in onderlinge samenwerking een waterplan opgesteld voor de Waalsprong, het Waterhuishoudkundig Inrichtingsplan Waalsprong (WIW, 2009). Dit WIW vormt het kader van waaruit de drie partijen wateraspecten toetsen aan de ruimtelijke planvorming- en uitvoering en vormt de basis voor contractuele afspraken over grondoverdracht, (water)beheer en financiële zaken. Duurzaamheid en klimaatadaptatie vormen daarbij belangrijke uitgangspunten.

2.3 Chronologisch projectverloop

In onderstaand overzicht (figuur 2.4) is het chronologisch projectverloop overzichtelijk weergegeven.

Figuur 2.4. Een korte chronologie van het project Waalsprong (bron: Ontwikkelbeeld 2007)

2007: Nationaal besluit luchtkwaliteit (fijnstof).
De koppeling hiervan aan de ruimtelijke ordening zorgt ervoor dat de Raad een nieuwe hoofdverkeersstructuur vaststelt;
2008: Stagnatie woningbouw door verslechterde woningmarktsituatie;
2009: Vaststelling WIW door drie partijen (gemeente, GEM en waterschap).

NB. In 2004/5 werd de planologische kernbeslissing 'Ruimte voor de rivier' voorbereid, dat in 2006 door het kabinet is vastgesteld.

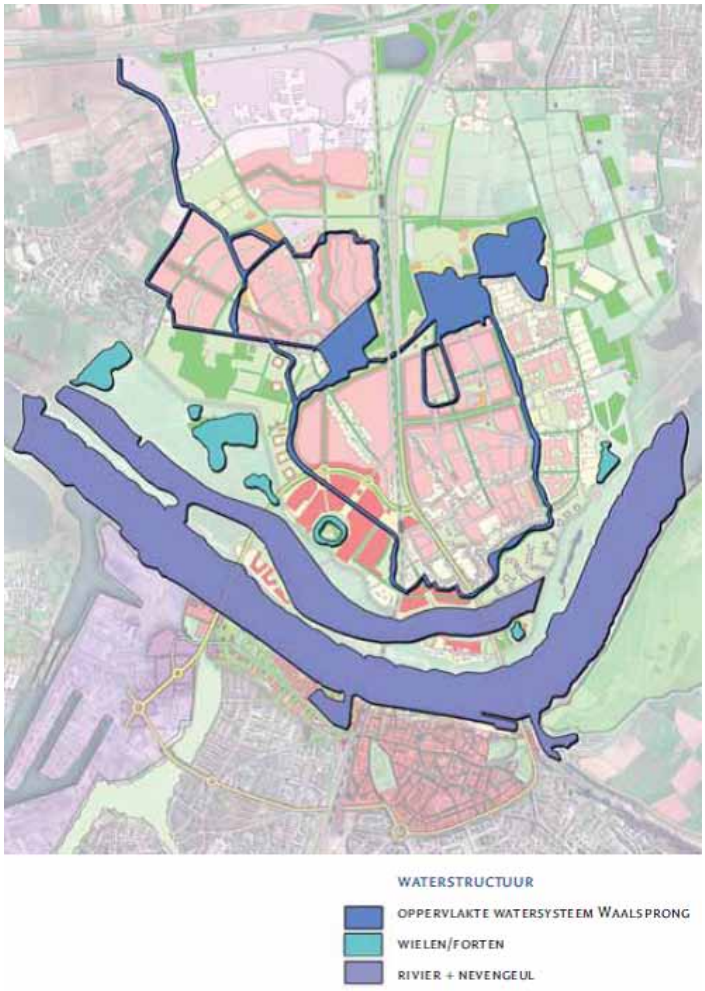
2.4 Water in het plan

2.4.1 *Waterstelsel*

De essentie van het waterplan voor de Waalsprong is gelegen in het feit dat het watersysteem van de Waalsprong zelfstandig en zelfvoorzienend is. In natte tijden wordt geen water afgevoerd naar gebieden buiten de Waalsprong en in droge tijden wordt geen water van buiten toegevoerd. Regen- en kwelwater worden via een stelsel van wadi's en singels afgevoerd naar het plassengebied in de Landschapszone, waar het overtollige water opgeslagen wordt om in droge tijden de singels van voldoende water te kunnen voorzien. Er ontstaat dus een ecologisch gesloten kringloopsysteem dat ook positieve belevingskwaliteiten en recreatieve waarde tot doel heeft (figuur 4).

Alle afspraken over het watersysteem, de kwalitatieve en kwantitatieve eisen en normen zijn uiteindelijk vastgelegd in het Waterhuishoudkundig Inrichtingsplan (WIW) in 2009. Dit is vastgesteld door de gemeente Nijmegen, GEM Waalsprong en Waterschap Rivierenland.

Figuur 4. Waterstelsel Waalsprong (bron: Ontwikkelingsbeeld 2007)



