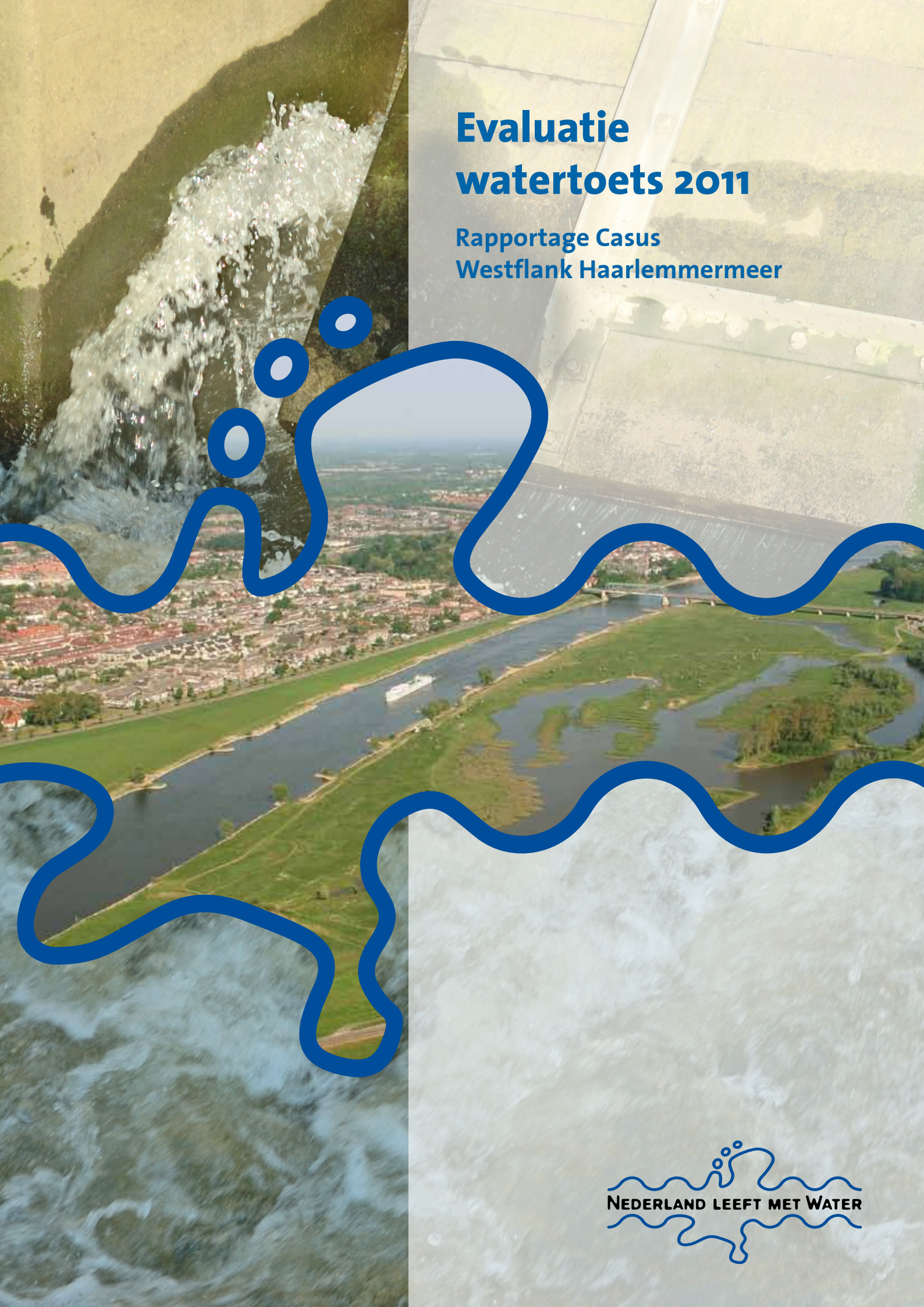
Evaluatie watertoets 2011

Rapportage Casus Westflank Haarlemmermeer



NEDERLAND LEEFT MET WATER

Evaluatie watertoets 2011

Rapportage Casus Westflank Haarlemmermeer

Auteurs:
Arwin van Buuren (Erasmus Universiteit Rotterdam)
Fiona Sinoo (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 Westflank **6**
2.1 Aanleiding en opgaven van de Westflank 6
2.2 Wateraspecten 7
2.3 Chronologie in het projectverloop 8

3 Actoren en interactie **9**
3.1 Betrokken actoren 9
3.2 Actorbeschrijving 9
3.2.1 Shareholders 9
3.2.2 Stakeholders 11
3.3 Organisatie 12

4 Procesdynamiek **14**
4.1 Procesfasen 14
4.2 Initiatieffase 2006-2010 14
4.3 Planvormingsfase (2010 – heden) 17
4.4 Rol van de watertoets 17

5 Verklaringen 19
5.1 Inleiding 19
5.2 Opgave en resultaat 19
5.3 Locatiekeuze en seizoensberging in het plangebied 19
5.4 Groeien van de waterplas 20
5.5 Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid klimaatbestendige inrichting 20

Bronnen

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 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 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, als eerste stap, dertien casestudies uitgevoerd naar plannen op dit niveau. Westflank Haarlemmermeer is één van deze dertien cases. In deze rapportage zijn de bevindingen uit de casestudie Westflank Haarlemmermeer 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. Hiernaast 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.

De resultaten van de dertien cases vormen de basis voor een meta-analyse. In deze analyse wordt bekeken welke rode lijnen door alle cases heen lopen 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 het plan Westflank beschreven en de wateraspecten die daarbij aan de orde zijn, worden 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 Westflank

2.1 Aanleiding en opgaven van de Westflank

In het Urgentieprogramma Randstad van 2007 (in 2009 gewijzigd in Randstad Urgent), voortkomend uit de Nota Ruimte, zijn door de rijksoverheid 35 projecten in de Randstad aangewezen, waar stedelijke ontwikkeling moet plaatsvinden. Eén van deze plekken is de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek, die als zodanig is benoemd in de Nota Ruimte van 2006 en waarvoor middelen voor gebiedsontwikkeling zijn gereserveerd. De gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek is in mei 2006 door de provincies Noord- en Zuid-Holland verder gespecificeerd in opdracht van het Rijk. De Westflank komt voort uit de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek als te ontwikkelen deelgebied.

