

# Ruimtelijke kwaliteit: sturende kracht op de rivier



Ruimtelijke kwaliteit wordt door velen beschouwd als een zweverig 'Haags' begrip. Het wordt te pas en te onpas gebruikt en niemand weet wat het precies inhoudt (De Smidt, dit nummer). Helaas is dat een rake constatering. In de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (Ministerraad, 2002) is ruimtelijke kwaliteit, naast veiligheid, één van de twee doelstellingen. Hét moment en dé uitdaging om het begrip handen en voeten te geven, opdat het sturend wordt bij de 'ruimte voor de rivier' maatregelen.

De hoge waterstanden van Rijn en Maas in december 1993 en januari 1995 leidden tot wateroverlast in Limburg en evacuatie van het centrale rivierengebied. Deze gebeurtenissen waren in feite de druppel die de emmer deed overlopen en gaven de aanzet tot een fundamentele bezinning. Moeten we wel doorgaan met het verder verhogen van de dijken om ons te beschermen tegen overstromingen vanuit de grote rivieren, of moeten we het meer gaan zoeken in de ruimte. Het kabinet besloot tot het laatste: er moet een trendbreuk komen, het waterbeheer van de 21e eeuw zal er volstrekt anders uit moeten zien dan in het afgelopen millennium (Ministerraad, 2000). Reden voor het ruimtelijke ordeningsbeleid om zich met hoogwaterbescherming te gaan bemoeien.

## Wat is ruimtelijke kwaliteit?

Laat ik beginnen met een aantal misvattingen over dit begrip.

Ruimtelijke kwaliteit is een synoniem voor het visuele landschap. De esthetische betekenis wordt hiermee tegenover de economische en de ecologische betekenis geplaatst. Mijns inziens is ruimtelijke kwaliteit een veel breder begrip, dat de economische, ecologische, sociale én esthetische aspecten overkoepelt.

Ruimtelijke kwaliteit gaat alleen over inrichting. Het begrip wordt op die manier gebruikt in een vrij late fase van projectvoorbereiding, wanneer allerlei andere ruimtelijk relevante keuzes al gemaakt zijn. Hieronder zal ik betogen dat ruimtelijke kwaliteit nu juist een aspect is, dat in eerdere fases van projectontwikkeling nadrukkelijk dient te wor-

den meegewogen, met name op het moment dat locatiekeuzes worden gemaakt en beslissingen worden genomen over het type te nemen maatregel.

Ruimtelijke kwaliteit kost veel geld. Dit statement hangt samen met het vorige. Het roept een beeld op van een lastig element in projecten, dat geld verbruikt dat beter had kunnen worden besteed aan zaken waar het project echt voor is opgezet. Het wekt de suggestie dat in een late fase van een project, bij de inrichting, nog veel geld moet worden gependend aan 'spiegeltes en kraaltjes' om het project als geheel maatschappelijk geaccepteerd te krijgen. Echter, ruimtelijke kwaliteit behoort integraal vanaf het begin in het project te worden ingebakken; het zijn geen aparte maatregelen die in dat kader worden genomen. Als het goed is zou ruimtelijke kwaliteit in een project niet budgettair kunnen worden afgezonderd.

## De ruimtelijke context

Bovenstaande diskwalificaties over ruimtelijke kwaliteit dagen uit om het begrip handen en voeten te geven. Het is ten slotte een hoofddoelstelling van het ruimtelijk beleid in het algemeen, en de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier in het bijzonder.

Ruimtelijke kwaliteit gaat in ieder geval over onze fysieke leefomgeving, in dit geval het rivierengebied. Het project Ruimte voor de Rivier gaat over de vraag *wat we waar en hoe* doen om ruimte te scheppen voor de rivier binnen de ruimtelijke context van het rivierengebied. Met de ruimtelijke context wordt dan bedoeld: de beschrijving van de geografische opbouw van het gebied waarin de rivier zich be-

RUDI VAN VENETIË

Dr. R. van Venetië Ministerie van VROM, ipc 372 Postbus 30940 2500 GX Den Haag rudi.vanvenetie@minvrom.nl

Foto: Saxifraga, Jan van der Straaten, Waal bij Millingerwaard.



vindt in termen van ruimtelijke functies en het ruimtelijke verband daarbinnen en daartussen.