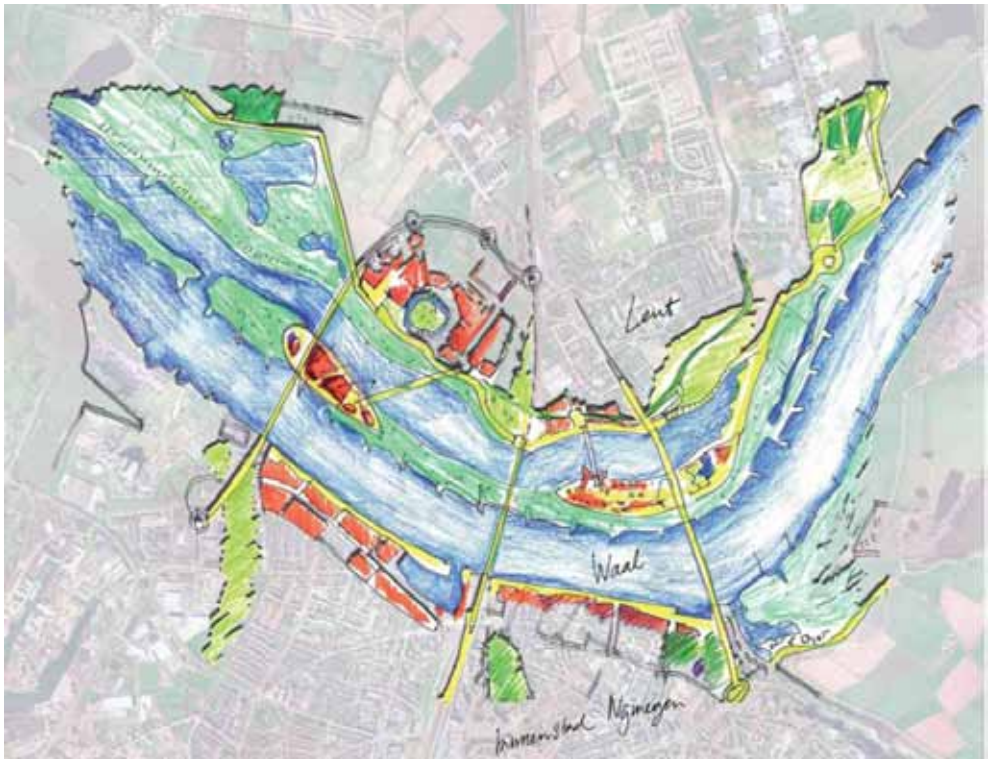
2.4.2 *Dijkteruglegging Veur-Lent*

De Waal maakt bij Nijmegen een scherpe bocht en vernauwt zich hier (de zgn. flessenhals). De Waal moet in de bocht tussen Nijmegen en Lent namelijk door een smal winterbed. Het winterbed is hier plaatselijk maar 350 meter breed. Elders is dat gemiddeld 1.000 meter. In 1993 en 1995 was dit goed zichtbaar toen de Waalkade onder water kwam te staan. Om de bewoners te beschermen tegen de kracht van het water zijn maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zijn onderdeel van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (2006).

In het kader van het nationale project Ruimte voor de Rivier (RvdR) is het de bedoeling dat op meer dan 30 plekken langs Rijn, IJssel en Maas het water meer ruimte krijgt, waarbij er tegelijkertijd wordt gewerkt aan meer recreatiemogelijkheden. Het programma loopt van 1995 tot 2015, met als doel voor vier miljoen Nederlanders de veiligheid te vergroten.

Uiteindelijk is op nationaal overheidsniveau gekozen voor de teruglegging van de rivierdijk en het aanleggen van een nevengeul (figuur 5). Om hogere afvoeren mogelijk te maken, moet de rivier juist op deze locatie meer ruimte krijgen. Dit project heet Dijkteruglegging Veur-Lent / Ruimte voor de Waal Nijmegen.

Figuur 5. Schets van de dijkteruglegging en nevengeul (2007)



3 Actoren en interacties

3.1 Betrokken actoren

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste partijen die betrokken zijn bij de Waalsprong en de dijkteruglegging bij Lent gekarakteriseerd. De partijen zijn onder te verdelen in shareholders en stakeholders, zie onderstaande tabel. *Shareholders* hebben een direct belang bij de uitvoering van het plan en dragen daar financieel en/of instrumenteel aan bij. Stakeholders voelen zich sterk betrokken bij of worden geraakt door het plan en wensen daarom op dat plan invloed uit te oefenen.

Tabel 1. Shareholders en stakeholders Waalsprong

Shareholders	Stakeholders
Gemeente Nijmegen	Provincie Gelderland
GEM Waalsprong	Stadsregio Arnhem Nijmegen
Waterschap Rivierenland	Staatsbosbeheer
	DLG, Ministerie van ELI
	Platform Waalsprong

Tabel 2. Shareholders en stakeholders Dijkteruglegging Veur-Lent

Shareholders	Stakeholders
Gemeente Nijmegen	Waterschap Rivierenland
GEM Waalsprong	Stadsregio Arnhem Nijmegen
Rijkswaterstaat Projectdirectie Rivieren	Provincie Gelderland

Ten aanzien van het project Waalsprong weten de drie kernpartijen (de gemeente, de GEM en het waterschap) elkaar goed te vinden. Aan de kant van de gemeente en het waterschap vervullen twee personen de rol van accountmanagers. Zij nemen namens de twee organisaties de planontwikkeling en –uitvoering voor hun rekening en geleiden vragen, opgaven en kwesties (bijv. vergunningen, technische aspecten etc.) verder binnen de afzonderlijke organisaties. Deze accountmanagers overzien het gehele project, houden de integraliteit ervan in de gaten en schakelen op tijd experts in om vraagstukken en problemen op te pakken en uit te zoeken. Bij de GEM zijn drie procesmanagers benoemd die zich ieder oriënteren op drie afzonderlijke gebieden binnen de Waalsprong.

De accountmanagers en de procesmanagers van de GEM hebben frequent overleg over de inrichting en uitvoering van het gebied. Er is daarnaast ook een periodiek overleg (eens in de zes weken) waarin wateraspecten aan de orde worden gesteld. De accountmanager van het waterschap maakt deel uit van dit periodieke overleg.

Verder vindt er frequente afstemming plaats met het platform Waalsprong. Hierin zijn verschillende organisaties vertegenwoordigd, zoals bewoners, ondernemers (KvK), dorpsraad etc. Dit platform wordt de gelegenheid gegeven om over plannen mee te praten en mee te denken. Ook vindt overleg plaats met Staatsbosbeheer, dat binnen- en buitendijks grondposities heeft. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) heeft ook gronden in bezit, maar voornamelijk buitendijks. Natuur- en milieuorganisaties zijn niet intensief betrokken in het project.

3.2 Actorbeschrijvingen

3.2.1 Shareholders

Gemeente Nijmegen
Wie: De gemeente Nijmegen is initiatiefnemer van de Waalsprong en de Dijkteruglegging Veur-Lent. De gemeente stelt daarvoor de benodigde plannen op en doorloopt de benodigde (planologische) procedures.

Organisatie: Het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente (onderdeel van Wijk en Stad) is onder meer verantwoordelijk voor de grote doorgaande wegen, de aanleg van de grote Landschapszone midden in de Waalsprong en de invulling van het bedrijventerrein. Het treedt op als opdrachtgever voor de verschillende bij het project Waalsprong betrokken beleidsdiensten en het ingenieursbureau dat onder meer de waterparagraaf schrijft.

Belang en strategie: De gemeente heeft twee belangen in het kader van de Waalsprong: ontwikkeling van een nieuwe stadswijk en de ruimtelijke inpassing van de dijkteruglegging met nevengeul. De gemeente heeft de woningbouwplannen al in het structuurplan Land over de Waal vastgesteld. Later is, onder invloed van de dijkteruglegging, het 'Ontwikkelingsbeeld 2007' vastgesteld.

GEM Waalsprong
Wie: Om de plannen van de Waalsprong uit te voeren heeft de Gemeente Nijmegen met enkele grote Nederlandse bouwondernemingen en ontwikkelaars een speciaal publiek-privaat samenwerkingsverband opgericht, een Grond Exploitatie Maatschappij, kortweg GEM Waalsprong.

Organisatie: De GEM is voor 50% van de gemeente en voor 50% van ontwikkelaars (twee woningcorporaties: Portaal en Talis en drie bouwers/ontwikkelaars: Heijmans, AM en Bouwfonds). De GEM organiseert op regelmatige basis projectgroep- en stuurgroepvergaderingen waarin de gehele ontwikkeling, maar ook deelprojecten de revue passeren. De GEM werkt met drie procesmanagers voor drie afzonderlijke gebieden binnen het project Waalsprong.