De woningbouwbehoefte voor de Noordvleugel van de Randstad is in de Nota Ruimte bepaald op zo'n 150.000 woningen. De Westflank Haarlemmermeer vormt een onderdeel van deze opgave. Het Rijk heeft voor het project de Westflank geld beschikbaar gesteld uit het budget voor de Nota Ruimte (Nota Ruimtebudget). Het uitgangspunt voor het Nota Ruimtebudget was:
'een hoogwaardig vestigingsklimaat, een optimale bereikbaarheid, voldoende aanbod van ruimte voor bedrijvigheid en uitstekende woon- en leefmilieus (incl. groen en voorzieningen). In samenhang met de verbetering van de bereikbaarheid is de opgave om in deze sterkste groeiregio van Nederland (economisch, maar ook qua woningbouwopgave) aantrekkelijke nieuwe woon/werklocaties te ontwikkelen, die tevens ruimte bieden voor waterberging'.
In de Nota Ruimte is de opdracht geformuleerd voor de provincies Noord- en Zuid-Holland om een gebiedsuitwerking van Haarlemmermeer en de Bollenstreek op te stellen om te bezien op welke wijze de ruimtelijke ontwikkelingen (waaronder de verstedelijking) kunnen plaatsvinden. Dit hebben de provincies gedaan in samenwerking met gemeenten Haarlemmermeer en Bennebroek, de regio Holland Rijnland en Waterschap Rijnland. Uit deze gebiedsuitwerking werden conclusies getrokken over wat mogelijk was in het gebied Haarlemmermeer-Bollenstreek. Zo was de conclusie dat in de Westflank van Haarlemmermeer plaats was voor 2.000.000m^3 seizoensberging. De uitkomsten van de gebiedsuitwerking zijn vervolgens als opgaven geformuleerd in de bestuursovereenkomst. De hierin zijn geformuleerde opgaven zijn:

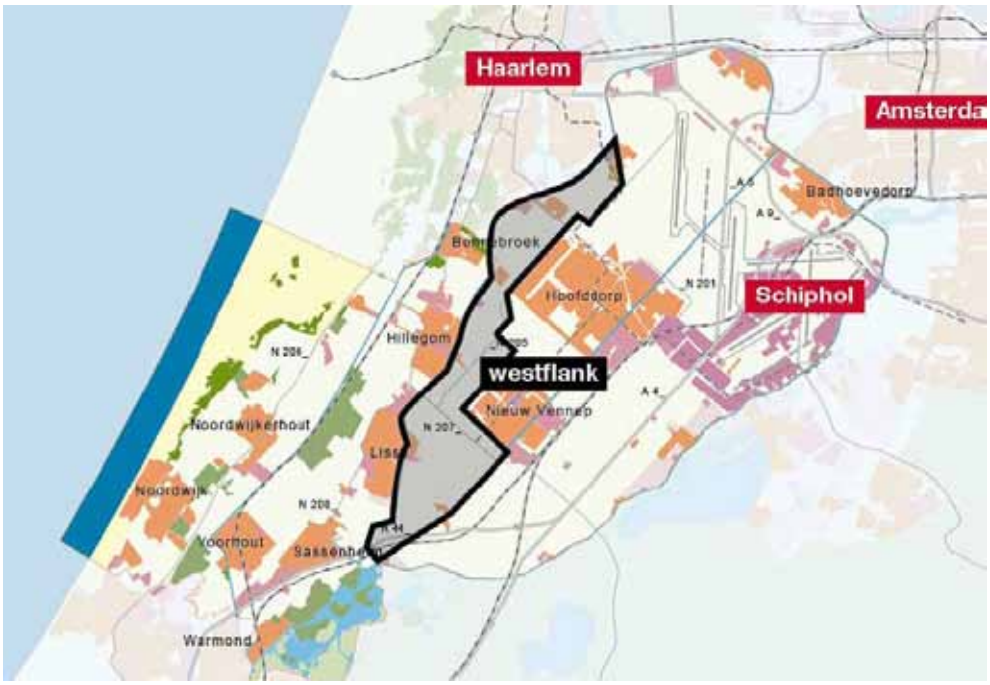
1. Het bereiken van duurzaam waterbeheer voor waterkwaliteit en –kwantiteit, waarbij de huidige en de te verwachten knelpunten door klimaatverandering worden opgelost (in de interviews genoemd: 'klimaatbestendigheid');
2. Het versterken van het internationaal vestigingsklimaat rond de luchthaven Schiphol door de realisatie van een aantrekkelijk woonmilieu, door het combineren van wonen, water en groen/recreatie (in de interviews genoemd: 'internationaal woon- en werkklimaat').

Meer concreet bestaan de opgaven in het plangebied de Westflank uit:

- De realisatie van 10.000 woningen;
- Een groenblauw raamwerk voor recreatie en seizoensberging van 1.200 hectare, waarvan 900 hectare groen (in het kader van eerder overeengekomen groencompensatie voor Schiphol) en 300 hectare seizoensberging (2.000.000m3). (Seizoensberging wil zeggen dat in de winter het overtollige water in het gebied wordt opgevangen en vastgehouden waardoor er in de zomer voldoende zoet water binnen het gebied beschikbaar is);
- 1.000.000m3 piekberging (ongeveer 50 hectare) in de zuidwestpunt van de Haarlemmermeer;
- Een goede waterkwaliteit.

Hiernaast moet de bijbehorende infrastructuur worden gerealiseerd.

Figuur 1. Plangebied Westflank



2.2 Wateraspecten

De belangrijkste wateraspecten in de case zijn:

- piekberging voor het regionale watersysteem;
- seizoensberging.

Piekberging houdt in, dat voldoende capaciteit (lege ruimte) bestaat om water dat bij hevige neerslag valt (bijvoorbeeld gemiddeld eens in de 10 jaar), tijdelijk op te kunnen vangen.
Seizoensberging is bedoeld om overtollig water in de winter op te kunnen slaan, zodat het tekort aan water in de zomer opgevangen kan worden. Dit wordt onder andere gerealiseerd door een flexibel peil te hanteren, waarbij het water binnen een vastgestelde bandbreedte kan fluctueren. In de praktijk zal daarbij het water in de winter hoog staan en in het voorjaar omlaag gaan. Om een seizoensberging van voldoende omvang te bereiken wordt een waterplas aangelegd, waaruit in de zomer water wordt onttrokken.

De piekberging is niet specifiek bedoeld voor de geplande woningbouw in de Westflank, maar voor het gehele beheersgebied van Rijnland. De seizoensberging is bedoeld voor de Haarlemmermeerpolder. Verderop in deze verslaglegging zal blijken dat met name de seizoensberging een kleiner bereik heeft dan oorspronkelijk gedacht, omdat er minder zoet water kan worden opgeslagen dan in de zomer nodig is om, naast het eigen gebied, ook de omgeving van water te voorzien.

De wens van Rijnland is om de ontwikkeling in hoge mate zelfvoorzienend te maken en de hoeveelheid water te beperken die er ingelaten en uitgemalen wordt op het boezemsysteem. Daarnaast wil Rijland de toenemende verzilting in de Haarlemmermeerpolder – als gevolg van de kwel – tegengaan. Gezien de bodemopbouw van de polder is er een reëel gevaar van bodemopbarsting, omdat er op veel plekken sprake is van slechts een dunne kleilaag op het watervoerend pakket. Door in de plas het peil te verhogen is het mogelijk een plas te realiseren zonder het risico van opbarsting.

De ambitie om 2.000.000m³ seizoensberging te realiseren is geformaliseerd toen het UPR contract moest worden getekend. Deze ambitie was toen nog niet stevig doorgerekend. Later bleek dat deze omvang niet voldoende was om de ambitie van zelfvoorziening waar te maken. Toch bleef de ambitie ongewijzigd: meer realiseren was ruimtelijk gezien niet mogelijk en dus kreeg de ambitie het karakter van een richtlijn voor klimaatbestendigheid, als een ondergrens die met name Rijnland onderstreepte, toen de discussie hierover moeilijk werd.