De ruimtelijke context kan inhouden, dat sprake is van een dusdanig hoge huidige bestaande kwaliteit, dat het scheppen van ruimte voor water die kwaliteit zou kunnen aantasten. Een behoudstrategie is dan op zijn plaats. Het kan evengoed mogelijk zijn, dat de ruimtelijke context kansen biedt om de kwaliteit te verhogen. Dan kunnen de maatregelen van Ruimte voor de Rivier de drager worden van die kwaliteitsverbetering.

Die benadering vraagt in de voorbereidingsfase om zorgvuldig zoeken naar de functies en verbanden die in een latere fase in aanmerking kunnen komen als kenmerk voor kwaliteit. Een sectorale waterbenadering, waarbij vanuit het waterbelang geredeneerd wordt over ruimtelijke omgeving, lijkt niet de juiste condities te creëren voor een ruimtelijk geslaagd project. Het moet niet zo zijn, dat de waterbeheerder aan de ruimtelijke ordenaar het verzoek doet om ‘even opzij te gaan opdat het water erbij kan’.

### Waar, wat en hoe

Ruimtelijke kwaliteit begint dus bij de ruimtelijke context van het gebied; in het geval van Ruimte voor de Rivier bij de verhalen van de bewoners over hun dorp aan de dijk, bij de huidige natuur, de regionale landbouwstructuur, bij de mate van bedrijvigheid en haar vitaliteit, bij de kwaliteit van de stedelijke bebouwing, bij de ontsluiting van gebieden, bij het historisch erfgoed van het rivierenland, bij de

recreatieve mogelijkheden langs de rivier, bij de reserves aan oppervlaktegrondstoffen zoals zand, grind en klei.

Binnen die ruimtelijke context moet je keuzes maken over *waar, wat en hoe*:

*Waar ga je wel, en waar ga je niet een maatregel uitvoeren? Wel op plaatsen waar er kansen voor ruimtelijke kwaliteitsverhoging van het gebied zijn. Niet wanneer besloten is om bestaande waarden te behouden die zich niet verdragen met regelmatige overstroming.*

*Wat voor type maatregel kies je passend bij het karakter van het gebied? Wanneer instandhouding van het oude uiterwaardenlandschap gewenst is, dan ligt dijkverlegging eerder in de rede dan uiterwaardvergraving. Daar waar kansen bestaan voor vergroting van de ecologische dynamiek langs de rivier, kunnen maatregelen in de huidige agrarische uiterwaarden nu juist kansen voor natuurontwikkeling bieden.*

*Hoe richt je het gebied vervolgens in, rekening houdend met de wensen van de mensen, en de beheerders zoals Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer?*

### Aspecten van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is in een aantal deelaspecten op te splitsen. Daarbij is in eerste instantie de toenmalige Minister van Ruimtelijke Ordening, Jan Pronk gevolgd, die in zijn Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2000) zeven aspecten voor ruimtelijke kwaliteit introduceerde: ruimtelijke diversiteit, duurzaamheid (waaronder milieu en natuur), economische en maatschappelijke functionaliteit, sociale rechtvaardigheid, culturele diversiteit, aantrekkelijkheid, en menselijke maat. Deze aspecten zijn terug te voeren op de klassieke drie van Vitruvius: toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde (Vitruvius; vertaald door Peters, 1999).

