

18 januari 2024

Houd ruimte voor professionele gebiedsontwikkeling met water

[Friso de Zeeuw](#) Adviseur gebiedsontwikkeling en emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling TU Delft

[Ties Rijcken](#) Innovator en publicist over water en verbonden aan de Technische Universiteit Delft

‘Water en bodem sturend’ is op zich een goed uitgangspunt voor ruimtelijke inrichting. In de uitwerking dreigt dat echter meer ‘dicterend’ te worden, vinden Friso de Zeeuw en Ties Rijcken. Zij laten aan de hand van praktijkvoorbeelden zien hoe uitstekende gebiedsontwikkelingen dan kopje onder gaan, onder meer door vergaande juridisering.

Het kabinet omarmde het adagium ‘water en bodem sturend’ in november 2022 en promoveerde het tot [inzet van beleid](#). In de brief aan de Tweede Kamer staan 33 ‘structurende keuzes’ en 55 ‘maatregelen’. De brief kondigt onder meer bouwverboden aan voor de uiterwaarden, het IJsselmeergebied en delen van diepe polders. Verder worden bouwplannen in half Nederland onderworpen aan een ‘klimaattoets’. Dat kan uitmonden in het oordeel: ‘nee, tenzij’ of ‘ja, mits’, waarbij te verwachten valt dat ‘nee’ vooral duidelijk zal klinken.

Iedereen is aan het werk

We zien een imposante beleidsmachinerie op gang komen. Met water-reoriënterende ambtenaren van de verschillende overheidsgeledingen en kennisinstellingen aan de knoppen. Zij werken aan een ‘borgingskalender’ onderdeel van de [Landelijke Strategie en Interbestuurlijke Uitvoeringsagenda 2023-2024](#). Die borgingskalender blijkt te bestaan uit tientallen acties in om de 33 doelen en maatregelen in praktijk door te laten werken. ‘Juridische borging’ vormt een van de belangrijkste instrumenten. Daarnaast hebben de betrokken ministers al eerder een [Concept-ruimtelijk afwegingskader](#) gepresenteerd: waar (niet) te bouwen. En een [Landelijke maatlat groene en klimaatadaptieve gebouwde omgeving](#) die aangeeft hoe er ontwikkeld en gebouwd moet worden. Ook deze beide documenten reppen veelvuldig over ‘onderzoek naar juridische borging’ en een vastlegging in ‘bestuursovereenkomsten’. De provincies werken intussen aan [Geschikheidskaarten water en bodem voor woon-en werklocaties](#).

De publieke discussie daalt naar een wel heel primitief niveau. Dat doet het debat geen recht

Dit is zeker geen complete opsomming van alle water en bodem sturend-acties. Een rode draad is er wel: het 'sturend' wordt meer 'dicterend'. Juridische borging – lees nieuwe wettelijke voorschriften – gaat de boventoon voeren. Vergaande juridisering verdringt het innovatief vakmanschap in ontwerp, techniek en het opstellen van de businesscase. Het dreigt zo zuurstof uit de ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling te onttrekken. En zonder zuurstof is er geen leven mogelijk, ook niet onder water.

In dit artikel laten wij aan de hand van een paar praktijkvoorbeelden laten wij zien hoe uitstekende gebiedsontwikkelingen ten offer kunnen vallen aan de nieuwe (voorgnomen) verbodsbepalingen. En we brengen in beeld hoe – op de golven van het recente hoogwater van januari – de publieke discussie soms naar een wel heel primitief niveau daalt. Dat doet het noodzakelijke debat geen recht.

In de uiterwaarden

Het eerste plan gaat om het [Arnhemse plan Stadsbouwblokken-Meinerswijk](#), met 400 woningen, annex natuur- en recreatieontwikkeling in uiterwaarden van de Nederrijn. Het bezwaar dat dit plan niet waterveilig zou zijn, houdt geen stand. De woningen komen op een hooggelegen locatie. Het risico op natte voeten is zo gering dat het verzekeraar is. Met verschillende maatregelen, waaronder de aanleg van een nevengeul, blijft de afvoercapaciteit van de Nederrijn binnen de wettelijke normen. Het plan van ontwikkelaar KondorWessels creëert zelfs een waterstandsverlaging. De nevengeul is aan te passen als eventueel in de verre toekomst andere eisen voor de waterafvoer zouden gaan gelden.



