

# 2

## ANALYSE

### 2.1 INLEIDING

#### BUREAUSTUDIE

Op basis van een bureaustudie zijn een dertigtal projecten onderzocht waarbij 'historisch' water is teruggebracht in de stad. Deze projecten zijn geanalyseerd op een aantal onderscheidende kenmerken:

- Betrokkenen:  
gemeente, waterschap, provincie, private partijen, overige partijen.
- Kenmerken van het project:  
ligging in Nederland, binnenstedelijk en fase waarin het project zich bevindt.
- Type water:  
gracht, singel, beek, haven, et cetera.
- Doel waterhuishouding:  
afkoppelen, recreatie, afvoer, berging.

Bovenstaande analyse is opgenomen in bijlage 1.



### NADER ONDERZOEK

Op basis van deze eerste analyse heeft de begeleidingscommissie een selectie gemaakt van 9 projecten die nader zijn onderzocht door middel van interviews met de betrokken projectleiders vanuit gemeenten en eventueel waterschappen. De volgende projecten zijn nader onderzocht:

- |                  |                            |
|------------------|----------------------------|
| • Enschede:      | Roombeek                   |
| • Breda:         | Nieuwe Mark/Haven          |
| • Wageningen:    | Herinrichting Rooseveltweg |
| • Arnhem:        | Sint Jansbeek              |
| • Meppel:        | Gasgracht                  |
| • Utrecht:       | Herstel Singelstructuur    |
| • Beek Ubbergen: | Water Werkt                |
| • Zaandam:       | Inverdan                   |
| • Gouda:         | Hollandse waterstad        |

Deze interviews hebben inzicht gegeven in de betrokkenheid van de gemeenten en waterschappen bij de verschillende projecten (zie bijlage 2).

In onderstaande paragrafen gaan we verder in op de verschillende aspecten die een rol spelen bij de betrokkenheid van waterschap en gemeente. Het betreft:

- Aanleiding
- Meerwaarde waterhuishouding
- Actoren
- Communicatie & Organisatie
- Financiering

## 2.2 AANLEIDING PROJECTEN

De onderzochte projecten laten een grote verscheidenheid zien in aanleidingen voor het terugbrengen van water in de stad. De aanleiding voor de projecten lag veelal niet in een opgave vanuit het waterbeheer, maar vanuit andere beleidsvelden. Voorbeelden van dergelijke aanleidingen zijn.

### VERKEER EN VERVOER

Door herstructurering van wegen kan er ook ruimte gecreëerd worden voor water. In Arnhem en Wageningen waren verkeersprobleem (mede) de aanleiding voor het terugbrengen van historisch water in de stad. Het verkennen van de verkeersproblematiek gaf een positieve impuls aan het denken over water in de stedelijke omgeving en leidde in Wageningen tot de aanleg van een singel naar de stadsgracht.

### HERSTRUCTURERING/WIJKVERBETERING

Veel steden kampen met verpauperde wijken in de stad. Bij wijkverbetering speelt de verbetering van de leefomgeving doorgaans een belangrijke rol. Water kan hier een positieve bijdrage aan leveren. Vanuit stedenbouwkundig oogpunt kan water een meerwaarde voor de stad vormen. Water kan bijdragen aan een positieve business case door waardevermeerdering van aanliggende panden en omliggende terreinen en een potentiële aantrekkingskracht voor recreatie en toerisme. In Zaandam heeft het terugbrengen van water in het centrum bijgedragen aan de economische concurrentiepositie van het winkelcentrum. Het vormde een belangrijke factor in de aantrekkelijkheid van de winkelstad.

### CULTUURHISTORIE

Het terugbrengen van water in de stad kan ook plaatsvinden vanuit een cultuurhistorische achtergrond. Het water was decennia geleden al aanwezig en deze oude situatie wordt weer teruggebracht en zichtbaar gemaakt. Deze extra belevingswaarde die water aan een gebied kan geven, kan een economische stimulans vormen. De aanwezigheid en zichtbaarheid van water kan de aantrekkelijkheid van een gebied vergroten en kan recreatie en toerisme doen toenemen.

### WATERHUISHOUDING

Uiteraard wordt water in een aantal gevallen ook juist weer teruggebracht in de stad vanuit waterhuishoudkundig oogpunt. In Beek en Ubbergen had men duidelijk een probleem met wateroverlast van de stuwwal. Het project "Water werkt" is gestart om onder andere dit probleem op te lossen.