Voorts is het element *samenhang* expliciet toegevoegd omdat het in Ruimte voor de Rivier bijzondere aandacht be-

hoeft. Immers, er is sprake van een groot gebied met her en der verspreid uit te voeren maatregelen. Maatregelen moeten gekozen worden in onderlinge samenhang én in samenhang met de omgeving, zowel langs de rivier, als dwars er op. Het begrip *ontwikkelingsgerichtheid* is toegevoegd, omdat het in het huidige Kabinet een belangrijke positie heeft gekregen. De huidige minister van VROM, mevrouw Dekker, hanteert als slogan: van hindermacht naar ontwikkelkracht.

### Het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit

Het moge duidelijk zijn: ruimtelijke kwaliteit is een subjectief begrip. Het is de resultante van wat we met elkaar oordelen. Het is dan ook slechts voor een beperkt deel mogelijk om er met natuurwetenschappelijk onderzoek invulling aan te geven. De kwaliteitsdoelstellingen in het milieubeleid, om verzuring en klimaatverandering tegen te gaan, zijn evenzeer subjectief van aard, maar ze kunnen in natuurwetenschappelijke, kwantitatieve termen worden uitgedrukt. Bij het begrip ruimtelijke kwaliteit lukt dit niet. Critici menen dat het begrip niet te operationaliseren valt: ‘zoveel zielen zoveel meningen’ en ‘vaag gepraat’.

### Ruimtelijke kwaliteit op verschillende schaalniveaus

De kwaliteit van de ruimte is het meest concreet op het leefniveau van de burger, het lokale niveau. Daar ervaar je het landschap, de aan- of afwezigheid van natuur- en recreatiegebieden, mogelijkheden om te werken en te winkelen. Sommigen menen dat ruimtelijke kwaliteit alleen op dat lokale niveau te benoemen valt. Wanneer we vanuit dit standpunt echter op hogere schaalniveaus zouden kijken, dan bestaat het gevaar dat ‘alles overal’ is. Een fijnmazig grid van allerlei functies zou het land overdekken, zonder enige ‘hogere’ structuur, samenhang of specialisatie.

Op die manier zou van hogere ruimtelijke waarden als grootschaligheid, openheid, diversiteit en samenhang niets terecht komen. Voorts zijn er in ons land gebieden met ruimtelijke kenmerken, die dusdanig karakteristiek en uniek zijn, dat ze nationale of zelfs internationale betekenis hebben. Het rivierengebied, als delta van de Rijn en Maas is zo’n gebied. Het landschap is karakteristiek open en weids. Het gebied heeft handel en bedrijvigheid gebracht en daarmee samenhangend kwamen grote bevolkingscentra tot wasdom. In toenemende mate trekt het gebied waterrecreatie aan, maar ook het transport over de rivier moet om beleidsmatige redenen (files) in de toekomst gaan groeien. Deze internationaal van belang zijnde ruimtelijke kenmerken zijn de reden (naast veiligheid), waarom het rivierengebied in de Nota Ruimte (VROM et al., 2004) onderdeel uitmaakt van de Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Dergelijke ‘hogere’ ruimtelijke kwaliteiten moeten dus beschermd en verder ontwikkeld worden. Echter, de acties die daartoe benodigd zijn, vinden altijd op het lokale niveau plaats. Daarom is een sturende relatie tussen de ‘hogere’ ruimtelijke kwaliteiten en de ‘lagere’ regionale en lokale ruimtelijke keuzen van belang.

### Hoe wordt ruimtelijke kwaliteit sturend?

Het begrip ruimtelijke kwaliteit op zichzelf is niet operationeel, ook niet met bovengenoemde aspecten. Je kunt er geen project mee sturen en geen resultaten mee toetsen. Ruimtelijke kwaliteitsuitspraken worden operationeel wanneer ze specifiek zijn voor het schaalniveau, waarop de concrete maatregelen worden uitgevoerd én voor de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit.

Wat nu is er nodig om het begrip ruimtelijke kwaliteit, zoals dat in abstracto gebruikt wordt in de Nota Ruimte, operationeel en daarmee sturend te maken?

