

University of Groningen

Kwaliteitsdoelstelling Ruimte voor de Rivier geanalyseerd

Verweij, Stefan; van den Brink, Margo; Bouwman, Ruben; Busscher, Tim

Published in:
RO Magazine

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Verweij, S., van den Brink, M., Bouwman, R., & Busscher, T. (2017). Kwaliteitsdoelstelling Ruimte voor de Rivier geanalyseerd: De ontwerper als spil in het gebiedsproces. *RO Magazine*, 35(12), 12-17.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Kwaliteitsdoelstelling Ruimte voor de Rivier geanalyseerd

De ontwerper als spil in het gebiedsproces

De auteurs zijn alle vier werkzaam aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport *Het Organiseren van Ruimtelijke Kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*, gemaakt in opdracht van Rijkswaterstaat, binnen het samenwerkingsverband tussen de Rijksuniversiteit Groningen en Rijkswaterstaat. De auteurs dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het artikel.

Na tien jaar nadert het programma Ruimte voor de Rivier de eindstreep. De resultaten zijn ernaar: het rivierengebied is zeker veiliger gemaakt voor de gevolgen van de klimaatverandering. Onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen analyseerden wat er terecht is gekomen van de tweede belangrijke doelstelling van het programma: het versterken van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied. En welke strategieën er zijn toegepast om dat te bereiken. Denk hierbij aan de projectgedreven strategie, de programma-als-achtervangstrategie en de all-instrategie.



Ruimte voor de Rivier is een innovatief programma. Het programma krijgt internationaal veel aandacht als omslag van 'vechten tegen het water' naar 'leven met het water'. Ook de dubbeldoelstelling van het programma is uniek. Naast het vergroten van de waterveiligheid heeft Ruimte voor de Rivier als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteit. Deze dubbeldoel-

stelling is geen sinecure. Zeker wanneer projecten in de uitvoering zijn of gaan en wanneer de druk op de ketel staat, ziet men ruimtelijke kwaliteit al snel als een 'luxue die veel extra geld kost' (Van Twist e.a., 2011, p. 15). In opdracht van Rijkswaterstaat zijn er daarom drie evaluaties uitgevoerd. De eerste evaluatie gaat in op de kostenopbouw van ontwerp- en realisatiefases waarin ruimtelijke kwaliteit centraal staat. Zijn deze projecten nu duurder? De tweede evaluatie betreft een inventarisatie van de bereikte ruimtelijke kwaliteit. De verschillende projecten hebben op een toegesneden en contextspecifieke manier invulling gegeven aan ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit valt daarom niet te vangen in generieke voorschriften, maar volgt uit het verhogen van 'de gebruiks-, belevings- of toekomstwaarde van een gebied' (Ruimte voor de Rivier, 2015, p. 10). Dit vraagt om lokaal maatwerk en om slim ontwerpen.

In aanvulling op de eerste twee evaluaties hebben wij daarom in een derde evaluatie onderzocht *hoe* het vergroten van ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied op zowel programma- als projectniveau is georganiseerd (zie Busscher e.a., 2017). Dat is gedaan via een systematische kwalitatieve vergelijkende analyse van 23 Ruimte voor de Rivier-projecten. Hierop voortbordurend zijn vier verdiepende casestudy's uitgevoerd naar de projecten Ruimte voor de Rivier Deventer, Ruimte voor de Rivier IJsseldelta, Ontpoldering Noordwaard en Dijkverbetering Amer/Donge.

Succes

In het programma Ruimte voor de Rivier is de ruimtelijke kwaliteit van de projecten beoordeeld door het Q-team.