‘Stadsbouwblokken Meinerswijk’ door De Zwarte Hond (bron: De Zwarte Hond)

In Arnhem heeft een brede maatschappelijke discussie over het plan plaatsgevonden. Een lokaal referendum bekroonde het besluitvormingstraject. Het plan scoorde met een tweederde meerderheid volop voorstanders. Daarna heeft de Afdeling rechtspraak van de Raad van State alles nog een keer uitgebreid onderzoeken, wat in groen licht resulteerde. Kortom: een voorbeeldige gebiedsontwikkeling, inhoudelijk en procesmatig.

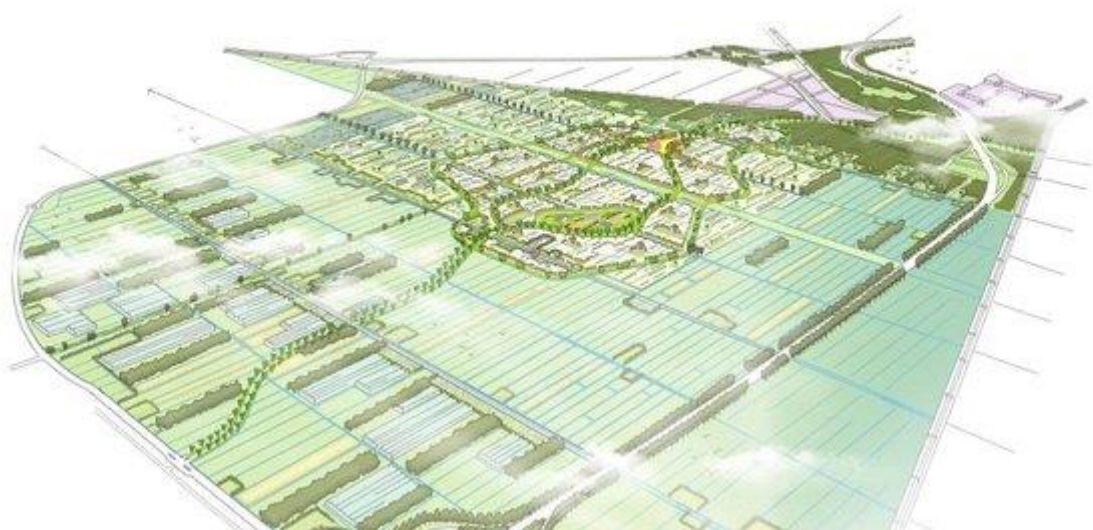
Waar het fout gaat in het waterveiligheidsdebat wordt genadeloos bloot gelegd in een [interview](#) in de NRC. Directeur Geeke Feiter-van Heuvelen van het Verbond van Verzekeraars zegt: “Ik was verbaasd toen ik vorig jaar hoorde dat er vierhonderd woningen worden gebouwd in de uiterwaarden bij Arnhem. Ik bedoel: wie heeft dat verzonnen?” Zo’n uitspraak getuigt van gebrek aan kennis van zaken en denkluheid. Dat verwacht je niet op dit niveau. Verzekeraars willen een grotere rol aan spelen in de beoordeling van water- en klimaatrisico’s. Dat belooft wat met deze bondsdirecteur. Eveneens in de NRC ging auteur Corine Nijenhuis los in een [opiniestuk](#) getiteld: “Is het hoogmoedig te wonen waar het water ook wil zijn?” Ook in dit artikel moet Stadsblokken-Meinerswijk het ontgelden. En ook hier zonder argumentatie.

De volgende opponent tegen Stadsbouwblokken-Meinerswijk verscheen in een [Nieuwsuur-reportage](#): Alex Hekman, business director Water bij ingenieursbureau Sweco. Hij heeft wel verstand van de materie. Zijn bezwaar tegen het Arnhemse plan is dat de buitendijkse locatie waar de bebouwing komt, mogelijk toch, onverwachts in de toekomst een keer nodig zou kunnen zijn voor verbreding van de rivierstroom. Hij vindt de onderzoeken die naar de potentiële ruimte voor de rivier in Arnhem zijn uitgevoerd ‘te rekenkundig’. Terwijl met die nevengeul juist op andere waterafvoer-vereisten kan worden ingespeeld. Hij zet er nog een metafoor tegenaan: “We gaan toch ook niet bouwen op de snelweg.” De vergelijking gaat mank, want het natte equivalent van de snelweg is de vaargeul en daar wil vanzelfsprekend niemand bouwen.