Belang en strategie: De GEM is vooral verantwoordelijk voor de ontwikkeling en coördinatie van alle woongebieden (inclusief het centrumgebied Citadel) in het project de Waalsprong. De GEM draagt zorg voor het kunnen uitgeven van bouwrijpe kavels aan bouw- en ontwikkelpartijen.

Waterschap Rivierenland
Wie: Het waterschap is de regionale waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheerder. Daarnaast draagt het zorg voor waterveiligheid door beheer en onderhoud van de primaire waterkeringen in het gebied.

Aan het begin van het traject van de Waalsprong (jaren negentig) was er een apart zuiveringschap en bestond het polderdistrict Betuwe nog. Het zuiveringschap ging vooral over de waarborging van de waterkwaliteit. Het polderdistrict over de waterkwantiteit en waterveiligheid.

Organisatie: Het waterschap heeft voor elke gemeente een accountmanager aangesteld. De accountmanager werkt samen met de gemeente aan watergerelateerde zaken en aan het opstellen en uitvoeren van het gemeentelijk waterplan. De accountmanager is ook het eerste 'loket' voor allerlei andere wateronderwerpen in de gemeente. Zij verwijst door naar collega's van andere afdelingen bij het waterschap, indien nodig. De accountmanager is aanwezig bij het periodiek overleg Waalsprong dat zich vooral richt op lopende zaken, met name op uitvoerend niveau. Vanuit de projectgroep worden door de initiatiefnemende partijen (gemeente en GEM) onderwerpen geadresseerd en geselecteerd voor verdere bespreking in het periodiek overleg.

Belang en strategie: Het watershap zorgt voor veilig leven in het rivierengebied, met droge voeten en voldoende schoon water. Hiervoor zorgt het waterschap door middel van het beheer, onderhoud en aanleg van dijken, sloten, gemalen, stuwen en zuivering van rioolwater. Vanuit dit belang is het waterschap vanaf het begin betrokken geweest in de visie- en planontwikkeling voor de Waalsprong. Het waterschap stelt ook financiële middelen beschikbaar via afspraken in het WIW. Zo draagt zij 3 miljoen euro bij aan de aanleg van een duurzaam en zelfvoorzienend watersysteem (zoals vastgelegd in het WIW). Daarnaast is er, en dit is bijzonder, 1 miljoen euro beschikbaar als financiële prikkel, om bij te dragen aan het realiseren van meer natuurvriendelijke oevers in het gebied dan door de norm wordt gesteld.

Rijkswaterstaat Dienst Oost Nederland
Wie: Rijkswaterstaat is hoofdinitiatiefnemer voor de Ruimte voor de Rivier projecten en bevoegd gezag voor alle ingrepen in rivieren. Richting initiatiefnemers van de specifieke RvdR projecten, zoals Dijkteruglegging Veur-Lent (de basis voor het plan Nijmegen aan de Waal), worden de plannen al zoveel mogelijk ambtelijk afgestemd.

Organisatie: RWS Dienst Oost-Nederland (RWS DON) is eindverantwoordelijke voor het project binnen het programma Ruimte voor de Rivier. De projectdirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) is verantwoordelijk voor de dijkteruglegging en het aanleggen van de nevengeul.

Belang en strategie: Het project Dijkteruglegging Veur-Lent is gemandateerd aan de gemeente Nijmegen. Dit past bij de decentrale aanpak die kenmerkend is voor het programma Ruimte voor de Rivier. Zij treedt in de praktijk op als projectmanager of initiatiefnemer van het project. RWS heeft binnen het project een toetsende rol, vooral ten aanzien van relaties tussen bouwplannen in het project de Waalsprong en de rivier (veiligheid, waterverkeer).

3.2.2 Stakeholders

Platform Waalsprong
Wie: Het platform Waalsprong is een organisatie waarin verschillende belanghebbenden uit het gebied zijn vertegenwoordigd. Het platform vertegenwoordigt ondernemers, bewoners en andere belanghebbenden uit het projectgebied. Het is een directe gesprekspartner van de gemeente Nijmegen.

Organisatie: Het platform kent verschillende vertegenwoordigers van belanghebbenden uit het gebied. Het platform is in 2000 opgericht. In eerste instantie werd het alleen vertegenwoordigd door ondernemers (gefinancierd door de Rabobank), daarna ook door leden van de wijk/dorpsraden in het gebied. Toen deze partijen werden toegevoegd, ging de gemeente ook financieel bijdragen aan het platform. Het platform heeft een officiële status (art. 3.1.1 Wro).

Belang en strategie: Het doel van het platform is om mede te zorgen voor een leefbare stadswijk. Het wordt door de gemeente op verschillende momenten geconsulteerd over de plannen voor ontwikkeling en uitvoering in het project Waalsprong. Het platform denkt mee en praat mee over sociaal-economische aspecten, maar ook over het WIW, de MER dijkteruglegging (kwel), de ontgrondingen van de plassen en de bereikbaarheid tijdens de aanlegfase. Het platform schakelt soms ook experts in (TU Delft, WUR) om te helpen plannen inhoudelijk te beoordelen.

Dienst Landelijk gebied
Wie: Dienst Landelijk Gebied (DLG) is eigenaar van gronden in de uiterwaarden van de Waal.

Organisatie: DLG is een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI). DLG werkt al meer dan 75 jaar voor bestuurlijke opdrachtgevers van alle overheden: provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten.

Belang en strategie: DLG werkt aan het realiseren van samenhang en ontwikkeling in het landelijk gebied. Zij verwerft gronden om ze later als natuur over te dragen aan Staatsbosbeheer.

Staatsbosbeheer
Wie: Staatsbosbeheer wordt de beheerder van de buitendijkse natuurgebieden in de uiterwaarden van de Waal, ter plekke van de dijkteruglegging Veur-Lent.

Organisatie: Staatsbosbeheer is in de planfase van de dijkteruglegging, bij het opstellen van het plan Ruimte voor de Waal Nijmegen, als adviseur betrokken.

Belang en strategie: Staatsbosbeheer staat voor natuurbelang en streeft ernaar de natuurgebieden in Gelderland zo natuurlijk mogelijk in te richten.

Provincie Gelderland
Wie: De provincie Gelderland is de regionale overheid. De ontwikkeling van de Waalsprong vindt plaats in de provincie Gelderland.

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 de 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 Gelderland. In het begin (jaren negentig) is door de provincie meegedacht over locatiekeuzes voor de uitbreiding van Nijmegen en heeft zij er samen met de gemeente voor gekozen om over de Waal heen te gaan. Water speelde daarbij geen rol. Belangen van de provincie zijn onder meer woningbouw, maar ook natuur (EHS) en de afstemming van de ontwikkeling van de Waalsprong met zijn omgeving (bijv. park Lingezegen).