Dit ruimtelijk kwaliteitsteam, voorgezeten door Rijksadviseurs van het Landschap Dirk Sijmons en Eric Luiten, keek naar de coherentie tussen hydraulische effectiviteit, ecologische robuustheid en culturele betekenis en schoonheid. De ruimtelijke kwaliteit is door het Q-team vastgesteld op twee momenten in de looptijd van een project: aan het einde van de planfase en aan het einde van de realisatiefase. Aan het einde van de planfase, bij de oplevering van de planontwerpen, scoorden 12 van de 23 projecten (52%) nog 'onvoldoende' wat betreft ruimtelijke kwaliteit. Aan het einde van de realisatiefase, bij de oplevering van de 23 projecten, was het beeld heel anders. Toen stelde het Q-team vast dat 20 van de 23 projecten (87%) hebben bijgedragen aan een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied ten opzichte van de situatie voor aanvang van de projecten. Bij 17 projecten was de ruimtelijke kwaliteit zelfs 'sterk verbeterd'. Hoewel dit succes van Ruimte voor de Rivier door de tussentijdse evaluaties die circa vijf jaar geleden zijn uitgevoerd (zie Feddes & Hinz, 2013; Hulsker e.a., 2011; Van Twist e.a., 2011), blijft de vraag *hoe* het programma en de projecten nu in staat zijn geweest de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.

Cluster

De sturingsfilosofie van het programma bestond uit de combinatie van centrale programmasturing vanuit de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier met decentrale projectimplementatie op lokaal of regionaal niveau. Vanuit het programmaniveau is gestuurd op ruimtelijke kwaliteit in de projecten met de inzet van het Q-team

De aanleg van twee geulen in de IJssel bij Deventer bracht een grotere openheid in de IJsselvallei met een waardevolle en aantrekkelijke differentiatie van land- en waterovergangen. Beeld Rijkswaterstaat



en het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit. Het onafhankelijke Q-team bracht geregeld bezoeken aan de projecten, toetste de ontwerpen aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling en bracht op basis hiervan gevraagd en ongevraagd adviezen uit. Tijdens deze bezoeken hielp het Q-team ook om ruimtelijke kwaliteit verder in te vullen en te verbinden met waterveiligheid.

Het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit, onderdeel van de Programmadirectie, had zowel een toetsende als een faciliterende rol. Enerzijds trad het op als secretariaat van het Q-team en was het verantwoordelijk voor de borging van ruimtelijke kwaliteit in de projecten. Anderzijds faciliteerde het de projecten in

het behalen van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. Het Cluster ontwikkelde bijvoorbeeld handreikingen voor elke riviertak: de IJssel, de Maas en de Waal. De 'Handreiking Ruimtelijke Kwaliteit IJssel' werd als eerste ontwikkeld. In deze handreiking zijn de kernkwaliteiten van de IJssel gedefinieerd en aan de hand daarvan zijn de verschillende ontwerpogaven en -principes geformuleerd. Denk hierbij aan de noodzaak tot het vergroten van de dynamiek van de oevers van de IJssel en de ontwikkeling van nieuwe terpen voor landbouwbedrijven. Op basis van de handreiking konden vervolgens de door de projecten ingehuurd landschapsarchitecten een 'vliegende start' maken.

Interactief

Ook organiseerde het Cluster bijeenkomsten voor bijvoorbeeld projectmanagers of landschapsarchitecten, om kennis en ervaringen uit de verschillende projecten te delen. De bijeenkomsten leidden bijvoorbeeld tot het besef bij waterschappen dat zij vooral zijn gefocust op de waterveiligheidsdoelstelling; vaak is de kennis om invulling te geven aan ruimtelijke kwaliteitsaspecten niet direct in huis. Op projectniveau zijn andere instrumenten ingezet. Zo speelde de betrokkenheid van een landschapsarchitect een belangrijke rol in zowel de plan- als de realisatiefase. Daarnaast is in de planfase gebruikgemaakt van interactieve ontwerpateliers met de omgeving en hebben lokale

Dijkverbetering Amer/Donge. De dijk is over een lengte van bijna een kilometer hoger en breder gemaakt, met onder andere een fiets- en wandelpad, aangelegd op de versterkte dijk. Beeld Rijkswaterstaat

en regionale partijen zich in bestuursovereenkomsten gecommitteerd aan de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. In de realisatiefase verschoof de aandacht vanzelfsprekend naar uitvoering, beheer en onderhoud. Projectinstrumenten richtten zich daar op de inzet van integrale contractvormen zoals Design & Construct-contracten, op het opnemen van ruimtelijke kwaliteit als gunningscriterium in de aanbesteding, en op het meenemen van ruimtelijke kwaliteit in de beheer- en onderhoudsplannen.