Chronologie in het projectverloop

Nota Ruimte	Januari 2006
Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek	Mei 2006
Urgentieprogramma Randstad	Juni 2007
Aanwijzing Westflank Haarlemmermeer als Randstad Urgent project	Juni 2007
Startovereenkomst	Februari 2007
Bestuursovereenkomst	Oktober 2008
Contourennota Structuurvisie Haarlemmermeer 2030	September 2009
MKBA Westflank	2009
Programma van Eisen Westflank	Eind 2009
Waterstructuurvisie Haarlemmermeer van Rijnland	September 2010
Wateradvies Westflank Haarlemmermeer	September 2010
Planbeeld 3-meren	December 2010
Overeenkomst plan Westflank	December 2010
Beslissing tracé 380 kV door de Westflank	April 2011

3 Actoren en interactie

3.1 Betrokken actoren

Hier worden de belangrijkste actoren rond de Westflank weergegeven en gekarakteriseerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen shareholders en stakeholders. Shareholders hebben een direct belang bij de uitvoering van het plan en zetten daartoe financiële en instrumentele middelen in. Stakeholders hebben een direct of indirect belang bij uitvoering van het plan en voelen zich sterk betrokken bij, of geraakt door het plan en wensen er invloed op uit te oefenen.

De vier partijen, Rijk, provincie, gemeente en hoogheemraadschap Rijnland, zijn shareholders en initiatiefnemers van de Westflank. Private partijen, zoals grondeigenaren, zijn ook betrokken bij het planproces, maar in mindere mate. Zij maakten bijvoorbeeld geen deel uit van het projectbureau. Dit is een bewuste keuze, met twee achterliggende gedachten. Ten eerste zijn grondeigenaren niet objectief, want ze willen dat op hun grond zoveel mogelijk woningen mogelijk worden gemaakt. Ten tweede was het al lastig genoeg om bij de vier betrokken partijen overeenstemming te krijgen. Als ook nog private partijen betrokken zouden worden met hun eigen belangen, zou het helemaal moeilijk worden.

Shareholders	*Stakeholders*
• Rijk	• Grondeigenaren (boeren); LTO
• Provincie Noord-Holland	• Grondeigenaren (projectontwikkelaars)
• Gemeente Haarlemmermeer	• Huidige bewoners
• Hoogheemraadschap van Rijnland	

3.2 Actorbeschrijving

3.2.1 Shareholders

Rijk

Wie: Het Rijk heeft de regio verzocht om de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek, waaruit het project Westflank is ontstaan, op te stellen. Het Rijk heeft afspraken met de regio over de Westflank gemaakt in het RU contract. Dit zijn zowel inhoudelijke voorwaarden als deadlines. Verder is het Rijk subsidieverlener van het Nota Ruimtebudget.

Organisatie: Het Rijk is in de gebiedsontwikkeling vertegenwoordigd door het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), dat opereert namens diverse departementen. Op deze manier kan het Rijk actief als partner haar bijdragen leveren aan de projectorganisatie en dat maakt dat het Rijk heel sterk met één mond spreekt in deze gebiedsontwikkeling. Dat verandert als de 380 kV leiding in het spel komt.

Belang en strategie: Het belang van het Rijk is het versterken van het internationaal vestigingsklimaat rond luchthaven Schiphol door de realisatie van een aantrekkelijk, duurzaam, klimaatbestendig woonmilieu met voldoende woningen, door het combineren van wonen, water en groen/recreatie,. Daarnaast benadrukt met name het Ministerie van VROM (tegenwoordig Ministerie van I&M) ook de klimaatbestendigheid als doelstelling. Zij vindt het belangrijk dat er voorbeelden van succesvolle gebiedsontwikkeling ontstaan waarin wordt getoond hoe klimaatbestendigheid vorm kan krijgen. Dit laatste staat overigens de laatste periode wel onder druk.

Provincie Noord-Holland
Wie: De provincie is de regionale overheid in het gebied en is verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen. De provincie is de trekker van het project (de subsidie wordt aan de provincie ter beschikking gesteld).

Organisatie: Binnen de provincie is de inbreng in het project vooral vormgegeven vanuit de afdeling Ruimte. De verantwoordelijk gedeputeerde is de gedeputeerde Ruimte. Er is geen rechtstreeks communicatiekanaal tussen deze gedeputeerde en de afdeling Water.

Belang en strategie: Het belang van de provincie is om het project goed te laten verlopen waarbij aan de verschillende doelstellingen en deadlines van het Rijk wordt voldaan. Wel lijkt er binnen de provincie wat verschil van mening te bestaan over het belang van de wateropgave in de gebiedsontwikkeling. Daarnaast maken interne bestuurlijke problemen en problemen bij andere gebiedsontwikkelingen de provincie terughoudend om heel stevig in te zetten op de Westflank, wat versterkt wordt door de wens om eventuele risico's te vermijden.

Gemeente Haarlemmermeer
Wie: De Westflank ligt binnen de gemeente Haarlemmermeer en de gemeente is daarmee een belangrijke besluitvormende partij in het project. De gemeente levert dan ook gedurende een lange periode van het traject de procesmanager. Tegelijkertijd stelt de gemeente zich voornamelijk op in lijn met de provincie.

Organisatie: De gemeente levert menskracht aan het projectbureau. Daarnaast is er bij de gemeente een interne projectgroep georganiseerd. De gemeente is de partij die het plan zal uitwerken in een bestemmingsplan.

Belang en strategie: De gemeente heeft als primair gemeentelijk belang dat het groen wordt gerealiseerd. Binnen de Haarlemmermeer is daar een tekort aan. Voor haar eigen bevolking heeft zij weinig extra woningen nodig. Ook de wateropgave wordt door de gemeente niet als haar eigen, primaire verantwoordelijkheid gezien.

Hoogheemraadschap van Rijnland
Wie: Rijnland is de regionale waterbeheerder en is verantwoordelijk voor het waterbeheer binnen het gebied. Zij streeft ernaar om niet alleen in een toetsende rol haar beheersverantwoordelijkheid waar te maken, maar ook actief mee te denken in planprocessen.

Organisatie: Rijnland wilde een eenvoudige projectstructuur binnen de eigen organisatie, met een klein team dat procesmatig en inhoudelijk in het project participeert en fungeert als doorgeefluik van en naar de eigen organisatie.

Belang en strategie: Rijnland wil het watersysteem in haar beheersgebied duurzamer maken. Bij ruimtelijke ontwikkelingen in haar beheersgebied wil zij daarom anticiperen op de verwachte klimaatveranderingen. Daarnaast wil het hoogheemraadschap een einde maken aan de versnippering van het watersysteem in de Haarlemmermeer, waar tot op heden allerlei lokale oplossingen hebben geleid tot een lappendeken aan peilgebiedjes. De beoogde functieveranderingen in de Westflank creëren voor Rijnland het momentum voor de realisering van piek- en seizoensberging. Rijnland is vroeg betrokken in het planproces en heeft een eigen visie neergelegd in de Waterstructuurvisie Haarlemmermeerpolder. Zij heeft – naar eigen zeggen – veel geïnvesteerd in het inzichtelijk maken van de opgave en van de wijze waarop deze gerealiseerd kan worden. Door de wateropgave als ontwerpopgave te formuleren, kan ook gezocht worden naar een kwalitatief optimale invulling ervan.