Met andere woorden: hoe gaan we om met de kwestie van

**Figuur 1** Wilt u even opzij gaan, het water moet erbij!





de ruimtelijke kwaliteit op de verschillende schaalniveaus en met het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit? Hoe houden we rekening met de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit en de vragen waar, wat en hoe en dat alles binnen een ruimtelijke context?

### De casus: PKB Ruimte voor de Rivier

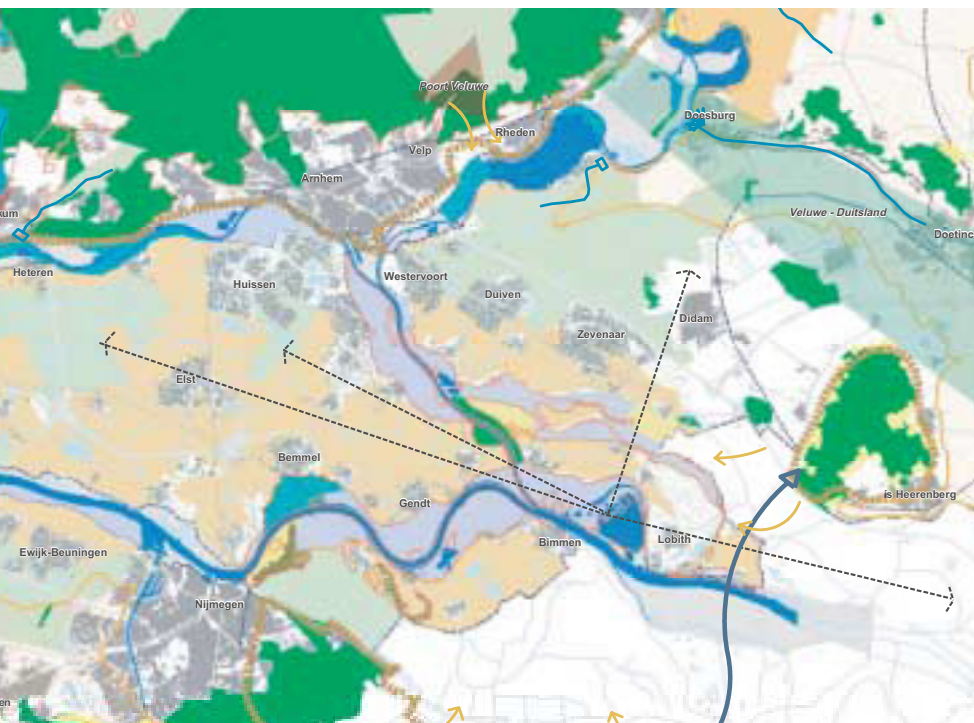
#### De ruimtelijke context

Teneinde het denken vanuit de ruimtelijke context van het rivierengebied concreet te maken is een Atlas Ruimte rond de Rivier (Alberts et al., 2003) geproduceerd. Hierin is feitelijke ruimtelijke informatie in topografische kaarten bijeengebracht over de relevante aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Het gaat dan onder meer over de ruimtelij-

ke aanwezigheid van de natuur, cultuurhistorisch erfgoed en wonen en werken. Deze informatie vormt de basis voor de onderstaande producten (figuur 2).

#### Beleidsuitspraken op drie schaalniveaus

De ontwikkelde hoofdlijn in het beslissingsproces is als volgt. Het rijk stuurt inhoudelijk op ruimtelijke hoofdlijnen voor het rivierengebied als geheel én voor de onderscheiden riviertakken (het eerste, nationale niveau). Deze rijksuitspraken worden top-down stapsgewijs doorvertaald naar de lagere schaalniveaus. Dat is eerst het regionale niveau van (trajecten binnen) de riviertak (het tweede niveau) en vervolgens het lokale (derde) niveau. Daarbij geldt dat de ruimtelijke uitspraken op het hogere schaalniveau kaderstellend zijn voor het lagere niveau.