## 2.3 MEERWAARDE VOOR DE WATERHUISHOUDING

Het terugbrengen van historisch water in de stad kan een positief effect hebben op de waterhuishouding. Waterhuishoudkundige opgaven die gebaat kunnen zijn bij het terugbrengen van historisch water in de stad, zijn waterberging, het verbeteren van de waterkwaliteit en de afvoer van hemelwater.

### WATERBERGING

Veel gemeenten hebben een gemeentelijke wateropgave. Deze wateropgave geeft de hoeveelheid waterberging aan die nodig is om wateroverlast te voorkomen. Het terugbrengen van water in de stad kan in de praktijk meestal slechts een zeer gering deel van de waterbergingsopgave vervullen. De ruimte voor waterberging wordt grotendeels bepaald door de peilstijging die op het open water mogelijk is en wordt beperkt door de noodzakelijke ontwateringsdiepte voor de omliggende functies. Dit maakt dat doorgaans slechts een geringe peilfluctuatie in stedelijk gebied mogelijk is en dus slechts weinig bergingsruimte aanwezig is.

### WATERKWALITEIT

Een slechte waterkwaliteit in stedelijk gebied kan veroorzaakt worden door riooloverstorten die niet conform beleid functioneren, riooloverstorten die op een verkeerde plaats liggen of bijvoorbeeld door onvoldoende doorstroming in de aanwezige watergangen. Door water terug te brengen in de stad kan een verbetering van de waterkwaliteit worden bereikt door het verbeteren van de doorstroming van het stedelijk watersysteem en het saneren van niet goed functionerende of verkeerd gelegen riooloverstorten. Daarentegen kunnen dit soort projecten ook aanleiding geven tot waterkwaliteitsproblemen als gevolg van stagnant water en onvoldoende doorstroming. Zo heeft in Breda het aanleggen van nieuw stedelijk water geleid tot het ontstaan van stagnant water in een 'dode arm'.

### AFVOER VAN HEMELWATER

Het afkoppelen van regenwater is een veel voorkomende maatregel om de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) te ontlasten. Het afgekoppelde regenwater moet echter wel afgevoerd worden. Hierbij kan extra open water een rol spelen.

## 2.4 ACTOREN

Een groot aantal gemeenten is actief bezig met het weer terugbrengen van water in de stedelijke omgeving. Bij het terugbrengen van water in de stedelijke omgeving zijn vaak meerdere partijen betrokken. De hoeveelheid en het type actoren kan zeer verschillend zijn. Voor alle organisaties geldt dat er duidelijk een meerwaarde voor de eigen organisatie moet zijn om een actieve rol te willen spelen in het project.

Actoren die een rol speelden in de onderzochte projecten zijn.

### GEMEENTEN

De interviews geven het beeld dat het vooral de gemeenten zijn die als initiatiefnemer voor de onderzochte waterprojecten in stedelijk gebied optreden. Dit heeft als voornaamste reden dat er vanuit een gemeentelijk beleidsterrein een opgave aan de projecten ten grondslag ligt. Zo lag er in Wageningen een verkeerskundig probleem met de Rooseveltweg. Toen de gemeente hierover in contact trad met het waterschap bleek er ook een waterhuishoudkundige opgave te liggen die goed kon worden gecombineerd met de herstructurering van de weg.

Bij de uitwerking van de plannen zijn veelal meerdere partijen binnen de gemeentelijke organisatie betrokken. Afhankelijk van het beleidsterrein waarin de primaire opgave ligt, wordt een ter zake kundig projectleider aangewezen. In het projectteam hebben voor het project relevante specialisten zitting. Dit kan variëren van waterbouwkundigen tot vergunningspecialisten. Vrijwel alle afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie hebben een adviserende of toetsende rol in de onderzochte projecten.

### WATERSCHAP

De betrokkenheid van de waterschappen bij de projecten is zeer verschillend en hiermee ook de rol die zij innemen in een dergelijk project. Afhankelijk van de waterdoelen en wateropgaven hebben de waterschappen veel of weinig betrokkenheid. Indien er een duidelijk waterhuishoudkundig doel in het project benoemd is, beschouwt het waterschap het doorgaans als haar taak dit doel te behartigen en neemt zij zitting in de projectgroep die het project begeleidt.

In vrijwel alle onderzochte projecten werden andere beleidsopgaven dan water als meer sturend ervaren. Uitzonderingen hierop zijn Beek-Ubbergen en Enschede. In Enschede heeft de Roombeek voornamelijk een waterhuishoudkundig doel. Vanuit zowel waterschap als gemeente is een projectleider aangesteld die de Roombeek samen ontwikkeld hebben.