3.2.2 Stake holders

Grondeigenaren (boeren); LTO
Wie: Een deel van de gronden in het plangebied is in bezit van een aantal boeren.

Organisatie: De boeren zijn als individuen nog niet betrokken in het planproces, maar worden dat wellicht wel, zij het niet intensief. Daarnaast worden de belangen van de boeren behartigd door de LTO.

Belang en strategie: De grondeigenaren hebben het belang om hun bedrijf voort te kunnen zetten of gecompenseerd te worden wanneer dat niet mogelijk is. De grondeigenaren zijn (nog) niet in het planproces betrokken.

Grondeigenaren (projectontwikkelaars)
Wie: Projectontwikkelaars bezitten gronden in de Westflank om, wanneer de plannen gereed zijn, deze zelf te kunnen realiseren en de woningen te verkopen.

Organisatie: De grondeigenaren hebben zich niet georganiseerd. Zij zijn tot nu toe niet in het proces betrokken en daarom nog niet als zodanig georganiseerd.

Belang en strategie: Het belang van de projectontwikkelaars is om een groot deel van de woningbouwopgave te kunnen realiseren en dus, dat de Westflank op een voor de eigenaar gunstige manier wordt ingericht.

Staatsbosbeheer (grondeigenaar recreatiegebied Zwaansbroek)
Wie: In opdracht van de rijksoverheid beheert Staatsbosbeheer natuurgebieden in Nederland. Ook het recreatiegebied Zwaansbroek wordt door Staatsbosbeheer beheerd.

Organisatie: Staatsbosbeheer is betrokken bij het ontwerpen van de inrichting van de Westflank, gericht op de recreatiegebieden.

Belang en strategie: Staatsbosbeheer zal het recreatiegebied deels (500 hectare = bestaande opgave om de recreatiemogelijkheden van de regio te verbeteren) beheren en onderhouden.

Huidige bewoners
Wie: Mensen die momenteel in het plangebied een woning bezitten of huren.

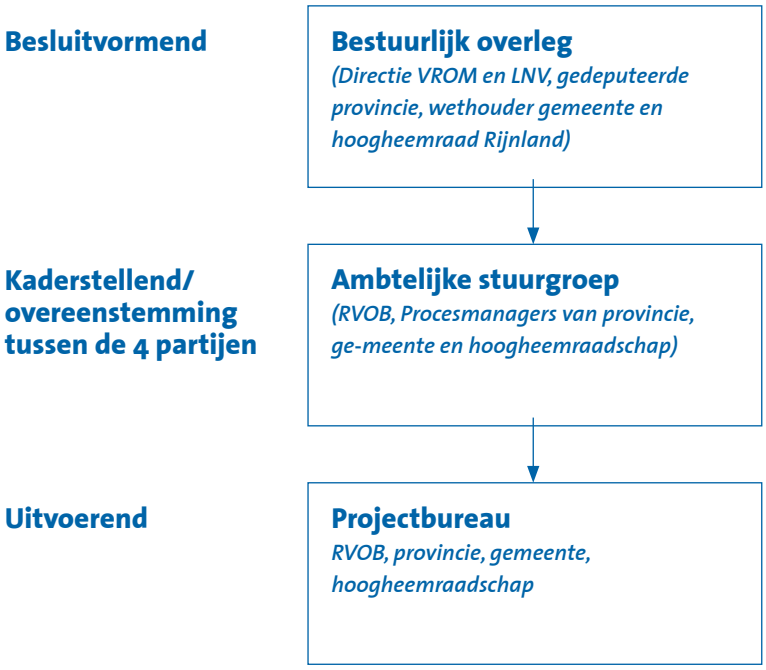
Organisatie: De huidige bewoners zijn individuen en vormen geen organisatie.

Belang en strategie: Voor de huidige bewoners is het van belang dat zij niet worden geschaad in hun woongenot en in dat kader op tijd worden geïnformeerd over de plannen.

3.3 Organisatie

De bij de Westflank betrokken actoren zijn het Rijk, de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer en het hoogheemraadschap van Rijnland. Deze vier partijen zijn ambtelijk verenigd in de 'ambtelijke stuurgroep' en het 'projectbureau Westflank' en bestuurlijk in het 'bestuurlijk overleg Westflank Haarlemmermeer'. De ambtelijke stuurgroep geeft opdracht aan het projectbureau Westflank. Het projectbureau werkt vanuit het Polderhuis in Hoofddorp. Dit wordt door de partijen als positief ervaren, omdat door deze 'externe werkplek' sterk het gevoel ontstond samen aan deze ontwikkeling te werken. Besluiten worden genomen door het bestuurlijk overleg.
In tabel 1 is de organisatie van de Westflank weergegeven.

Tabel 1. Overzicht organisatie Westflank Haarlemmermeer



In tabel 2 is weergegeven hoe het bestuurlijk overleg is opgebouwd. Wat opvalt aan deze opbouw is dat vanuit gemeente en provincie de afdeling Water niet bestuurlijk bij het project is betrokken. In beide gevallen is de portefeuillehouder Ruimte vertegenwoordigd in het bestuurlijk overleg.

Tabel 2. Bestuurlijk overleg Westflank Haarlemmermeer

Rijk	Provincie	Gemeente	Hoogheemraadschap van Rijnland
Directeur Regionale zaken West van toenmalig ministerie LNV (tegenwoordig ELI)	Gedeputeerde Ruimtelijke Ordening, Schiphol en Grondzaken	Wethouder Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit en Sport	Hoogheemraad
Clustermanager Noordwest van DG Ruimte van toenmalig ministerie VROM (tegenwoordig I&M)			

De clustermanager van voormalig VROM zit inmiddels al geruime tijd niet meer in het bestuurlijk overleg.

Ondanks dat de partijen, in de vorm van het projectbureau, extern van hun achtergrond (provincie/gemeente/RVOB/waterschap) bij elkaar zaten in het Polderhuis, wat tot een sterke samenwerking zou moeten leiden, geven sommige respondenten aan dat het project gebrek heeft gehad aan duidelijk eigenaarschap. Er was niet één partij die zich verantwoordelijk voelde voor het welslagen ervan. Er was dus ook geen partij die het evenwicht tussen de verschillende ambities en posities bewaakte. Hier wordt later in de beschrijving op teruggekomen.

4 Procesdynamiek

4.1 Procesfasen

De Westflank Haarlemmermeer heeft de initiatieffase doorlopen. De planvormingsfase is opgestart. Het resultaat hiervan is een door het Bestuurlijk Overleg vastgesteld Programma van Eisen. Aansluitend op het Programma van Eisen is het planbeeld 3-Meren (inrichtingsplan) opgesteld, wat de basis vormde voor de businesscase.
De volgende stap in het proces is het opstellen van een bestemmingsplan waarin het plan juridisch wordt verankerd.