De provincie is onder de WRO (tot 2008), als vooraf input leverende (art. 10 vooroverleg) en achteraf toetsende (en vaststellende) partij, betrokken bij de bestemmingsplannen voor de deelplannen in het gebied. Onder de Wro (sinds 2008) is de rol om vooraf input te leveren (art 3.1.1) het belangrijkst, dit om tegen te gaan dat er provinciaal instrumentarium nodig is om bepaalde zaken te 'voorkomen'.

Stadsregio Arnhem Nijmegen
Wie: De Stadsregio Arnhem Nijmegen is verlengd lokaal bestuur en werkt op basis van een bij de wet vastgesteld takenpakket.

Organisatie: De stadsregio is gericht op het efficiënt oplossen van bovenlokale, regionale vraagstukken in een verstedelijkt gebied, met als primaire focus mobiliteit, wonen, werken en ruimte. Hierbij wordt nauw samengewerkt met overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen.

Belang en strategie: Het doel van de stadsregio is 'verbinden en faciliteren' van uitvoeringskracht voor en met de 20 stadsregiogemeenten. De Stadsregio werkt namens en voor twintig gemeenten aan een aantrekkelijke, goed bereikbare en internationaal concurrerende regio, bestemd voor inwoners, bedrijven en bezoekers. Het project Waalsprong raakt ook verkeers- en vervoersbelangen (bijv. Tweede Stadsbrug en doorstroming verkeer), waarbij de Stadsregio betrokken wordt.

4 Procesreconstructie

4.1 Procesfasen

De Waalsprong kent al een lange geschiedenis en deze loopt nog steeds door, naar verwachting tot 2026. Grofweg kunnen we de volgende fasen onderscheiden:

Tabel 3

Jaartallen	Fase	Toelichting
1991 – 1994	Initiatieffase	Afspraken Vinex, Ontwikkelingsvisie KAN
1995 – 1996	Visiefase	Structuurplan Land over de Waal
1996 – 1999	Planfase 1	Grenscorrecties, Stedenbouwkundige uitwerking
1999 – 2001	Uitvoeringsfase 1	Ca. 1.000 woningen gebouwd
2001 – 2003	Planfase 2	Nieuwe MER nodig wegens uitspraak RvS
2003 – 2004	Uitvoeringsfase 2	Woningbouw Visveld en Oosterhout
2005 – 2007	Planfase 3	N.a.v. Ruimte voor de Waal, Dijkteruglegging Lent
Vanaf 2008	Uitvoeringsfase 3	In totaal ca. 3.000 woningen gebouwd; 2009: vaststelling WIW, uitwerking deelprojecten, stagnatie woningmarkt

In het proces heeft de gemeente Nijmegen, en later GEM Waalsprong, meermalen een stap terug moeten doen om weer vooruit te kunnen komen. Dit is het gevolg geweest van ingrepen van bovenaf: o.a. in 2001 door een uitspraak van de Raad van State over de MER en in 2005 wegens de PKB Ruimte voor de Rivier. Hieronder een nadere toelichting.

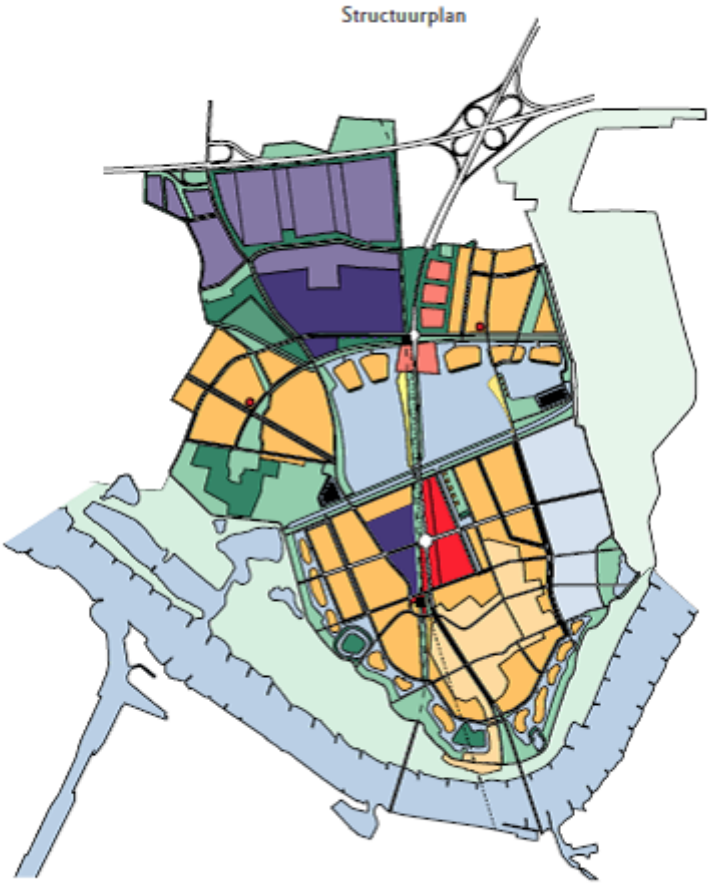
4.2 Initiatieffase

Deze Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra bevat uitgangspunten voor de bouw van nieuwe woningbouwlocaties voor de periode vanaf 1 januari 1995. Voor een aantal steden, zo ook voor Nijmegen, werd daarbij de richting aangegeven waarin de nieuwe uitbreiding zou kunnen plaatsvinden.
De keuze van de locatie was echter eind jaren tachtig al gevallen op de uitbreiding naar het noorden toe, de Waal over. De uitbreiding aan de overkant van de rivier werd noodzakelijk doordat de mogelijkheden voor uitbreidingen naar andere richtingen beperkt waren: aan de oost- en zuidzijde grenst Nijmegen aan natuurgebieden en de Ooijpolder, waar woningbouw ongewenst geacht werd, terwijl aan de westzijde de stad al bijna tegen Beuningen en Wijchen aangebouwd was. Water speelde geen rol van betekenis bij deze afweging. Een watertoets maakte geen deel uit van het afwegingsproces rond de locatiekeuze. Natuur en milieu waren van doorslaggevender betekenis voor de daadwerkelijke locatiekeuze.

4.3 Visiefase

In 1996 heeft de gemeenteraad van de gemeente Nijmegen het structuurplan 'Het land over de Waal' als basis voor de planontwikkeling voor de Waalsprong vastgesteld. In het kader van het structuurplan 'Het land over de Waal' zijn de eisen aan de orde gekomen waaraan de gemeente moet voldoen als het gaat om de kenmerken van het gebied, de ruimtelijke kwaliteit en de sociaal-maatschappelijke voorzieningen. Het schetst de ruimtelijke hoofdstructuur voor het nieuwe stadsdeel. Bovendien schenkt het aandacht aan de programmatische invulling en vertaling van de behoeften op het punt van wonen, werken, mobiliteit, natuur, recreatie en voorzieningen. Specifieke aandacht krijgen de bestaande situatie en de veranderingen in c.q. nabij de kernen Lent, Oosterhout en Ressen, inclusief de relatie met de bestaande stad. Het structuurplan heeft een looptijd van ongeveer twintig jaar. Er zijn vier strategische opgaven geformuleerd:
Horen bij de stad;
Wervende woonmilieus;
Duurzaamheid;
Groeien in stappen.