Deelname aan de projectgroep wordt door waterschappen dan ook vaak als lastig ervaren omdat de wateropgave doorgaans niet de enige opgave binnen een project is. Doordat water vrijwel altijd een neven doel vormt naast beleidsdoelen van andere partijen, ervaren waterschappen het als lastig om de belangen van water naar voren te behartigen. Dit vraagt namelijk om te schakelen met andere beleidsvelden die niet 'des waterschaps' zijn.

Bij een aantal projecten was het terugbrengen van water zo kleinschalig, dat het waterschap geen betrokkenheid had. Haar rol beperkte zich tot die van vergunningverlener. In een aantal projecten wordt de rol van waterschappen als toetsers door zowel gemeente als waterschap als voldoende beschouwd vanuit de toekomstige rol van eigenaar/beheerder van het aan te leggen open water. Uit de evaluaties van andere projecten blijkt echter dat zowel gemeenten als waterschap de beperkte rol van het waterschap als toetsers beschouwen als een gemiste kans voor het verkennen en verwezenlijken van vooraf onbekende mogelijke meerwaarden. Zij pleiten juist voor een meer proactieve houding van het waterschap in het planproces vanaf het eerste moment van planvorming.

### PROJECTONTWIKKELAARS EN VASTGOEDEIGENAREN

De formele rol van projectontwikkelaars was in de onderzochte projecten beperkt. Projectontwikkelaars hadden nooit zitting in een projectgroep. Achter de schermen kan de rol van de projectontwikkelaars uiteraard veel bepalender zijn geweest. Zij kunnen op basis van hun grondpositie een bepalende invloed hebben op de grondprijs en daarmee op de exploitatie van projecten.

De onderzochte projecten vallen onder de oude Wet Ruimtelijk Ordening (WRO). Onder deze wet is een bijdrage van projectontwikkelaars aan het terugbrengen van water in de stad afhankelijk van de bereidheid van de desbetreffende projectontwikkelaar: in hoeverre ziet hij water als een kwaliteitsimpuls voor zijn project? Met de Grondexploitatiewet die per 1 juli 2008 in werking is getreden, heeft de gemeente nu wel een mogelijkheid om de projectontwikkelaar te laten bijdragen aan het terugbrengen van water in de stad: het exploitatieplan. Het exploitatieplan is een nieuw instrument waarin specifieke en afdwingbare eisen locatie-eisen kunnen worden opgenomen ten aanzien van de kwaliteit van het plan.

### DIENTST LANDELIJK GEBIED EN NATUURBESCHERMINGSORGANISATIES

DLG en NBO's hadden alleen in het project van Beek Ubbergen een rol. Zij namen deel aan de projectgroep omdat hier natuurontwikkeling en ruilverkaveling aan de orde waren. De overige projecten lagen in stedelijke gebieden waarin DLG en NBO's geen rol hadden.

### PROVINCIE

De provincie had nauwelijks een rol in de projecten, met uitzondering van het project in Beek Ubbergen. Door middel van het project "Water werkt" kon de provincie hier werken aan één van haar beleidsthema's: verdroging. Om deze reden waren zij nauw betrokken bij het proces. In de andere projecten was de provincie vaak agendalid van de projectgroep.

### BEWONERS

Bewoners zijn een belangrijke partij bij het weer terugbrengen van water in de stedelijke omgeving. In Utrecht, Breda, Arnhem en Wageningen zijn stichtingen in het leven geroepen om de belangen van de bewoners te behartigen in het proces. In Utrecht was deze burgervertegenwoordiging zelfs de initiator van het project en in Arnhem heeft een burgeralliantie een belangrijke rol gespeeld in het verkrijgen van de benodigde financiering.

### SUBSIDIEVERLENERS

Als niet onbelangrijke deelnemende partij aan projecten kunnen subsidieverleners worden aangemerkt. Om voor een subsidie in aanmerking te kunnen komen, dienen ingediende projecten aan bepaalde voorwaarden te voldoen. Via deze weg kunnen subsidieverleners een bepalende stempel hebben in het terugbrengen van water in de stad.