Going all-in

Uit de vergelijkende analyse blijkt dat maximale inzet op ruimtelijke kwaliteit leidt tot het succesvol bereiken van ruimtelijke kwaliteit: going all-in loont. Dit betekent dat er zowel op projectniveau als op programmaniveau volop actie is ondernomen om ruimtelijke kwaliteit te organiseren. Op projectniveau werd gebruikgemaakt van ontwerpateliers met lokaal bestuurlijk commitment en speelde de landschapsarchitect een belangrijke procesrol.

Vanuit het programma waren het Q-team en het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit nauw betrokken. Deze all-instrategie zagen wij in de planfase bijvoorbeeld bij Ruimte voor de Rivier Deventer. Doel was om de IJssel bij Deventer door uiterwaardvergraving meer ruimte te geven. De gemeente, de provincie, een lokaal Q-team, het nationale Q-team en het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit werkten hierbij samen aan een nadere invulling van ruimtelijke kwaliteit in het project. Uiteindelijk vond men elkaar in de ambitie om door de aanleg van twee geulen de rivier de gelegenheid te geven het landschap opnieuw te vormen. Volgens het Q-team



heeft dit geleid tot een grotere openheid in de IJsselvallei met een waardevolle en aantrekkelijke differentiatie van land- en waterovergangen.

Bijsturing

Een meer projectgedreven strategie zoals bij de ontpoldering van Noordwaard (zie apart artikel) blijkt effectief, net als de going all-instrategie. Maar vaak genoeg, wanneer er druk op de ketel staat en ruimtelijke kwaliteit in de dagelijkse hectiek van de projecten ondergesneeuwd dreigt te raken, is bijsturing

vanuit het programma noodzakelijk. Het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit treedt dan op als 'bewaker' van ruimtelijke kwaliteit. Deze programma-als-achtervangstrategie zagen wij met name bij relatief kleine, overzichtelijke projecten, zoals het project Dijkverbetering Amer/Donge. Omdat rivierverruiming in dit deel langs de Bergsche Maas niet mogelijk was, is de dijk over een lengte van bijna een kilometer hoger en breder gemaakt. Bewoners en bedrijven waren nauw betrokken, mede om de ruimtelijke

Successtrategieën

Er zijn in totaal zeven successtrategieën voor ruimtelijke kwaliteit geïdentificeerd in de evaluatie. Voor de planfase zijn dit de all-instrategie, de projectgedreven strategie en de programma-als-achtervangstrategie. Voor de realisatiefase zijn dit naast de all-instrategie verder de beheerstrategie, de laissez-fairestrategie en de contractstrategie.



kwaliteit te verbeteren. Zo is onder andere een fiets- en wandelpad aangelegd op de versterkte dijk.

Het in samenhang bezien van veiligheid en ruimtelijke

kwaliteit is voor meer traditionele waterbeheerorganisaties als waterschappen, die de dijkversterkingen onder hun hoede hadden, niet vanzelfsprekend. Waterschappen zijn gewend vooral te sturen op

waterveiligheid. Landschapelijke en ontwerp-kennis om waterveiligheid te verbinden met ruimtelijke kwaliteit is meestal niet aanwezig. Met behulp van de adviezen van het Q-team (dus vanuit het programma) kan een projectteam dan 'opnieuw leren kijken'. Zo staat er nu bijvoorbeeld, op aanraden van het Q-team, naast de A27 een boom op de dijk langs de Bergsche Maas die het begin van de dijk markeert. Dit lijkt wellicht iets simpels, maar de projectmanager gaf aan dat het waterschap dit soort denkrichtingen nodig had om na te denken over ruimtelijke kwaliteit. Lang niet alles wat het Q-team aandroeg is uitgevoerd, maar uit de interviews is gebleken dat er veel ideeën tussen zaten waarvan men dacht: ja, dit idee snijdt hout, dat hadden we zelf nooit kunnen bedenken.