4.2 Initiatieffase 2006-2010

Opgaven en belangen

De drie opgaven: water, groen en woningbouw, zijn drie aparte lijnen die in één project, de Westflank, spelen. Deze drie opgaven zijn door de verschillende partijen in 2008 in een bestuursovereenkomst bij elkaar gebracht vanuit het besef, dat deze drie aspecten samen opgepakt moesten worden om te komen tot integrale gebiedsontwikkeling. De groenambitie vloeit voort uit eerdere afspraken rondom de compensatieopgave voor de uitbreiding van Schiphol. Het geld dat het Rijk reserveert voor de gebiedsuitwerking is deels bestemd voor de wateropgave en deels voor de groenopgave.
Parallel aan de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek (2007) heeft ook een onderzoek plaatsgevonden naar de mogelijkheden van bouwen met water. Dit heeft geleid tot een aantal inspirerende denklijnen. Als de partijen echter meer in detail gaan kijken naar de fysieke karakteristieken van het gebied, blijkt dat veel van deze denklijnen onvoldoende houvast bieden voor de planuitwerking en er onvoldoende rekening is gehouden met de fysieke kenmerken van het gebied.

Ondanks de gezamenlijke agenda houden de verschillende partijen vast aan hun eigen primaire belang. De gemeente vindt vooral de groenopgave belangrijk, Rijnland de wateropgave en het Rijk de woningbouwopgave in een groen-blauw raamwerk (een duurzaam, klimaatbestendig woonmilieu). De provincie heeft bij alle opgaven een belang en heeft daarbij de opgave om de infrastructuur goed te regelen. Uiteindelijk stuurt de provincie echter vooral op de woningbouwopgave.

Alle partijen waren zich al vanaf het begin bewust van het belang van de wateropgave in het project, maar hadden daarnaast ook hun eigen belang. Op meerdere momenten hebben bestuurders uitgesproken dat zij deze samengestelde agenda steunden. Het belang van het wateraspect is dan ook breed geaccepteerd. De reden hiervan ligt in de oorspronkelijke opgave om van de Westflank een klimaatbestendig leefmilieu te maken (waaraan de Nota Ruimte middelen waren verbonden) en in het feit dat Rijnland al vanaf het begin – op eigen initiatief – in het project betrokken was en hierdoor het waterbelang aan de overige partijen kon overbrengen.
Achteraf geven sommige respondenten aan dat in het begin niet voldoende scherp is gemaakt wat de consequenties zijn van de ambitie om de polder klimaatbestendig in te richten en wie voor de financiële gevolgen opdraait. Hier wordt later op teruggekomen.

Vormgeving seizoensberging

De positionering en vormgeving van de wateropgave is onderdeel van een intensief zoektraject, dat in nauwe samenspraak met de betrokken partijen en met gebruikmaking van ontwerpers en ontwerpateliers plaatsvindt. Er passeren verschillende varianten de revue. Daar waar gemeente en provincie in het begin vooral aankoersen op een duidelijke norm (omvang plas) die zij dan ergens kunnen positioneren, komt langzamerhand meer begrip voor een meer genuanceerde discussie waarbij gekeken wordt naar:

- de optimale positionering van de plas in het licht van de bodemkenmerken van het gebied;
- een optimale relatie tussen de plas en andere vormen van duurzaam waterbeheer (verbeterd droogmakerijsysteem met bredere sloten);
- een afweging tussen flexibel peilbeheer en de plas.

Naast een seizoensbergingsplas wordt voor de Westflank het 'verbeterd droogmakerijsysteem' geïntroduceerd. Hiermee wordt een set van meer generieke inrichtingsprincipes bedoeld, die toegepast moeten worden bij de transformatie van akkerbouwgebieden naar bebouwde gebieden.

Het hoogheemraadschap geeft aan dat het moeilijk, maar ook nuttig was om de andere partijen te laten beseffen dat water niet alleen een tweedimensionale opgave is (in de zin van strepen en vlakken op een kaart) maar ook een driedimensionale, waarbij de hoogte van het peil van belang is. Delen van de polder lenen zich immers voor hogere peilen in sommige seizoenen. Ook dat levert een bijdrage aan de zelfvoorziening van de polder.

Bij alle partijen is er – mede dankzij de inzet van het waterschap om kennis over het systeem in te brengen – bereidheid om na te denken over de meest optimale inrichting van de polder (vanuit watersysteemperspectief). Tegelijkertijd neemt gaandeweg de discussie toe over nut en noodzaak van de seizoensberging en wordt steeds sterker de vraag gesteld of het verantwoord is de gebiedsontwikkeling zo zwaar te belasten door deze ambitie onverkort te handhaven.

In 2009 is een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Dit was nodig om in aanmerking te komen voor het Nota Ruimtebudget. Het wateraspect kwam slecht uit deze analyse, wat door de partijen wordt toegeschreven aan het instrument MKBA, waar met name de baten van water niet goed en objectief in kunnen worden meegenomen. De partijen zijn het over de constatering dat water niet goed kan worden meegewogen in een MKBA eens. Enkele partijen verwijzen wel naar het resultaat dat water in de MKBA behaalde, om te tonen dat de moeilijke positie van water in het project al vroeg duidelijk was.

Verantwoordelijkheid seizoensberging

Eind 2009 moest – in verband met de deadlines voor het UPR – een programma van eisen worden vastgesteld. Daarin was voorzien in een relatief kleine plas. Nader onderzoek was echter nodig om te komen tot een verdere uitwerking van de plas. Dit leidde tot de conclusie dat de plas zoals voorzien in het Programma van Eisen zowel technisch niet haalbaar, alsook niet optimaal was.
Voor de seizoensbergingsplas was, in verband met de bodemopbouw, in het plangebied van de Westflank maar één plek mogelijk. Om de plas effectief te laten zijn, moest deze voldoende groot zijn, waarbij gold: hoe groter hoe effectiever, want hoe meer bergingsvolume. Gaande het proces werd de plas daarom steeds groter en een belangrijker aspect in het proces. Daarnaast moest – om de plas te kunnen vullen – er voldoende verhard oppervlak in de directe omgeving van de plas zijn. Er valt namelijk niet voldoende water direct in de plas, dit moet vanuit de directe omgeving worden aangeleverd.
Zo kwam het dat de plas ging 'groeien', totdat zelfs uiteindelijk de N 205 verlegd zou moeten worden. Als gevolg hiervan werd het steeds moeilijker om de plannen financieel rond te krijgen. Steeds meer geld dat bestemd was voor het groen en voor opbrengsten uit de grondexploitatie waren nodig om de waterplas te kunnen financieren.

Dit leidde rond de zomer tot een stevige discussie tussen de betrokken partijen omdat steeds duidelijker werd dat de wateropgave op deze wijze onbetaalbaar zou worden. De provincie geeft aan dat er geen sprake kan zijn van verplaatsing van de provinciale weg. Na de zomer wordt daarom gezocht naar inpassing van de plas, waarbij de haalbaarheid van het gehele plan meer centraal staat.
Uiteindelijk werd ervoor gekozen 100 hectare net aangelegd groen op te offeren voor de realisatie van de plas. Daarnaast is in het uiteindelijke voorstel (de 3-meren variant) de verhouding tussen plas en aanleverend oppervlak niet volledig optimaal. Maar alle partijen kunnen zich wel in deze variant vinden.