In de onderzochte projecten zijn de volgende subsidieverleners aangetroffen:

- de Europese Unie (o.a. de regelingen Interreg IIIB, EFRO, Birk);
- het ministerie van VROM (o.a. de regeling ISV);
- het ministerie van V&W (o.a. de regeling NBW);
- de provincies;
- regio's (o.a. het Samenwerkingsverband Noord-Nederland);
- het onderzoeksprogramma Leven met Water;
- recreatieschappen;
- lokale stichtingen.

### WONINGCORPORATIES

Het terugbrengen van water in de stad geeft doorgaans een kwaliteitsimpuls aan de omgeving. We zien dan ook dat corporaties hierop aanhaken door hun eigendommen in de omgeving van de activiteiten op te knappen.

In de onderzochte projecten hebben de woningcorporaties niet als projectontwikkelaar opgetreden. Uiteraard hebben zij wel eigendommen en eventueel grondeigendommen en daarmee ook invloed op de grondprijs.

### RECREATIE EN TOERISME

In een aantal projecten geeft het terugbrengen van historisch water in de binnenstad mogelijkheden voor recreatie zoals recreatievaart, rondvaarten, waterfietsen en horeca langs het water. Om deze reden zien we in een aantal projecten ook de recreatiesector deelnemen aan projecten.

### CULTUURHISTORIE

Juist vanwege het karakter van het terugbrengen van historisch water zien we bij een aantal projecten dat organisaties als Monumentenzorg en de Rijksdienst voor Archeologie partner zijn in de projecten. Zij kunnen op deze manier cultuurhistorische kennis aandragen voor het herstel van de waterstructuur.

## 2.5 COMMUNICATIE EN ORGANISATIE

### COMMUNICATIE MET BURGERS

Bij alle onderzochte projecten heeft een relatief uitgebreide communicatie met bewoners (-platforms) plaatsgevonden. De doelstelling voor de communicatie varieerde van het leveren van input aan de planvorming (Utrecht) tot het informeren over voorgenomen activiteiten. Hierbij moet gedacht worden aan bewonersavonden, inloopavonden e.d.

In Arnhem en Wageningen kwam het eerste initiatief van betrokken burgers die problemen ervaren met hun leefomgeving. Door een stichting in het leven te roepen en de (verkeerskundige) problemen onder de aandacht te brengen bij de gemeente zijn de initiatieven in samenhang met de andere opgaven opgepakt.

### VERGUNNINGEN

Bij een aantal projecten was de gemeente initiatiefnemer en ontwikkelaar van het project en hadden overige partijen alleen een toetsende en vergunningverlenende rol. In deze projecten bleef de communicatie beperkt tot vergunningaanvragen en de overleggen daarover.

### PROJECTGROEP

Indien andere partijen zoals het waterschap betrokken waren bij de planvorming hadden deze doorgaans ook zitting in de projectgroep. In Beek Ubbergen kwam deze projectgroep bijna wekelijks bij elkaar. In Wageningen had het waterschap ook zitting in de projectgroep maar was alleen aanwezig indien voor het waterschap relevante zaken aan de orde kwamen. Ook in Gouda had het waterschap zitting in de projectgroep. De inzet werd door het waterschap in de voorbereidingsfase onderschat. Het waterschap is achteraf van mening dat in die fase meer energie in het project gestoken had moeten worden. Daarmee had het waterschap meer sturing kunnen geven aan het gehele proces.

### STUURGROEP

In sommige projecten is een stuurgroep ingesteld. Het wel of niet instellen van een stuurgroep is afhankelijk van de complexiteit van het project. Met name voor de complexere projecten, waarbij meerdere belangen en partijen een rol spelen, worden stuurgroepen ingesteld. De stuurgroepen worden doorgaans gevormd door bestuurlijke vertegenwoordigers van de betrokken partijen, ondersteunt door eigen ambtenaren. In de stuurgroepen worden bestuurlijke besluiten over financiën en voortgang voorbesproken en afspraken gemaakt over de besluitvorming.

### BILATERAAL OVERLEG

De geïnterviewden geven aan dat in de projecten veel bilateraal overleg noodzakelijk is. Deze overleggen kunnen gaan over een veelheid aan (detail)onderwerpen. Vragen als "Welk profiel hanteren we?", "Hoe zit het met de verschillende waterpeilen?" en "Hoe steken we de besluitvorming in?" komen in deze overleggen aan de orde. Deze bilaterale overleggen vinden plaats in de vorm van telefoontjes, e-mails of afgesproken overlegmomenten. Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking tussen partijen op dit niveau essentieel is voor het succesvol verlopen van processen.