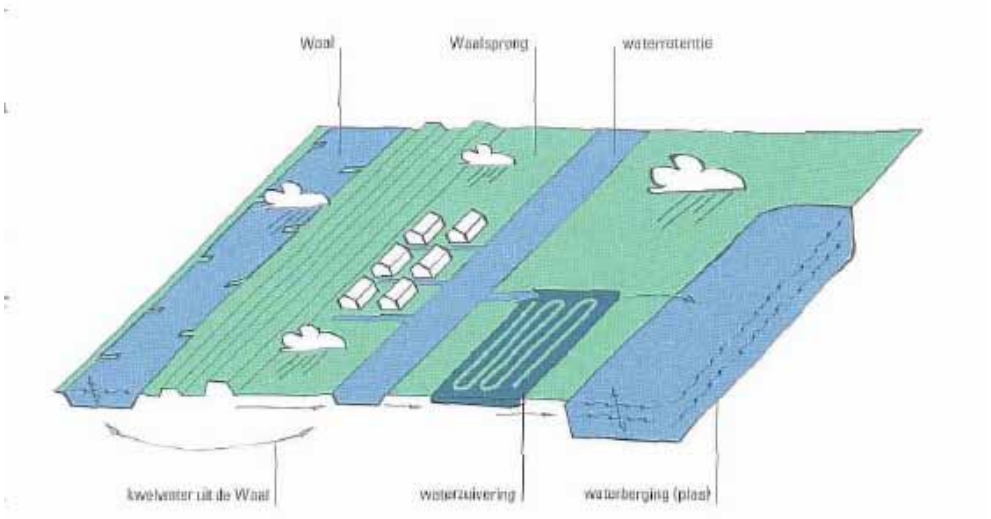
Figuur 6. Structuurplan Land over de Waal, 1996



In de visiefase zijn de fundamenten gelegd voor de keuze van het duurzame watersysteem van de Waalsprong. Uitgangspunt van dit duurzame watersysteem is om gebiedseigen water te (her)gebruiken en zo min mogelijk water uit het gebied te laten weglopen of gebiedsvreemd water aan te voeren. De basis wordt gelegd voor het idee van een zelfredzaam en permanent waterhoudend stedelijk systeem door middel van

het opvangen, bufferen en afvoeren van water in een kringloop, waarin (grote) plassen en blauwe singels een belangrijke rol spelen.
Het toenmalige college van B en W was zeer gericht op duurzaamheid: de gedachte van een Ecopolis ontstaat rond eind jaren negentig. Het gedachtegoed van Sybrand Tjallingii vond vruchtbare grond bij het toenmalige gemeentebestuur van Nijmegen. De duurzame inrichting van stedelijke systemen werd een van de pijlers voor stedelijke (her) ontwikkeling binnen Nijmegen.

Figuur 7. Schema stedelijk watersysteem (uit Structuurplan, 1996)



De gemeente maakte met het toenmalige polderdistrict en het zuiveringsschap (later Waterschap Rivierenland) afspraken, die eerst in het structuurplan en later in de MER en in het eerste waterplan (door betrokkenen het 'Tauw rapport' genoemd) zijn opgetekend. Ook is een gemeentelijk waterplan ontwikkeld.

4.4 Planfase 1

Het structuurplan 'Het land over de Waal' vormde in eerste instantie het kader waarbinnen de verschillende plannen voor de Waalsprong zijn opgesteld. Het bevat een ruimtelijk beeld dat per deelgebied verder is uitgewerkt in de volgende masterplannen:

- Stadsas (1998);
- Woonpark Oosterhout (1998);
- Landschapszone (1999);
- Stadseiland Lent (1999).

Op basis van dit structuurplan stelde de gemeente voor verschillende deelgebieden in de Waalsprong, masterplannen, bestemmingsplannen en stedenbouwkundige plannen op.

4.5 Uitvoeringsfase 1

Op 1 januari 1996 nam Nijmegen 417 hectare grond van de gemeente Valburg over, een jaar later kwamen er 234 hectare van Bemmel bij en in 1998 werden daar nog eens 716 hectare grond van de gemeente Elst aan toegevoegd. Delen van de kernen Oosterhout en Ressen en het dorp Lent in zijn geheel, horen sindsdien bij Nijmegen.

Tussen 1999 en 2011 zijn er ongeveer 3.000 woningen gebouwd in Oosterhout en Visveld. Ook zijn onder andere winkels, voorzieningenharten, een nieuw sportpark en het Keizer Augustusplein (de Ovatonde) zo goed als gerealiseerd.

4.6 Planfase 2

Een uitspraak van de Raad van State in mei 2001 zorgde ervoor dat de koppeling tussen het structuurplan 'Het land over de Waal' en het Milieueffectrapport woningbouw regio Nijmegen (1992) was verbroken. Dit leidde ertoe dat de bestemmingsplannen die in procedure waren, door de rechter werden vernietigd. Alle geplande bouwactiviteiten zijn twee jaar lang stilgelegd.

Dit was aanleiding om voor de Waalsprong nieuwe bestemmingsplannen en een milieueffectrapport op te stellen om de koppeling tussen milieueffectrapportage en besluitvorming (weer) te herstellen. Naast een locatieMER werd ook een planMER verplicht gesteld voor het project Waalsprong. Bij het vaststellen van de bestemmingsplannen moest de gemeenteraad dus rekening houden met de resultaten van het milieueffectrapport.

In de planMER was water een belangrijk thema. Er zijn verschillende manieren onderzocht waarop het watersysteem in de Waalsprong ontworpen kon worden. In de planMER is speciale aandacht besteed aan de benodigde hoeveelheid water om het projectgebied te kunnen doorspoelen. Er was onvoldoende aandacht voor de ruimtelijke effecten als gevolg van het realiseren van waterkwaliteit in het projectgebied. Er waren hoge ambities ten aanzien van duurzaam waterbeheer, met als gevolg dat er veel ruimte voor nodig was (een aantal grote plassen).

Een duurzaam watersysteem en een adequate waterzuivering zorgen ervoor dat het milieu niet onnodig wordt belast. Daarnaast beperkt het de kans op wateroverlast in benedenstroomse gebieden. Voor de Waalsprong wordt uitgegaan van een duurzaam watersysteem met zo veel mogelijk scheiding van regenwater en afvalwater en met ruime mogelijkheden voor waterretentie. Daarbij wordt rekening gehouden met een toename van de kans op intense neerslag. Doordat in de plannen uitgegaan wordt van een permanent waterhoudend systeem, is watervolume een belangrijk aspect. Het waterschap zet in op voldoende waterretentie in het gebied door de aanleg van plassen van voldoende grootte. De grootte van die plassen wordt diverse malen bijgesteld van 120, naar 90 en uiteindelijk naar 60 ha.