Figuur 2 De 'groene' (ecologie) kaart voor het KAN-gebied uit de Atlas Ruimte rond de Rivier

### Rijksruimtelijke kader

De handhaving van het beschermingsniveau uit de Wet op de Waterkering vraagt om een mix van ruimtelijke en technische maatregelen die het winterbed vrijhouden, verruimen of, als sluitstuk, dijkversterking mogelijk maken. De benodigde extra ruimte voor de rivier kan zowel binnen- als buitendijks worden gevonden. Het winterbed van de rivier is een gebied waar op korte termijn rivierverruimende maatregelen worden genomen. Maar het is ook een 'spaarpot' voor maatregelen op de lange termijn. In veel gevallen kan extra ruimte voor de rivier worden gerealiseerd door combinaties met bijvoorbeeld de winning van oppervlaktedelfstoffen en andere activiteiten en functies (meervoudig ruimtegebruik). Vooral binnen de nationale stede-

lijke netwerken kan de ontwikkelkracht van de regio's worden benut om zulke combinaties tot stand te brengen. Van belang is voorts dat rivierverruimende maatregelen binnen de randvoorwaarden blijven die worden gesteld door de Europese regelgeving, met name de Vogel- en Habitatrichtlijn. Voor de vergroting van de ruimtelijke diversiteit van de riviertakken zullen de specifieke karakteristieken als uitgangspunt dienen en nader worden uitgewerkt. De Waal is 'stoer en ruig'. De ontwikkeling is gericht op robuustheid, dynamiek en grootschaligheid. Accenten liggen op grootschalige natuurontwikkeling, watergebonden bedrijvigheid, winning van oppervlaktedelfstoffen en landbouwontwikkeling. De IJssel is rijk aan landschap en

cultureel erfgoed. Centraal staat het behoud en de ontwikkeling van landschappelijke eenheden, verbrede landbouw en ecologische verbindingen waarbinnen de ontwikkeling van een aantal steden kan plaatsvinden. De Nederrijn-Lek is verstild. De ontwikkeling zal hier gericht zijn op het tot stand brengen van een parklandschap, waarbinnen plaats blijft voor verbrede landbouw. Het benedenstroomse deel van de Lek heeft het karakter van een 'werkrievier'. Op en langs de onbedijkte Maas met zijn karakteristieke dalvorm, zijn dode armen en ontgrondingsplassen, ligt het accent op watergebonden recreatie en recreatioervaart.

Vanuit het lokale 'maatregelniveau' worden ruimtelijke kwaliteitswensen bottom-up aangedragen die de ruimtelijke uitspraken op het regionale niveau mede vorm geven.

Vanuit het lokale 'maatregelniveau' worden ruimtelijke kwaliteitswensen bottom-up aangedragen die de ruimtelijke uitspraken op het regionale niveau mede vorm geven. Met maatregel is bedoeld: dijkverlegging, uiterwaardverlaging, dijkverhoging e.d. Inrichting betreft de precieze ligging, omvang en vormgeving daarvan (figuur 3).