## 2.6 FINANCIERING

### FINANCIERINGSVORMEN

De financiering van de geanalyseerde projecten is relatief uniform. Veelal is de gemeente de financier van het project. Hierbij kan subsidie worden verkregen vanuit Rijk, provincie en Europa. Dit is ook in lijn met de gemeentelijke rol als initiatiefnemer en vaak doorslaggevende stedenbouwkundige invalshoek.

In een aantal gevallen heeft het waterschap bijgedragen in de kosten. De verdeling van de kosten werd in de meeste gevallen afgeleid van het waterhuishoudkundige doel dat nagestreefd werd. Over het algemeen viel de bijdrage in het niet bij de totale investeringskosten. Uitzondering hierop vormen de projecten Roombeek en Water werkt.

Private partijen zijn in de geanalyseerde projecten niet betrokken als directe financier. De projecten vallen onder de oude Wet Ruimtelijk Ordening (WRO). Met deze wet is het voor gemeenten lastig kosten te verhalen wanneer de projectontwikkelaar een grondpositie heeft. Gemeenten kunnen in eerste instantie kosten verhalen voor bijvoorbeeld het terugbrengen van water in het plangebied op basis van een minnelijke overeenkomst, waarin een exploitatiebijdrage wordt afgesproken. Mocht dit niet lukken, kan de gemeente terug grijpen op de baatbelasting. Dit instrumentarium schiet echter tekort, waardoor niet alle gemaakte kosten verhaald kunnen worden.

Projectontwikkelaars zijn vaak terughoudend om kostenposten in hun project op te nemen waar geen (directe) baten tegenoverstaan. Bovendien kunnen projectontwikkelaars kiezen voor de optie van zelfrealisatie, waarbij de ontwikkelaar op zijn grondposities zelf vastgoed en openbaar gebied ontwikkelt binnen de kaders van gemeentelijke bestemmingsplannen. De mogelijkheid voor het terugbrengen van water in de stad is dus – onder de oude wetgeving – afhankelijk van de bereidheid van de desbetreffende projectontwikkelaar; in hoeverre ziet hij water als een kwaliteitsimpuls voor zijn project?



Ook biedt de oude WRO geen basis voor bovenplanse verevening. Dus wanneer water buiten het project van de ontwikkelaar wordt aangelegd, maar het desbetreffende project er wel profijt van heeft, kunnen kosten toch niet op de ontwikkelaar verhaald worden.

Conform de Grondexploitatiewet die per 1 juli 2008 in werking is getreden, kunnen kosten nog steeds met een minnelijke overeenkomst verhaald worden. De gemeente heeft nu echter de mogelijkheid van het exploitatieplan. Dit is met name bedoeld om de zogenoemde 'freeriders' – ontwikkelaars die geen overeenkomst willen sluiten en dus geen exploitatiebijdrage willen betalen – te dwingen mee te betalen. Het exploitatieplan is een nieuw instrument waarin specifieke en afdwingbare locatie-eisen kunnen worden opgenomen ten aanzien van de kwaliteit van het plan zowel qua woningbouwcategorieën als het openbare gebied. In een exploitatieplan wordt per te ontwikkelen perceel (na rato van opbrengst) een exploitatiebijdrage vastgesteld. Wanneer de locatie-eisen goed geformuleerd zijn, heeft de gemeente de mogelijkheid om bijvoorbeeld stedelijk water af te dwingen. Zo houdt de gemeente de regie over de ontwikkeling.

#### BEHEER EN ONDERHOUD

Over het beheer en onderhoud van de op te leveren waterlopen zijn tijdens de loop van de projecten meestal geen afspraken gemaakt. Het waterschap is per definitie beheerder van water (peilbeheer). Het blijkt dat afspraken over onderhoud doorgaans worden gemaakt nadat de projecten afgerond zijn. In alle onderzochte gevallen geldt dat het waterschap het onderhoud van het natte profiel voor haar rekening neemt met uitzondering van kademuren en het dagelijks verwijderen van drijfvuil. Deze laatste onderhoudstaken komen voor rekening van de gemeenten die daartoe beter zijn uitgerust.

Uitzondering op deze procesgang vormen Enschede en Breda. In Enschede zijn de afspraken over beheer en onderhoud vooraf vastgelegd in een ontwikkelovereenkomst tussen gemeente en waterschap. Dit houdt in dat de Roombeek in de legger van het waterschap wordt opgenomen, samen met de daaruit voortvloeiende beheer en onderhoudsverplichtingen. In Breda zijn soortgelijke afspraken gemaakt.