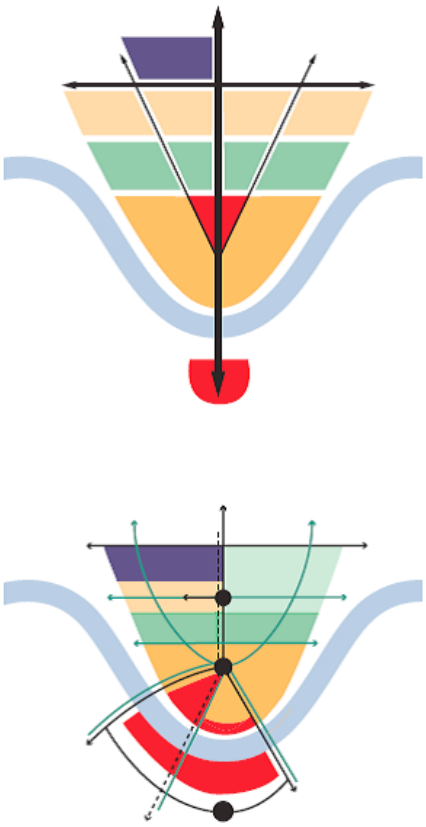
Het wateronderzoek dat in het kader van de MER is uitgevoerd, heeft geleid tot aanvullende inzichten die zijn gebruikt om een watersysteem te realiseren dat resulteert in een zo goed mogelijk evenwicht tussen een zo duurzaam mogelijk waterbeheer en een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag.

- Er is in de woongebieden minimaal 13 ha aan watersingels nodig, voor waterretentie en regulering van de waterhuishouding;
- De bestaande en de nieuw aan te leggen watersingels kunnen niet als droogvallende singels worden uitgevoerd, onder meer vanwege het rioolstelsel in Lent;
- Er is een extra watervolume nodig van circa 60 ha.

NB: In de MER kwam ook ruimte voor de rivier aan de orde. Er wordt gesteld dat als er in dat kader een dijkteruglegging, of een reservering voor een eventuele dijkteruglegging, bij Veur-Lent plaatsvindt, de plannen daarop zullen worden aangepast. Omdat over de oplossing van de flessenhalsproblematiek in de Waal door Rijkswaterstaat nog geen besluit was genomen, is een ruimtelijk beeld gemaakt waarin de situatie is aangegeven zonder dijkteruglegging, de situatie met dijkteruglegging en een situatie waarbij sprake is van een reservering voor een mogelijke dijkteruglegging in de toekomst.

In de ruimtelijke uitwerking van het voorkeursalternatief wordt het centrumgebied van het Stadseiland naar de rivier geschoven en wordt de Waalsprong half-concentrisch ontwikkeld, net als de bestaande stad. Zo wordt gepoogd de bestaande stad te completeren. De aanleg van nieuwe stadsbrug draagt hieraan bij. Er ontstaat een binnenstedelijke verkeersring en het centrumgebied als knooppunt van de Waalsprong wordt versterkt door de relatie met de Griftdijk en NS-station Lent.

Figuur 8. Hoofdstructuren Structuurplan 1996 en Voorkeursmodel 2003



In de planMER zijn reacties van betrokkenen (waaronder WSRL) op het watersysteem meegenomen. Het Platform Waalsprong heeft een belangrijke rol gespeeld bij het verwoorden van de betrokkenheid en de zorg van bewoners, belangenorganisaties en bedrijven.

In mei 2002 was het nieuwe Milieueffectrapport Waalsprong gereed. De inspraakreacties en het advies van de onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage die daarop volgden, zijn verwerkt in een aangevuld Milieueffectrapport. Op basis van de MER is het ruimtelijke beeld voor de Waalsprong uit het structuurplan geactualiseerd. Dit bijgestelde ruimtelijke beeld is neergelegd in een Voorkeursmodel dat de gemeenteraad in juli 2003 heeft vastgesteld.

4.7 Uitvoeringsfase 2

In 2003 zijn de plannen in Oosterhout en Visveld weer opgepakt, maar in 2005 zijn opnieuw vertragingen ontstaan, vooral als gevolg van besluitvorming in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier, om de dijk enkele meters terug te leggen en een nevengeul aan te leggen: de dijkteruglegging Veur-Lent.

4.8 Planfase 3

In de periode 2004-2006 was veel discussie tussen gemeente, GEM, Rijk en maatschappelijke groepen over de plannen voor de dijkteruglegging Veur-Lent omdat de verwachting was, dat de rivierafvoer door klimaatverandering steeds groter zou worden. In 2006 is door het kabinet de PKB Ruimte voor de Rivier vastgesteld. De PKB heeft veel invloed gehad op het proces en het uiteindelijke ontwerp van de Waalsprong. Naast de dijkteruglegging moet er ook ruimte worden gemaakt voor een nevengeul.

Deze keuze is van grote invloed geweest op de planvorming van het project Waalsprong. Zo was de financiering van de aanleg van de tweede stadsbrug door het Rijk, vooruitlopende op de uitvoering van de dijkteruglegging om de bereikbaarheid van de stad ten tijde van de uitvoering te waarborgen, een van de uitkomsten van discussie en onderhandeling tussen de gemeente Nijmegen en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hiernaast eiste de gemeente schadeloosstelling en compensatie voor bewoners en ondernemers, ook ten aanzien van de wijziging van de plannen voor de Waalsprong in het gebied van de te realiseren nevengeul.

Bouwplannen binnen het project Waalsprong, vooral die in de buurt van de te ontwikkelen nevengeul, moesten worden herzien. De gemeente heeft ingezet op snel duidelijkheid en zekerheid voor het project Waalsprong. De samenhang van het plan Waalsprong moest worden heroverwogen. Dit leidde tot een gewijzigd plan voor de Waalsprong van een 'wijk achter de dijk' naar een 'stad aan de rivier'. De interventie vanuit het project Ruimte voor de Rivier zorgde ook voor kansen. Resultaat was dat hierdoor de relaties tussen Noord en Zuid beter zijn uitgewerkt: 'Nijmegen omarmt de Waal'. Er is ook een nieuwe locatie voor het centrum (Citadel) gekomen en er werd op een eiland (Veur-Lent) woningbouw gerealiseerd.

In 2007 is het Ontwikkelingsbeeld 'Waalsprong, Nijmegen bouwt aan een nieuw stadsdeel' vastgesteld. Dit is een actualisatie en verdere uitwerking van het Voorkeursmodel dat in 2003 is vastgesteld.