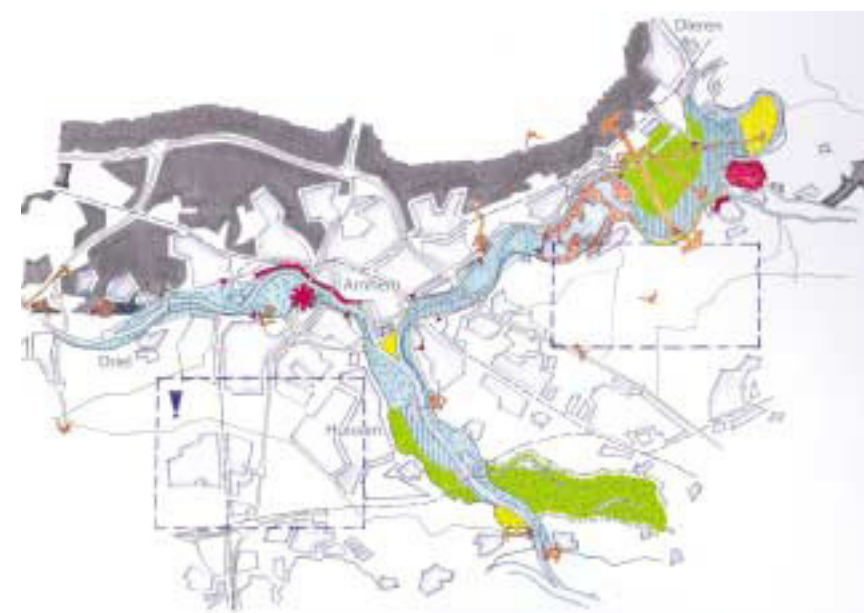
Figuur 3 De kaart voor het KAN-gebied uit het Regionaal Ruimtelijk Kader

#### Het nationale niveau: het rijksruimtelijk kader

In de Nota Ruimte, (VROM et al., 2004: 106) zie kader, is een aantal inhoudelijke uitspraken gedaan over het rivierenland. Hierin worden de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit benoemd en worden uitspraken gedaan over waar maatregelen en wat voor type maatregelen genomen kunnen worden.

#### Het regionale niveau

In het regionaal ruimtelijk kader (de Haan et al., 2004) zijn de riviertakken opgedeeld in een aantal riviertrajecten. Per traject worden uitspraken gedaan over gewenste functies en over behoud- en ontwikkelingsstrategieën. Deze zijn op kaartbeelden ingetekend. Dit regionaal kader ligt op een schaalniveau dat laag genoeg is om kaderstellend en dus sturend te zijn. Toch is bewust afgezien van het benoemen van maatregelen, om nog voldoende keuzevrijheid te behouden tijdens het proces van maatregelselectie.



**Het lokale niveau: het subjectieve karakter**  
Het is cruciaal dat het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit door politiek en maatschappij inhoud worden gegeven. De rijksuitspraken in de Nota Ruimte zijn door de Ministerraad vastgesteld. De provinciale bestuurders hebben het regionaal ruimtelijk kader opgesteld. Dat is gebeurd in samenspraak met vele medewerkers van provincies en gemeenten, alsook met regionale belangengroepen. Voorts is een belevingswaardenonderzoek uitgevoerd onder de lokale bevolking in het rivierengebied, waaruit voorkeuren voor typen maatregelen zullen worden afgeleid. Op het lokale niveau acht ik het van belang dat de komende jaren, na de keuze van de maatregelen, de inrichtingsfase in samenspraak met lokale belangengroepen, de gemeenten en de bewoners in het gebied wordt doorlopen.

Ik ben van mening dat de keuzevragen - wie betrek je en op welke manier - afhankelijk zijn van het schaalniveau. Burgers zullen over keuzes op alle schaalniveaus adequaat geïnformeerd moeten worden. Echter, beslissingen over nut en noodzaak van ruimte voor de rivier en over de locatieweekes van maatregelen zijn géén zaak waar indivi-

duele burgers een beslissende stem in behoren te hebben. Evenmin moet het rijk zich willen bemoeien met de inrichtingskeuzes van concrete maatregelen zolang ze maar binnen het regionale ruimtelijke kader en de rivierkundige opgave passen.

