

## Meer dan een dijk (2) - een instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten

*Britta Restemeyer, Margo van den Brink, Jos Arts (Rijksuniversiteit Groningen), Michiel Bakx (Wageningen University & Research)*

Ondanks de toenemende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bestaat er nog geen standaardprocedure voor het integreren van ruimtelijke kwaliteit in het planproces van waterveiligheidsprojecten. In dit artikel wordt een instrumentenpalet geïntroduceerd, bestaande uit vier instrumententypes en bijbehorende instrumenten voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. Het palet is ontwikkeld met diverse waterschappen, kennis- en adviesbureaus en kan gebruikt worden als handreiking voor projectteams van waterschappen. Naast een toelichting van de instrumenten worden ook praktijkervaringen gedeeld over het gebruik van deze instrumenten. Zo valt bijvoorbeeld de ‘roep om een ruimtelijke integrator’ in het projectteam op.

Het toekomstbestendig maken van dijken en waterkeringen is een ingewikkelde opgave, waarbij waterschappen steeds meer geconfronteerd worden met andere ruimtelijke belangen en opgaven. Klimaatadaptatie, energietransitie, kringlooplandbouw, duurzame mobiliteit en voldoende en betaalbare woningen zijn een aantal van deze opgaven, die vaak een grote ruimtelijke impact hebben. De complexiteit van, en wisselwerking tussen deze uitdagingen en de schaarse ruimte vraagt om integrale en slimme oplossingen. Recente beleidsontwikkelingen zoals de Nationale Omgevingsvisie [1], het NOVEX-programma [2] en het programma ‘Mooi Nederland’ [3] benadrukken bovendien het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Dat geldt ook voor de waterveiligheidsprojecten van de waterschappen.

Het programma Ruimte voor de Rivier heeft laten zien dat een dubbeldoelstelling van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit tot innovatieve, toekomstbestendige en spraakmakende projecten kan leiden. Ondanks deze positieve ervaring, is het meenemen van ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten nog niet de standaard. Ruimtelijke kwaliteit blijft vaak een impliciet beleidsdoel en ruimtelijke expertise en kennis en kunde over het meenemen van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten ontbreekt vaak. Veel waterschappen stellen zich dan ook de vraag: wat is ruimtelijke kwaliteit nu precies en hoe kan ruimtelijke kwaliteit structureel worden geborgd in het planproces van waterveiligheidsprojecten?

Deze twee vragen staan centraal in het onderzoeksproject ‘RuiKwa-LAB - Naar een aanpak voor versterking van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsbeheer’. RuiKwa-LAB is een gemeenschappelijk onderzoeksproject van de afdeling Planologie van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en het Cluster Landschapsarchitectuur en Ruimtelijke Planning van Wageningen University & Research (WUR). De twee universiteiten werken hierin nauw samen met partners uit de praktijk, van waterschappen tot advies-, kennis- en ontwerpbureaus. Samen vormen deze partners een *Learning Community* waarin kennis en ervaringen uit de wetenschap en praktijk worden uitgewisseld. Meer informatie over het onderzoeksprogramma, kernteam en onderzoekspublicaties is te vinden op <https://www.rug.nl/research/ursi/ruikwalab/>.

De eerste twee onderzoeksproducten zijn afgerond. Dit zijn een begrippenkader voor ruimtelijke kwaliteit, gebaseerd op een systematisch literatuuronderzoek (besproken in een eerder artikel [4]) en een instrumentenpalet voor het integreren van ruimtelijke kwaliteit in het planproces van waterveiligheidsprojecten. Het instrumentenpalet is het onderwerp van dit artikel. Het ontwikkelde begrippenkader en instrumentenpalet kunnen de waterschappen helpen om het begrip ruimtelijke kwaliteit in projecten bespreekbaar te maken en na te denken over welke instrumenten en welk procesontwerp het beste passen bij de gekozen invulling en benadering voor ruimtelijke kwaliteit.

### **Ruimtelijke kwaliteit integreren in het planproces van waterveiligheidsprojecten**

Naast de meerduideligheid van het begrip is het integreren van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten ook lastig omdat er geen standaardprocedure voor bestaat. In het programma Ruimte voor de Rivier zorgden instrumenten als het Q-Team en het Cluster Ruimtelijke Kwaliteit voor de borging van ruimtelijke kwaliteit. Deze centrale aansturing was echter vooral mogelijk dankzij de dubbeldoelstelling van ruimtelijke kwaliteit en waterveiligheid. Nu heerst een ander credo: de waterveiligheidsprojecten die onderdeel zijn van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) moeten ‘sober en doelmatig’ gerealiseerd worden, waardoor ruimtelijke kwaliteit makkelijker naar de achtergrond kan verdwijnen [5]. Om dit te voorkomen heeft de HWBP-programmadirectie inmiddels het doel geformuleerd om ruimtelijke kwaliteit structureel te borgen in het proces van alle projecten. Dat betekent wel een zwakkere institutionele verankering van ruimtelijke kwaliteit dan de dubbeldoelstelling van Ruimte voor de Rivier.

Ondanks recente pogingen om handvatten te ontwikkelen voor het borgen van ruimtelijke kwaliteit, zoals bijvoorbeeld de ‘Bouwstenen Duurzame Dijkversterkingen’ van het HWBP en waterschap Rivierenland [6], hangt de invulling van ruimtelijke kwaliteit in het HWBP vooral af van individuele projectaansturing door de waterschappen. In de praktijk leidt dit tot een grote diversiteit in de aanpak of en hoe er met ruimtelijke kwaliteit rekening wordt gehouden in specifieke projecten.