Naar aanleiding van de plannen voor de dijkteruglegging ontstonden drie groepen belanghebbenden onder de bewoners van Lent: de 'blijvers' (in het gebied, maar hoeven niet weg), 'wijkers' (in het gebied en moeten weg) en 'kijkers' (direct nabij het gebied), elk met een eigen belang. Ze hebben een federatie gevormd om voor de gezamenlijke belangen naar buiten toe met één mond te spreken. Zo is door de federatie een alternatief inrichtingsvoorstel voor de dijkteruglegging ontwikkeld.

Door Rijkswaterstaat is een adviesgroep voor de MER dijkteruglegging Veur-Lent opgericht als reactie op het voorstel van de bewoners voor een alternatieve inrichting van de dijkteruglegging. Het platform Waalsprong zorgde voor een vertegenwoordiging in de adviesgroep, namens de belanghebbenden. Uiteindelijk is het alternatief wel meegewogen in de MER, maar niet door het Rijk gekozen. Het platform vond het echter onacceptabel dat in het gekozen alternatief woningen op het ontstane eiland in de nevengeul werden ingetekend. Dit terwijl er bestaande woningen bij Lent moesten worden ontruimd. Uiteindelijk zijn deze woningen uit het plan voor de dijkteruglegging gehaald.

Naast het feit dat sommige bouwplannen herzien moesten worden, was er het probleem dat kwelwater toenam door het aanleggen van de nevengeul. De nevengeul komt namelijk dichter bij het dorp, wat meer kwel oplevert in bewoond gebied. Door de uitspraak van minister Schultz van Haegen dat er geen extra kwel in de Waalsprong mocht komen, moest een maatregel getroffen worden om deze toename tegen te gaan. Een oplossing met een damwand wordt daartoe nu onderzocht (lengte, materiaal etc.). De singels zijn in het nieuwste plan om die reden ook verlengd en achter de dijk langs het dorp gelegd, zodat ze de eventuele extra kwel kunnen opvangen.

In 2009 is ook het Waterhuishoudkundige Inrichtingsplan Waalsprong (WIW) vastgesteld. Alle afspraken over het watersysteem, de kwalitatieve en kwantitatieve eisen en normen zijn hierin opgenomen. De effecten van de dijkteruglegging zijn hierin, wegens het abstractieniveau, nog niet verwerkt. Er was behoefte, vooral aan de kant van WSRL, om enkele zaken rond het watersysteem vast te leggen. Het WIW is onderdeel van een contract (onder meer over overdracht van gronden, beheersafspraken en financiën) dat is ondertekend door gemeente, GEM Waalsprong en WSRL. Het is een resultaat van overleg, ontwerp en berekeningen op basis van de uitgangspunten voor water uit het structuurplan. Ook Platform Waalsprong heeft hierover meegedacht en de plannen beoordeeld. WSRL gebruikt het WIW als een toetsingskader.

4.9 Uitvoeringsfase 3

Na vaststelling van het ontwikkelingsbeeld in 2007 kon de uitvoering weer op gang komen. In 2008 kwam er echter door de marktomstandigheden stagnatie in de woningbouwsector. Daardoor is de bouw gedeeltelijk stil komen te vallen. Sinds 2010 wordt er weer gebouwd in het plangebied.

5 Verklaringen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste observaties ten aanzien van watergerelateerde issues samengevat en verklaard. Daartoe worden eerst de opgave en het resultaat uiteen gezet. 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 achtereenvolgens de belangrijkste elementen of fasen benoemd die daarna worden uitgediept. Daarbij zijn verschillende verklarende factoren te onderscheiden, die als volgt zijn ingedeeld:

- Ontwikkelingen in opgaven en speelveld (5.2);
- De opstelling van actoren en hun interacties (5.3);
- De maatschappelijke context en de spelregels gedurende het proces (5.4).

Tot slot volgt een recapitulatie van de toepassing van het procesinstrument watertoets in het planproces.

5.2 Opgave en resultaat

Initiële opgave

De opgave voor de Waalsprong was het realiseren van een nieuw stadsdeel voor Nijmegen aan de noordzijde van de Waal met ruimte voor 12.000 woningen. Het watersysteem voor dit nieuwe stadsdeel zou zelfstandig en zelfvoorzienend moeten worden aangelegd.

Resultaat voorjaar 2011

Delen van het project zijn inmiddels aangelegd of in uitvoering. Het oorspronkelijk ontworpen watersysteem staat nog overeind. Gaandeweg het proces is het watersysteem verfijnd (door herziening MER 2003) en zijn daar afspraken over gemaakt tussen partijen (in het WIW 2009). De interventie van de PKB Ruimte voor de Rivier (2006) heeft geleid tot een aanpassing van de plannen, met als gevolg een dijkteruglegging, nevengeul, tweede stadsbrug en een verschuiving van deelgebieden binnen het stedenbouwkundig plan.

Belangrijke elementen

- In de visiefase zijn de fundamenten gelegd voor het duurzame watersysteem van de Waalsprong, de zgn. ecopolisstrategie. Deze afspraken zijn vervolgens vastgelegd in het WIW 2009;
- De uitspraak van de Raad van State en de noodzaak die daarop volgde om de MER te herzien, hebben geleid tot aanvullende inzichten, die zijn gebruikt om een watersysteem te ontwerpen dat resulteert in een zo goed mogelijk evenwicht tussen een zo duurzaam mogelijk waterbeheer en een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag;
- In de PKB Ruimte voor de Rivier is ervoor gekozen om een dijkteruglegging bij Lent te realiseren om ruimte te maken voor een nevengeul langs de Waal.

5.2.1 Ecopolis strategie, populair in de jaren negentig

Opgaven en speelveld: De duurzame inrichting van stedelijke watersystemen wordt een van de pijlers voor stedelijke (her)ontwikkeling binnen Nijmegen. In die periode wordt een basis gelegd voor het idee van een zelfredzaam en permanent waterhoudend stedelijk watersysteem door middel van het opvangen, bufferen en afvoeren van water in een kringloopsysteem waar (grote) plassen en blauwe singels een belangrijke rol spelen.

Actoren en interacties: Bij het ontwikkelen van het structuurplan 'Het land over de Waal' was het toenmalige college van B en W zeer gericht op duurzaamheid: de gedachte van een Ecopolis ontstaat eind jaren negentig. Het waterschap (het toenmalige polderdistrict Betuwe en het zuiveringschap) is dan al actief betrokken.

Maatschappelijk context en spelregels: Het gedachtegoed van Sybrand Tjallingii is begin jaren negentig populair en vindt vruchtbare grond bij het toenmalige gemeentebestuur van Nijmegen.

5.2.2 Herziening milieueffectrapport 2003 en het WIW 2009

Opgaven en speelveld: In de MER was water een belangrijk thema. Er zijn in de MER namelijk verschillende manieren onderzocht waarop het watersysteem in de Waalsprong ingevuld kon worden. In de MER is speciale aandacht voor de hoeveelheid water die nodig is voor het doorspoelen van het projectgebied.