In de diepe polder

Ons tweede voorbeeld betreft gebiedsontwikkeling met woningbouw in diepe polders: ook dat roept veel weerstand op. Ten onrechte. De oorzaak van het misverstand lijkt het hardnekkige onderbuikgevoel dat diepe polders gevoeliger zijn voor dijkdoorbraken en wateroverlast door extreme neerslag dan minder diepe polders. Over de waterhouding, waterveiligheid en bodem bestaan nogal wat mythes die [Ties Rijcken](#) (dijkdoorbraken) en [Jelmer Biesma](#) (wateroverlast) eerder ontmaskerden.

Het komt erop neer dat de absolute hoogte van een gebied niet bepaalt wat de kans op wateroverlast is, maar de relatieve ligging in de omgeving. Er ontstaan plassen als het water ergens niet goed weg kan. Dat gebeurde begin januari op uiteenlopende locaties in Nederland, ongeacht de hoogte ten opzichte van NAP.



‘Zuidplaspolder’ door Gemeente Zuidplas (bron: Gemeente Zuidplas)

Vast doelwit van de kritiek is het [Vijfde Dorp](#), een gebiedsontwikkeling met 8.000 woningen in de Zuidplaspolder bij Gouda. Vanuit het waterdomein komen drie bezwaren: kans op een dijkdoorbraak, overlast van piekbuien en de slechte grondslag (slappe veenbodem). De bezwaren zijn te weerleggen. Twee stormvloedkeringen en een dijk met de veiligheidsnorm van 1:30.000 beschermen de polder. Het plan voorziet in een waterbergingsfunctie voor de omgeving, geëntameerd met medewerking van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. ‘Klimaatadaptief bouwen’ voorkomt verzakkingen en onderlopen van het woongebied bij extreme neerslag. Het plan situeert compacte woningbouw op een oude kreekrug. In het venige gebied eromheen is meer peilfluctuatie mogelijk, met eventueel vergravingen en drijvende woningen.

Net als bij Stadsblokken geldt bij het Vijfde Dorp dat met vakmanschap en met indringend overleg met relevante partijen – zoals het dienstdoende waterschap – op ogenschijnlijk lastige locaties uitstekende gebiedsontwikkeling mogelijk is.

Langs het waterfront

Als derde voorbeeld van een plan dat met de beleidslijn ‘Water en bodem sturend’ in de gevarenzone raakt, nemen wij een voorgenomen gebiedsontwikkeling in het IJsselmeergebied. De gemeente Lelystad werkt aan het [plan Waterfront Kust](#), met recreatieve en economische functies en circa 3000 woningen. Lelystad wil de ligging van Lelystad aan het water beter te benutten en een aantrekkelijke kustzone creëren. Hier geldt het argument dat de zoetwatervoorraad van onze ‘nationale regenton’ (IJsselmeer en Markermeer) onaangetast moet blijven. Met dit plan neemt die capaciteit met minder dan 0,01 procent af. Desnoods zou deze micro-afname elders gecompenseerd kunnen worden.



‘Plan voor kust Lelystad’ door Gemeente Lelystad (bron: Gemeente Lelystad)

Een verbod op gebiedsontwikkeling in het Markermeer mist een adequate onderbouwing. Naast het regenton-argument gaat het om potentiële schade aan natuur, verlies aan ‘komberging’ en het blokkeren van ‘mogelijke toekomstige ontwikkelingen’. Het ecologisch arme Markermeer (al Natura 2000-gebied) kan juist worden verrijkt met ‘bouwen met de natuur’-projecten. Verlies aan komberging is een micro-nadeel dat op vele manieren valt op te lossen. Als relevante ‘mogelijke toekomstige ontwikkeling’ wordt vermoedelijk peilopzet bedoeld. Voor het IJsselmeer zou een peilverhoging misschien kunnen, hoewel het grote investeringen in het buitendijks gebied en de dijken met zich mee zal brengen, van Makkum tot Zwolle.