Uitvoering

Daar waar er in de planfase nog volop mogelijkheden zijn, zeker vanuit het programma, om bij te sturen op ruimtelijke kwaliteit, nemen deze mogelijkheden af wanneer de realisatiefase begint. De tijd van ontwerpen is klaar, de schop gaat de grond in. Het is dan zaak de 'papieren' ruimtelijke kwaliteit te bewaken, zodat deze niet ondergeschikt raakt en wordt weggezet als luxe die vooral veel tijd en geld kost. In onze evaluatie hebben wij, naast de al eerder genoemde all-instrategie, verschillende voor de realisatiefase specifieke successtrategieën geïdentificeerd (zie voor een volledig overzicht Busscher e.a., 2017).

In de laissez-fairestrategie speelt ruimtelijke kwaliteit slechts een beperkte rol. Deze strategie vonden wij bijvoorbeeld bij het project Dijkverbetering Amer/Don-

'Ruimhartig' omgaan met burgers en boeren in Noordwaard

Een goed voorbeeld van de zogenaamde projectgedreven strategie, met de projecten zelf als motorblok voor ruimtelijke kwaliteit, was het project Ontpoldering Noordwaard. Dit koploperproject was een van de grootste rivierverruimende maatregelen van het programma Ruimte voor de Rivier.



Door de ontpoldering is de Noordwaard buitendijks gebied geworden dat onder invloed is van eb en vloed, met ruimte voor natuurontwikkeling.

Beeld Rijkswaterstaat

De polder Noordwaard is een agrarisch gebied gelegen in de Brabantse Biesbosch. In het midden van deze polder is een doorstroomgebied gecreëerd, en daarmee extra afvoercapaciteit bij hoogwater, voor de rivier de Merwede. Het doorstroomgebied is ontpolderd

door dijken deels af te graven en door in- en uitstroomopeningen te creëren. Door de ontpoldering is de Noordwaard buitendijks gebied geworden, met eb en vloed. Het landschap is hierdoor sterk veranderd. Het doorstroomgebied is namelijk niet meer geschikt voor de landbouw zoals die er voor de ontpoldering werd bedreven. Samen met de bewoners, agrariërs en andere belanghebbenden heeft de projectorganisatie een duurzaam inrichtingsplan ontwikkeld passend bij de identiteit van de Biesbosch, waarbij de waterveiligheidsdoelstelling is gerealiseerd en de ruimtelijke kwaliteit van het gebied is vergroot. Zo is de ruimtelijke samenhang met de Biesbosch verbeterd, kwam er ruimte voor nieuwe natuur met het terugbrengen van de getijdenwerking. Bovendien is er ruimte gecreëerd voor rustige vormen van recreatie.

Bij de ontwikkeling van het plan mocht de omgeving letterlijk 'de stift pakken en meetekenen'. De interactieve ontwerpateliers werden begeleid door een landschapsarchitect die een integraal lid was van het projectteam en die de verschillende disciplines bij elkaar bracht. Vanuit het project werd in eerste instantie dus vooral ingezet op 'zachte' indicatoren: een goede relatie met de omgeving door lokale belangen in ogenschouw te nemen. De Programmadiirectie stuurde echter eerst vooral op 'harde' indicatoren: de waterveiligheidsdoelstelling, het beschikbare budget en de maximale doorlooptijd. Hierdoor werden bijvoorbeeld op lokaal niveau afspraken gemaakt die later niet konden worden waargemaakt, zoals het 'ruimhartig behandelen' van bewoners. Vanuit het programma moest worden versoerd. In reactie hierop plaatsten bewoners borden met daarop 'ruimhartig in de steek gelaten'. Aan de hand van een nieuwe ronde keukentafelgesprekken en veel luisteren is men uiteindelijk in de planfase toch gekomen tot een breed gedragen, ruimtelijk hoogwaardig en tegelijkertijd uitvoerbaar project.

ge, waar de aannemer aangaf dit project ‘niet anders dan andere projecten’ te hebben aangepakt. Bij deze relatief kleine, overzichtelijke projecten kan dit, zolang de beoogde ruimtelijke kwaliteit

wij onder andere herkenden in het project Ontpoldering Noordwaard, krijgt de markt de ruimte om ruimtelijke kwaliteit optimaal in te vullen vanuit een integraal contract zoals het eerder genoemde

Hoeder

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat niet vanzelf, maar moet nadrukkelijk en continu worden georganiseerd en geborgd door de inzet van effectieve combinaties van instrumenten op programma- en projectniveau. Ook als ruimtelijke kwaliteit in de planfase lijkt te zijn geborgd, kan deze in de realisatiefase toch onder druk komen te staan. Daarom is de rol van de landschapsarchitect als hoeder van ruimtelijke kwaliteit essentieel.