### Resultaten

Het is nog te vroeg om te kunnen oordelen of de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied nu zal toenemen. Deel I (Kabinetsvoornemen) van de PKB Ruimte voor de Rivier verschijnt in het voorjaar van 2005. Pas na 2006 wordt de PKB in concrete maatregelen tot uitvoering gebracht. Het resultaat is pas in 2015 waar te nemen. Wel kan nu al worden geconstateerd dat het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' grote invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces in het kader van PKB Deel I. Het ruimtelijk kader heeft gestuurd op de selectie van het type maatregelen (wat) op de locatieweekes (waar wel en waar niet) en de inrichtingsvarianten. Ook heeft het regionaal ruimtelijk kader een toetsende rol gespeeld in de beoordeling van de MER-alternatieven.



Foto Waal bij Druten, Barend Hazeleger

### Stellingen

**Ruimtelijke kwaliteit.** Ruimtelijke kwaliteit hoeft geen zweverig 'Haagse-praat' begrip te zijn. Op nationaal schaalniveau kan er in hoofdlijnen een inhoudelijk kader voor geschapen worden. Op het regionale projectniveau is maatwerk noodzaak. Dit maatwerk is het resultaat van een bottom-up proces met actoren in het gebied, evenwel binnen de kaders van de nationale (top-down) uitspraken. Zonder dat kader verwordt de ruimtelijke kwaliteit van ons land tot een versnipperde 'polder' lappendeken met gedurig kleiner wordend grid.

**Legitimeren.** Ruimtelijke kwaliteit moet voor ieder gebied en voor ieder project apart geoperationaliseerd worden, waarbij politiek-bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid vanwege het subjectieve karakter de sturende werking legitimeert.

**Ruimte voor de Rivier als vehikel.** De PKB Ruimte voor de Rivier biedt een unieke gelegenheid om regionale ruimtelijke ontwikkelingen te laten 'meeliften' op het momentum van dit grote waterstaatkundige project; het kan de ruimtelijke dynamiek, de 'ontwikkelkracht', een impuls geven.

**Maatschappelijke baten.** Ruimtelijke kwaliteit is een maatschappelijke batenpost die in het rivierengebied de internationale concurrentiepositie kan versterken. Het vestigingsklimaat kan immers worden verbeterd. De baten zijn moeilijk in geld uit te drukken en ze komen niet (direct) terecht bij de overheden. Overheden moeten dus investeren in maatschappelijke ontwikkeling zonder daarvoor onmiddellijk financiële revenuen te ontvangen.

**Van NIMBY naar PIMBY.** Ruimtelijke kwaliteit met voldoende invulling van bottom-up kan lokaal van Nimby naar Pimby ("Please, In My BackYard!") werken. Door de betrokkenheid kan immers gezamenlijk gezocht worden naar kansen voor het gebied. Vroegtijdig in het proces betrekken van de lokale bevolking kan een afhoudende houding wegnemen.

**Ruimtelijke kwaliteit: geen slagroom op de taart.** Het denken over ruimtelijke kwaliteit moet vanaf het begin van planprocessen volwaardig worden meegenomen. Het is niet iets dat in de laatste fase van een project als versiering wordt toegevoegd en dan geld kost. Neen, het is de ruimtelijke context waarbinnen een project (in dit geval veiligheid langs de grote rivieren) wordt vormgegeven.

### Literatuur

Alberts, F., A. Kors, J. Karssemeijer, P. Schengenga & R. van Etteger, 2003. Atlas Ruimte rond de Rivier. Den Haag. Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier.

Haan, J. de, M. Ransijn & M. van Buuren, 2004. Regionaal Ruimtelijk Kader Ruimte voor de Rivier. Den Haag. Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier.

Ministerraad, 2000. Kabinetsstandpunt Waterbeheer 21<sup>e</sup> Eeuw.

Ministerraad, 2002. Startnotitie Planologische Kernbestelling Ruimte voor de Rivier. Den Haag. Ministeries van V&W, VROM en LNV.

Vitruvius, Handboek bouwkunde; vertaald door Ton peters, 1999. Amsterdam. Atheneum-Polak & Van Gennip.

VROM, 2000. Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Den Haag.

VROM, LNV, VenW & EZ, 2004. Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling. Den Haag.