Actoren en interacties: De gemeente Nijmegen was verantwoordelijk voor het aanpassen van de MER. WSRL trad in nauw overleg met de gemeente over het watersysteem. Watervolume was een belangrijk aspect in de discussie hierover. Het waterschap zette in op voldoende waterretentie in het gebied door de aanleg van plassen van voldoende oppervlakte en deed daarvoor specifiek onderzoek.

Maatschappelijk context en spelregels: Ten opzichte van de jaren 90 is het beleid van het waterschap in de jaren 00 niet veranderd. Er wordt nog steeds op zoek gegaan naar een zo duurzaam mogelijk waterbeheer met een zo beperkt mogelijk ruimtebeslag.

5.2.3 PKB Ruimte voor de rivier

Opgaven en speelveld: Om de bewoners te beschermen tegen overstromingen worden maatregelen noodzakelijk geacht. Deze maatregelen zijn onderdeel van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, genomen door het kabinet in 2006. De flessenhals in de Waal bij Nijmegen is een van de locaties waar de rivier moet worden verruimd. Dit besluit is van grote invloed geweest op de planvorming van het project Waalsprong.

Actoren en interacties: De gemeente Nijmegen wordt initiatiefnemer van het project Dijkteruglegging Lent, omdat zij zelf wil zorgdragen voor een goede integratie met het plan van de Waalsprong. Dit past bij de decentrale aanpak van Ruimte voor de Rivier. Bouwplannen binnen het project Waalsprong, met name die in de buurt van de te ontwikkelen nevengeul, moeten worden herzien. Hiertoe vinden onderhandelingen plaats tussen gemeente en Rijk, met onder meer een tweede stadsbrug voor de stad als resultaat.

Maatschappelijk context en spelregels: De gemeente Nijmegen wordt verrast door het conceptbesluit van de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat om de flessenhals bij Nijmegen aan te pakken door de dijk terug te leggen. Hierdoor moet een ander rijksproject in het kader van de VINEX opgave, het project Waalsprong, een pas op de plaats maken en inhoudelijk worden aangepast aan de plannen binnen het programma Ruimte voor de Rivier.

5.3 Het watertoetsproces

In de initiatieffase, waarin de locatiekeuze het belangrijkste was, speelde water geen rol. Water speelt echter wel een belangrijke rol wanneer in het project uitgegaan wordt van een duurzame stedelijke ontwikkeling (Ecopolis). Water heeft vanaf het begin de aandacht en is als integraal onderdeel van de ontwikkeling altijd meegenomen. De watertoets is in elke fase van het ruimtelijke planproces anders, de toets wordt steeds concreter. Er is in de praktijk van het project Waalsprong sprake van een onderlinge en elkaar versterkende wisselwerking tussen water en ruimtelijke ordening.

De watertoets ten aanzien van regionaal water binnen het project Waalsprong wordt als een proces uitgevoerd. Zowel aan de kant van het waterschap als de gemeente en de GEM wordt dit onderstreept. De watertoets vindt in de praktijk cyclisch plaats in de vorm van zowel informeel overleg als schriftelijke communicatie. Water wordt als aspect in de praktijk aan de voorkant van het proces en niet aan de achterkant aan de orde gesteld. Deze procesaanpak maakt het mogelijk om water en ruimtelijke ordening op elkaar afgestemd te houden.

In de planfasen worden ontwerpen voor een duurzaam en zelfvoorzienend stedelijk watersysteem nader uitgewerkt op basis van de dan bekende gegevens en modellen. De plannen worden zowel aan het eindbeeld van het watersysteem getoetst zoals vastgelegd in het WIW (2009), als aan de tijdelijke situatie (dat wil zeggen de stappen die tussentijds moeten worden genomen om het project in haar totaliteit te realiseren), om het watersysteem ook dan goed te laten werken. Het eindsysteem voor de waterhuishouding in het gebied is namelijk niet in één keer volledig aan te leggen. Het duurt ongeveer 15 jaar voordat het watersysteem in haar geheel is aangelegd en functioneert.

Door de lange looptijd van de ontwikkeling van de Waalsprong is er in de praktijk sprake van een 'dubbel' watertoetsproces, toetsing aan zowel de eindsituatie als aan de tijdelijke (tussen)situatie. Deze aanpak vraagt veel inlevend en adaptief vermogen, met name van het waterschap die de plannen moet toetsen. Het is moeilijk om te toetsen of het tijdelijke systeem de toename van verharding en functies aan kan. Er is verschil in perceptie tussen de gemeente en het waterschap over de precieze realisatie van het watersysteem, zoals neergelegd in het waterhuishoudingsplan (WIW, 2009). Aan de ene kant gaat het waterschap ervan uit dat het WIW kaderstellend is en dat dit het streefbeeld is voor het watersysteem dat wordt nagestreefd. Aan de andere kant gaat de gemeente Nijmegen ervan uit, dat het watersysteem misschien nog wel enkele keren aangepast moet worden in afstemming met de ruimtelijke opgaven die in het gebied liggen. Dit vraagt om continue afstemming tussen met name de gemeente en het waterschap.

(Deel)bestemmingsplan(nen) en het waterhuishoudingsplan (WIW) worden continu op elkaar afgestemd. In de ogen van het waterschap is het bestemmingsplan nog abstract en krijgt het gaandeweg de uitvoering steeds meer concreet vorm. Dan wordt de relatie met wateropgaven steeds duidelijker. Periodiek overleg over de verdere uitkristallisatie van de bouwplannen is van belang volgens de respondenten. Het is van belang om in verschillende overleggen ruimtelijke ordening en water continu in onderlinge samenhang te bekijken en te beoordelen. Het WIW is een belangrijke basis voor die afweging en beoordeling.

Het project Waalsprong is opgedeeld in drie gebieden/projecten die afzonderlijk gefaseerd, maar in onderlinge samenhang van elkaar worden ontwikkeld, onder leiding van drie procesmanagers uit de GEM. Gaandeweg de planuitvoering wordt duidelijk hoe de drie projectgebieden op elkaar betrokken raken. Dan wordt ook duidelijk wat de relatie met wateraspecten en het totale watersysteem is. Dit benadrukt het belang van de procesmatige invulling van de watertoets. In de praktijk is sprake van een proces van meewerken, meedenken etc. Er is sprake van 'meedenkend toetsen'.

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:

Ton Verhoeven	Gemeente Nijmegen
Paul de Wit	GEM Waalsprong
Henriette Nonnekens	Waterschap Rivierenland
Adriaan van Nooten en Harry Meesters	Rijkswaterstaat
Peter Lauwkens en Jan Rikken	Platform Waalsprong
Wim van de Broek en Henk Wassink	Provincie Gelderland

Overzichtskaart watersysteem Waalsprong