Als de discussie over de betaalbaarheid van de seizoensberging medio 2010 oploopt, uiten partijen ook twijfels over de toegevoegde waarde van de seizoensberging, gezien het feit dat deze sowieso niet voldoet om de gehele polder zelfvoorzienend te maken. Ook is het de vraag of de Westflank hierdoor alleen zelfvoorzienend kan worden.
De discussie over de financiering is ook een discussie over de verantwoordelijkheidskwestie: wie is (of voelt zich) verantwoordelijk voor de realisatie van de seizoensberging? Er werd door provincie en gemeente binnen het ambtelijk projectbureau en het Bestuurlijk Overleg vanuit gegaan, dat Rijnland de verantwoordelijkheid hiervoor op zich zou nemen omdat zij het belang van de klimaatbestendige inrichting verdedigde. Argument voor deze aanname van zowel provincie als gemeente is dat deze opgave door Rijnland werd ingebracht en dus ook door Rijnland zou moeten worden uitgevoerd, en dat water een taak van het waterschap is. Het werd door hen gezien als een additionele opgave, terwijl de gewone wateropgaven die gepaard gaan met de planontwikkeling (compensatie verharding oppervlak etc.) in de grondexploitatie zouden worden verwerkt.
Rijnland was het niet eens met deze opvatting, omdat vanuit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) is vastgesteld hoe verantwoordelijkheden tussen partijen voor watermaatregelen is verdeeld en wie financieel verantwoordelijk is. Hierin staat dat bij huidig grondgebruik (in Westflank de akkerbouw die gehandhaafd blijft) het waterschap verantwoordelijk is voor het op orde houden (aan de NBW-normen) van het watersysteem voor wateroverlast. Voor ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot wateroverlast geldt dat de initiatiefnemer verantwoordelijk is voor het op orde brengen en houden (aan de NBW-normen) van het watersysteem. Voor watertekort (droogte) zijn echter geen landelijke normen en afspraken voor kosten gemaakt. Zolang er nog geen landelijke afspraken zijn voor de kostenverdeling bij watertekort, hanteert Rijnland hiervoor het kostenveroorzakersbeginsel zoals opgenomen in het NBW. Dit betekent dat de kosten voor de aanleg van een nieuw watersysteem door functieverandering, worden betaald door de initiatiefnemers van de ruimtelijke ontwikkeling.
De vraag is of het redelijk is bovenstaande argumenten te laten gelden, omdat in dit geval het gebied – met of zonder ontwikkeling – niet op orde is. Het is dan onredelijk om het op orde brengen van het gebied op de exploitatie van het gebied te laten drukken.
Rijnland deelde deze mening niet omdat seizoensberging geen wettelijke taak is van waterschappen, en omdat de realisatie ervan uit de woningbouwontwikkeling zou moeten worden betaald. Rijnland wilde ook een precedent voorkomen. In de perceptie van Rijnland bestaat het risico dat zij in de toekomst vaker verantwoordelijk wordt gesteld voor de realisatie van klimaatadaptatiemaatregelen, wanneer ze nu de verantwoordelijkheid op zich neemt. Hier speelt het probleem dat nog niet is uitgekristalliseerd wat de normen zijn voor klimaatbestendigheid en wie verantwoordelijk wordt om deze normen te implementeren.
Medio 2010 werd dit een bestuurlijk probleem, doordat onduidelijk bleef welke partij de financiële verantwoordelijkheid zou dragen voor de realisatie van de seizoensberging. Lange tijd bleef het projectteam proberen zoveel mogelijk kosten in de grondexploitatie onder te brengen, maar uiteindelijk bleek dat de grondexploitatiewetgeving aan deze mogelijkheid grenzen stelde.

Nadat de seizoensberging een bestuurlijk probleem werd, deed Rijnland een gebaar om een deel van de kosten op zich te nemen, hoewel dit intern bij het hoogheemraadschap niet onomstreden was. Daarnaast neemt Rijnland de verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de plas. De onderhoudskosten van de plas zijn echter niet doorgerekend in de businesscase Westflank, waardoor dit aandeel niet zichtbaar was. De bijdrage in de kosten van Rijnland vormde echter zo'n klein deel van de totale kosten, dat dit gebaar niet door de partijen werd gewaardeerd, omdat zij ervan uitgingen dat Rijnland alle kosten moest dragen. Voor Rijnland was de bijdrage juist bedoeld als teken van welwillendheid, om toch financieel bij te dragen terwijl ze niet van mening was verantwoordelijk te zijn voor de financiering van de realisatie van de plas.

Verschil piek- en seizoensberging

Eén van de onduidelijkheden met betrekking tot de waterbergingsopgave was dat deze, zoals gezegd, tweeledig is, bestaande uit piekberging en seizoensberging, en de rol van Rijnland bij deze twee rollen verschillend is.

Voor de piekberging was het voor alle partijen vanaf het begin al duidelijk dat Rijnland dit zou realiseren. Het belang van de piekberging heeft ook nooit ter discussie gestaan, ook als het project de Westflank niet door zou gaan, zou toch de piekberging door Rijnland worden gerealiseerd.

Voor de provincie en gemeente was deze tweesplitsing tussen piek- en seizoensberging een tegenstrijdig signaal, omdat door Rijnland voor de seizoensberging niet hetzelfde standpunt werd ingenomen als voor de piekberging. Hierdoor ontstond twijfel over de noodzaak van de seizoensberging. Bovendien zou door de seizoensberging maar een klein deel van het waterprobleem, het zoetwatertekort in de zomer, worden opgelost en is de seizoensberging relatief duur. De mogelijkheid om de waterplas niet aan te leggen werd ook overwogen. Dan zou de gebiedsontwikkeling echter niet klimaatbestendig zijn en zou het Nota Ruimtebudget niet worden uitgekeerd. Over dit punt is veel discussie gevoerd, ook omdat de kosten van de seizoensbergingsplas het Nota Ruimtebudget ruim overschrijden.

4.3 Planvormingsfase (2010 – heden)

In het planbeeld 3-meren dat in december 2010 is opgesteld, is de seizoensberging wel opgenomen. Hierin is een deel van de wateropgave opgevuld met groen. Het Rijk was hier voor de subsidie mee akkoord, omdat ook met groen een hoogwaardig leefmilieu kan worden gecreëerd. De vier partijen hebben ingestemd met het plan 3-meren. Op basis hiervan is een businesscase gesloten, waarin de provincie de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen om zorg te dragen voor de financiering van de seizoensberging.

Een belangrijke datum in het proces was 1 januari 2011. Voor die datum moest een bestuursakkoord worden gesloten tussen de partijen, omdat anders de subsidie van het Rijk zou vervallen. De provincie heeft toen de verantwoordelijkheid van het project als geheel en de financiering voor de seizoensberging op zich genomen. Dit wil niet zeggen dat de provincie het betaalt, maar wel ervoor zorgt dat het gefinancierd wordt.

Sinds eind december 2010 is de planontwikkeling echter stil komen te liggen, doordat een besluit van het Rijk werd afgewacht over het tracé van 380 kV-hoogspanningsmasten door de Haarlemmermeer. Voor dit tracé bestond een oost- en een westvariant, waarvan de westvariant door de Westflank gaat.