Het Markermeer is een volledig gecontroleerd binnenmeer waarlangs de dijken pas in 2002 tot primaire keringen zijn verklaard. Waterhuishoudkundig ontbreekt elke motivatie voor een substantiële peilverhoging. Het is het dan ook niet de vraag of je daar kunt bouwen maar onder welke condities dat mogelijk is; vooral de hoogte van watergevoelige functies vraagt aandacht.

Einde aan de maakbaarheid?

Nogal wat ‘water en bodem sturend’-concepten zijn nog niet voldoende doordacht en uitgekristalliseerd. We verwijzen naar onze uiteenzetting over het Markermeer en naar de mythes over bouwen in diepe polders. Hiermee hangt de vraag samen hoeveel ruimte we nu en in de komende decennia moeten blijven reserveren voor eventuele, ongewisse waterhuishoudkundige maatregelen in een verre toekomst. Veel waterexperts adviseren dat.

De reikwijdte van dit voorzorgbeginsel en de daarmee gemoeide ruimteclaim behoren onderdeel te vormen van het maatschappelijk debat.

De geschiedenis van de ruimtelijke inrichting van Nederland leert dat wij in dit land eeuwen lang in staat zijn geweest water en bodem aan te passen aan onze behoeften. Met Water en Bodem Sturend verandert dat niet in één klap, zoals ook [Fris Verhees](#) concludeert in bespreking van de 'Historische atlas van Nederland'. Het in de waterwereld populaire adagium 'einde van de maakbaarheid' mist dan ook realiteitszin.

In een [opiniestuk](#) in de NRC schrijft een drietal fysisch geografen dat de grenzen van het Nederlandse watersysteem zijn bereikt en dat zij minder functies met een watersysteem willen combineren. Dat betekent een forse exclusieve ruimteclaim die haaks staat op een actueel ambitieniveau van de nationale ruimtelijke ordening. Daarmee worden ook ontwerp-innovaties en technische innovaties – een Nederlandse specialiteit – geblokkeerd. Interessante functiecombinaties kunnen voortaan niet meer.

Er woedt een strijd om de schaarse ruimte; een gevecht dat in de komende jaren alleen maar heftiger wordt. Iedere sector en belangengemeenschap heeft een eigen fanclub met een verhaal waarom juist dát specifieke belang meer prioriteit heeft dan al die andere. In 'Hotel Ruimtelijke Ordening' staan ze allemaal vroeg op om hun badhanddoek over een planologische strandstoel te leggen.

Daarnaast duikt 'water en bodem Sturend' regelmatig op als 'dekmantel' voor andere pleidooien. Zoals een voorkeur om binnenstedelijk te verdichten en om bouwen buiten de steden te weren. Bij het argument om meer te bouwen in hoog Nederland gaat het soms eigenlijk om vermindering van de ruimtedruk in de Randstad. Bij noodoverloopgebieden staat zo nu en dan in wezen de natuurontwikkeling in de uiterwaarden centraal. Bij niet bouwen in het Markermeer gaat het onder de oppervlakte om behoud van vergezichten. Allemaal argumenten waar we het over kunnen hebben, maar ze staan naast het water sturend-discours.

Het loopt vast

Water en bodem zijn fundamenteel, maar andere ruimtelijke belangen zijn dat op hun manier ook: wonen, energievoorziening, transportinfrastructuur, werkgelegenheid, natuur, et cetera. Stel dat elk ruimtelijk belang zich in een strak juridisch harnas hult. Dan lopen ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling onherroepelijk (verder) vast, zoals veteraan [Henk Puylaert](#) onlangs nog een duidelijk maakte.

Een andere veteraan, [Peter Glas](#) (voormalig Deltacommissaris) stelde dat juridische voorschriften een 'gelijk speelveld' creëren waar 'velen om vragen'. Dat staat haaks op een karakteristiek van ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling, namelijk de zoektocht naar gedifferentieerde oplossingen, afhankelijk van opgave, locatie en omgeving. Ruimte voor maatwerk dus.

De dreigende juridisering van 'water en bodem sturend' vraagt dus om versterkte dijkbewaking, want een deel van de water- en bodemwereld wil het momentum benutten voor een absolute voorrangspositie. Dat resulteert in 'water en bodem dicterend'. Het vraagt om een krachtig tegengeluid, voordat het te laat is en ons land verder op slot gaat.