Landschapsarchitecten zijn in staat de verschillende disciplines en bijbehorende ‘beleidstalen’ met elkaar te verbinden. Ze zorgen ervoor dat wat in de realisatiefase wordt uitgevoerd in lijn is met wat in de planfase is ontwikkeld. Landschapsarchitecten zijn dus zowel ontwerper als hoeder en bewaker van ruimtelijke kwaliteit. Dit vereist echter wel dat de landschapsarchitect integraal onderdeel is van het projectteam en dus niet alleen inhoudelijk maar ook procesmatig betrokken is. Een prominente rol vraagt om een prominente positie. «

Grote betrokkenheid landschapsarchitect in plan- en realisatiefase

maar gedetailleerd is voorgescreven vanuit de planfase.

In de beheerstrategie speelt ruimtelijke kwaliteit een prominentere rol. De borging van ruimtelijke kwaliteit concentreert zich hier vooral op het expliciet en vroegtijdig meenemen van beheeroverwegingen in het onderhoudsplan voor de projecten. Deze strategie was onder andere te herkennen in de realisatie van het project Ruimte voor de Rivier Deventer. Daar is samen ontwikkeld met beheerders als Stichting IJssellandschap en de Natuurderij. De Natuurderij is een modern biologisch melkveebedrijf dat tevens zorg draagt voor onder andere het natuurbeheer, watermanagement en bevoorrading van de landschappelijke kwaliteit. De agrarische exploitatie staat in dienst van de natuur- en landschapswaarden binnen het hele gebied.

Traditionele beheerders hebben een meer technische en uitvoeringsgerichte invulling, waardoor het planontwerp het risico loopt versmald te worden tot ‘goedkoop vakwerk’. Het betrekken van moderne beheerders zoals de Natuurderij kan dan helpen ruimtelijke kwaliteit te borgen. In de contractstrategie, die

Design & Construct-contract. Zoals eerder beschreven in *ROMagazine* (Verhees & Verweij, 2016) hebben integrale contracten de potentie om aannemers te prikkelen al in de vroegere projectfasen van planning en ontwerp slimme keuzes te maken om de (ruimtelijke) kwaliteit van het project te vergroten. Toch is een landschapsarchitect als ‘waakhond’ en als ‘geweten van ruimtelijke kwaliteit’ essentieel om te voorkomen dat ruimtelijke kwaliteit dan alsnog in de uitvoering van het integrale contract het onderspit delft.

Referenties

- Busscher, T., Verweij, S., Van den Brink, M., Edelenbos, J., Bouwman, R., & Van den Broek, J. (2017). *Het organiseren van ruimtelijke kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Feddes, Y., & Hinz, A. (2013). *Procesevaluatie Ruimte voor de Rivier: Ruimtelijke kwaliteit in uitvoering*. Utrecht: Feddes/Olthof Landschapsarchitecten.
- Hulsker, W., Wienhoven, M., Van Diest, M., & Buijs, S. (2011). *Evaluatie ontwerpprocessen: Ruimte voor de Rivier*. Rotterdam: Ecorys.
- Ruimte voor de Rivier. (2015). *Ruimte voor innovatie: Stapsgewijs of met grote sprongen*. Ruimte voor de Rivier.
- Van Twist, M., Ten Heuvelhof, E., Kort, M., Olde Wolbers, M., Van den Berg, C., & Bressers, N. (2011). *Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier: Eindrapportage*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam & Berenschot.
- Verhees, F., & Verweij, S. (2016). DBFM: Medicijn met bijwerkingen: Gezamenlijk risico's delen en stakeholders managen. *ROMagazine*, 34(3, maart 2016), 32-34.