Vanuit de provincie en de gemeente is het standpunt dat wanneer dit tracé door de Westflank zal lopen, de planontwikkeling van de Westflank niet doorgaat. Reden hiervoor is dat zij vinden dat een 380 kV-kabel niet past bij de doelstellingen om een hoogwaardig woon- en leefmilieu te realiseren. Het Rijk is echter van mening dat de planontwikkeling wel door kan gaan en dat de 380-kV niet in de weg hoeft te staan aan de geformuleerde doelstellingen.

Een aantal partijen is van mening dat de vertraging die is ontstaan vanwege de discussie over de seizoensberging ertoe heeft geleid dat het Rijk opnieuw heeft gekeken naar het Westflanktracé, omdat zij van mening was dat er weinig schot in de gebiedsontwikkeling zat en dit de vraag opriep of de regio überhaupt de geplande ontwikkeling wel wilde. Het Rijk is het hier niet mee eens en heeft het standpunt dat de geplande gebiedsontwikkeling met de geformuleerde doelstellingen goed gecombineerd kan worden met de 380 kV-leiding. Vanuit het standpunt van de regionale partijen lijkt er een relatie te bestaan tussen de wens van VROM om te komen tot een klimaatbestendige gebiedsontwikkeling en het voorlopige fiasco waar het op is uitgedraaid. Vanuit het standpunt van het Rijk lijkt het echter alsof door de regionale partijen de 380kV-leiding is aangegrepen om de planvorming te staken.

Op 18 april 2011 is bekend gemaakt dat het 380 kV-tracé wel door de Westflank zal lopen. Of, en op welke manier, de gebiedsontwikkeling wordt voortgezet is op dit moment nog niet bekend.

De realisatie van de piekberging gaat – ondanks de vertraging in de gebiedsontwikkeling - gewoon door. Hier is Rijnland voor verantwoordelijk. Reeds in 2000 had het de noodzaak voor de aanleg van een piekberging in de Haarlemmermeer aangegeven. De piekberging was opgenomen in de bestuursovereenkomst, maar niet afhankelijk gemaakt van de gebiedsontwikkeling.

4.4 Rol van de watertoets

Rijnland is vroeg in het planproces betrokken, waardoor het wateraspect goed is vertegenwoordigd in het project. Rijnland heeft een waterstructuurvisie voor de gemeente Haarlemmermeer opgesteld en vervolgens een wateradvies voor de Westflank.

De partijen ervaren de betrokkenheid van Rijnland in het proces als meerwaarde. Rijnland heeft bereikt dat water door iedere partij belangrijk wordt gevonden en dat partijen meer kennis hebben over de werking van het systeem en de plek van water daarbinnen. Wat niet is bereikt, is dat de partijen van het belang van de maatregelen in het licht van klimaatverandering, in dit kader de seizoensberging, doordrongen zijn, mede omdat bleek dat deze niet zo effectief was als gedacht. Daarnaast bleven zij van mening verschillen over het ambitieniveau van klimaatbestendigheid en hoe hard klimaatbestendigheid als eis of randvoorwaarde geïnterpreteerd moet worden. Met name de provincie stuurt vooral op een haalbare en realistische gebiedsontwikkeling, waarbij het waterbelang op onderdelen uitgeruild moet worden met andere belangen. Enkele respondenten duiden dan ook de seizoensberging aan als het 'waterhoofd' van de plannen.

De partijen zijn van mening dat de formele watertoets makkelijker te doorlopen is als Rijnland vroeg aan tafel zit. Rijnland is zelf van mening dat zij het niet moet hebben van formele bevoegdheden, maar dat zij zich moet professionaliseren om in dit soort gebiedsprocessen vroegtijdig mee te kunnen denken. Tegelijkertijd brengen de aanstaande bezuinigingen ook bij het waterschap een kerntakendiscussie op gang, waarbij het de vraag is in hoeverre zij ruimte houdt om een dergelijke rol in de toekomst in te blijven vervullen.

Rijnland zelf is over het algemeen tevreden over haar eigen rol in het proces en de rol die wateraspecten daarin hebben gehad. Wel wordt het jammer gevonden, dat de reden dat de seizoensbergingplas in het plan is opgenomen niet is dat de partijen overtuigd zijn van het belang ervan, maar omdat vóór 1 januari een overeenkomst moest worden gesloten om in aanmerking te komen voor het Nota Ruimtebudget.

5 Verklaringen

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn de belangrijkste waarnemingen met betrekking tot de wateraspecten in deze case van het evaluatieteam samengevat en zijn daarvoor, gezien vanuit de procesbenadering, verklaringen gezocht.

In § 5.2 komen opgave en resultaat aan de orde. Wat was of waren de initiële opgave(n) bij de start van het gebiedsproces? Welk (tussen)resultaat was in het voorjaar van 2011 bereikt? In het doorlopen proces van initiële opgave(n) naar resultaat zijn vervolgens de belangrijke elementen of fasen benoemd, die in de daaropvolgende paragrafen nader zijn uitgediept. Daarbij zijn verschillende verklarende factoren te onderscheiden, die hier als volgt zijn ingedeeld:
Ontwikkelingen in opgaven en speelveld;
De opstelling van actoren en hun interacties daarbij;
De maatschappelijke context en de 'spelregels' gedurende het proces.

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

5.2 Opgave en resultaat

Initiële opgave
De opgave voor Westflank Haarlemmermeer is om een internationaal vestigingsklimaat met 10.000 woningen te realiseren in een groenblauw raamwerk, bestaande uit 1.200 hectare. Daarnaast bestond de opgave om 1.000.000m^3 piekberging te realiseren.

Resultaat voorjaar 2011
In 2010 is de businesscase gesloten waarin een plan is verwoord en afspraken zijn gemaakt over de uitvoering ervan. Sindsdien ligt het project stil omdat een keuze over het tracé voor de 380 kV leiding werd afgewacht. Nu bekend is dat deze door de Westflank zal lopen, ligt het project stil: de partijen bezinnen zich op de te nemen vervolgstappen.

Belangrijke elementen
Locatiekeuze en seizoensberging in het plangebied;
Groeien van de waterplas;
Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid klimaatbestendige inrichting.

5.3 Locatiekeuze en seizoensberging in het plangebied

Water was geen sturend element in de locatiekeuze voor het plangebied. De locatie is op hoofdlijnen opgelegd door het Rijk. Daarbij is geen rekening gehouden met wateraspecten.
Bij deze keuze is rekening gehouden met ruimtelijke beperkingen als gevolg van het beleid voor de luchthaven Schiphol, het Groene Hart en de Greenport Bollenstreek. Daarnaast werden in de Westflank kansen gezien voor het combineren van de functies water, natuur, recreatie en wonen, waarmee nieuwe kwaliteiten zouden worden gerealiseerd.

Bij de locatiekeuze voor de seizoensbergingsplas speelden wateraspecten een grote rol. Om de waterplas zo effectief mogelijk te maken, is gekozen voor de centrale locatie in het midden van de Westflank. Voor het functioneren als seizoensberging is het namelijk essentieel dat de plas wordt gevoed met meer schoon regenwater dan er in de plas zelf valt. Dit kan alleen worden bereikt door neerslag op schoon, verhard oppervlak rechtstreeks op de plas af te voeren. De plas vult zich hierdoor sneller met schoon water, waarmee het ook in drogere periodes meer schoon water aan de omgeving kan afstaan. Uitsluitend in het momenteel gekozen deelgebied zijn er mogelijkheden om direct aan de plas bebouwing te koppelen.

De plas, benodigd voor seizoensberging, vloeit voort uit de opdracht van het Rijk, maar is niet als zodanig door het Rijk opgelegd. De provincie, gemeente en het waterschap hebben, samen met andere bij de gebiedsuitwerking betrokken partijen, in de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek de mogelijkheid voor de seizoensberging van 2.000.000m^3 genoemd. Dit is vervolgens als concreet getal vastgelegd in de bestuursovereenkomst. Rijnland is gedurende het proces pleitbezorger geweest van de seizoensberging, maar heeft hier geen wettelijke taak en achtte zich niet (financieel) verantwoordelijk. De andere drie partijen hadden hier een andere perceptie. Tot op dit moment is dit punt nog niet opgelost. Wel vinden de regionale partijen gezamenlijk dat de Westflank aantoont dat klimaatverandering, en de daaruit voortkomende verdrogingsproblematiek, zulke majeure investeringen vraagt, dat dit om rijksbeleid en om rijksmiddelen vraagt. Het Nota Ruimtebudget is bij lange na niet voldoende. De regionale partijen zijn van mening dat het Rijk een onmogelijke opdracht heeft geformuleerd. Zij vinden dat zij veel eerder en helderder het signaal naar het Rijk hadden moeten geven dat de klimaatopgave de draagkracht van de regio en van de gebiedsontwikkeling te boven ging. Dit is vooral te wijten aan het feit dat de opgave van klimaatbestendigheid en duurzaamheid een vage is. De partijen hebben deze omgezet in de concrete ambitie van 2.000.000m^3, maar hadden meer duidelijkheid van het Rijk gewenst over wat nu precies onder de opgave werd verstaan en op welke manier deze had kunnen worden gerealiseerd.

5.4 Groei van de waterplas

De waterbeheerder heeft vanaf het begin een duidelijke rol gespeeld bij het ontwerp van het plangebied. Rijnland was reeds vroeg in het proces Westflank betrokken en heeft tijdig zijn visie op duurzaam waterbeheer in de Haarlemmermeerpolder uitgewerkt en ingebracht. Het heeft actief getracht om mee te denken in het ontwerpproces en open te staan voor de ideeën van anderen. Het wateraspect wordt door alle partijen als belangrijk ervaren en de partijen zien in dat water, naast de noodzakelijkheid van de waterberging, ook meerwaarde in een plan kan hebben als ontwerpprincipe (wonen aan het water en recreatiemogelijkheden). Door de wateropgave te benaderen als ontwerpopgave met drie dimensies, wordt het mogelijk gezamenlijk te zoeken naar de meest wenselijke inrichting van de polder. Hierbij hield Rijnland niet stug vast aan allerlei voorschriften, maar probeerde mee te bewegen met wensen van derden. De combinatie van water en een hoogwaardig woonmilieu werd door alle partijen erkend. Zo werd ook getracht een deel van de kosten voor de seizoensberging te vertalen naar investeringen in woonkwaliteiten, die uit de grondexploitatie gefinancierd moeten worden.

Uit onderzoek bleek dat de waterplas groter zou moeten worden dan dat op dat moment was voorzien. Dit leidde tot de conclusie dat de plas zoals voorzien in het programma van eisen, zowel technisch niet haalbaar, alsook niet optimaal was. Om de plas effectief te laten zijn, moest deze voldoende groot zijn, waarbij gold: hoe groter hoe effectiever, want: hoe meer bergingsvolume. Gedurende het proces werd de plas daarom gaandeweg groter en daarmee een steeds belangrijker aspect in het proces. Als gevolg hiervan werd het steeds moeilijker om de plannen financieel rond te krijgen. Steeds meer geld dat bestemd was voor het groen en opbrengsten uit de grondexploitatie waren nodig om de waterplas te kunnen financieren, waardoor discussie tussen de betrokken partijen ontstond. Uiteindelijk werd ervoor gekozen 100 hectare net aangelegd groen op te offeren voor de realisatie van de plas. De verschillende partijen kunnen zich redelijk vinden in deze variant.

Overigens is er over de noodzaak om water terug te brengen als compensatie voor de toename van het verhard oppervlak geen enkele discussie.

5.5 Onduidelijkheid over verantwoordelijkheid klimaatbestendige inrichting

Onduidelijkheid over wie verantwoordelijkheid is voor een klimaatbestendige inrichting en de mate waarin dit een eis of een wens is, zorgt voor moeizame discussies als de opgave botst met andere belangen. Klimaatbestendigheid is een 'nieuwe' eis, waarvan de legitimiteit bewezen moet worden. Als de hype rond klimaat afzakt, neemt ook het animo af om erin te investeren. Dit komt het meest pregnant tot uiting wanneer het Rijk besluit de 380 kV leiding door het gebied te projecteren.

De onduidelijkheid rondom de seizoensbergingsplas heeft de bestuurlijke besluitvorming rond de planuitwerking vertraagd. Uiteindelijk is toch vóór 1 januari 2011 een besluit genomen, om Nota Ruimtegelden veilig te stellen. Het onderliggende vraagstuk is echter nog niet opgelost.

Vrijblijvendheid van verschillende partijen in het project bemoeilijkt de besluitvorming. Geen van de partijen voelde zich volledig eigenaar van de gebiedsontwikkeling, waardoor geen van de partijen zich volledig inzette voor de realisatie ervan (en van de seizoensberging). Daardoor duurde het lang voordat een besluit werd genomen (onder druk van de externe ontwikkeling rondom de 380 kV kabel en de vervaldatum van het Nota Ruimtebudget).

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. Tamboer	hoogheemraadschap van Rijnland
Dhr. J. Biesma	hoogheemraadschap van Rijnland
Dhr. R. van Aerschot	gemeente Haarlemmermeer
Dhr. B. Uitterhoeve	gemeente Haarlemmermeer
Dhr. R. Wezenberg	provincie Noord-Holland
Dhr. H. Groot	provincie Noord-Holland
Dhr. R. Sabee	provincie Noord-Holland
Mevr. M. de Vaan	Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)
Mevr. I. de Kort	Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB)

Geraadpleegde literatuur:

Waterstructuurvisie Haarlemmermeerpolder, Hoogheemraadschap van Rijnland, vastgesteld op 22 september 2010
Wateradvies Westflank Haarlemmermeer, Hoogheemraadschap van Rijnland, 27 september 2010
Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van provincies Noord- en Zuid-Holland op 16 mei 2006
Bestuursovereenkomst Westflank Haarlemmermeer, Rijk, Provincie Noord-Holland, Gemeente Haarlemmermeer, Hoogheemraadschap van Rijnland, oktober 2008
Planbeeld 3-meren: 'de Westflank in 2030 perspectief', Bestuurlijk Overleg Westflank Haarlemmermeer, december 2010
Website http://www.westflankhaarlemmermeer.nl/ van de gemeente Haarlemmermeer