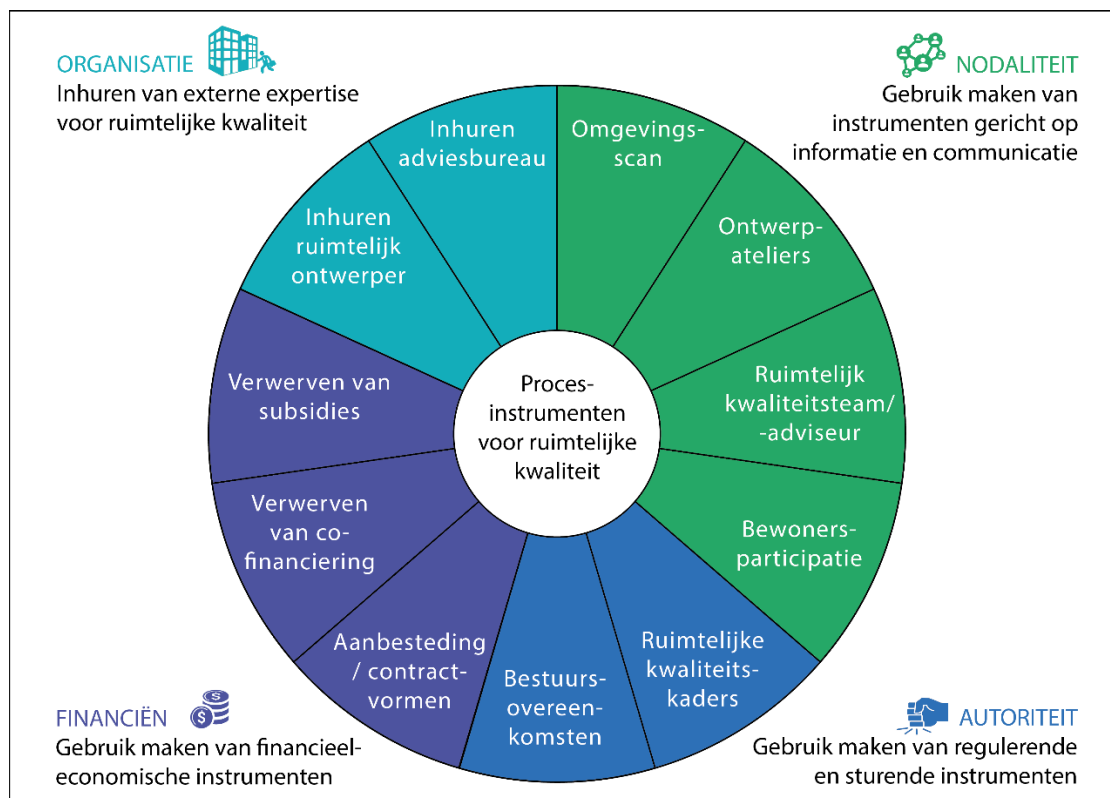
Tegen deze achtergrond hebben de Learning Community-partners van RuiKwa-LAB een palet ontwikkeld met mogelijke procesinstrumenten voor de borging van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. In dit artikel wordt eerst de theoretische basis van dit palet uitgelegd, waarna in wordt gegaan op de verschillende typen instrumenten die hier deel van uitmaken.

### **Een instrumentenpalet**

Theoretisch uitgangspunt voor de ontwikkeling van het instrumentenpalet voor de borging van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten, is het raamwerk zoals geïntroduceerd door Hood [7]. Dit raamwerk is in eerder onderzoek op verschillende thema's en beleidsvelden, zoals klimaatadaptatie en ruimtelijke ordening, toegepast (zie bijvoorbeeld [8], [9]) en onderscheidt vier verschillende typen instrumenten die overheidsorganisaties kunnen gebruiken om hun doelen te bereiken: ‘organization’, ‘nodality’, ‘authority’ en ‘treasure’-instrumenten.

*Organisatie-instrumenten* omvatten zowel de fysieke middelen van een overheid – zoals gebouwen, land en apparatuur – als ook de menselijke middelen – zoals het personeel en hun vaardigheden. *Nodaliteitsinstrumenten* omschrijven de mate waarin een overheidsorganisatie gebruik maakt van zijn centrale positie in het bredere maatschappelijke netwerk om informatie strategisch te verzamelen en te verdelen. *Autoriteitsinstrumenten* verwijzen naar het gezag van overheidsorganisaties, dat

uitgedrukt kan worden in wetten, regels, kaders of plannen. Tot slot kan een overheidsorganisatie gebruik maken van *financieel-economische instrumenten*, zoals contracten, leningen en subsidies. Dit bredere raamwerk is samen met de partners specifiek ingevuld voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten (zie afbeelding 1). Het palet laat in een oogopslag zien welke instrumenten ingezet kunnen worden. In het vervolg worden de genoemde instrumenten kort toegelicht. Hierbij worden ook gedeelde standpunten en dilemma's benoemd die naar voren zijn gekomen tijdens de bijeenkomsten van de Learning Community en interviews met vertegenwoordigers van waterschappen, advies- en kennisbureaus.



Afbeelding 1. Instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten

### Organisatie: roep om een 'ruimtelijke integrator'

De organisatie-instrumenten die ingezet kunnen worden voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit betreffen met name het inhuren van externe expertise (genoemd worden zowel ruimtelijke ontwerpers als adviesbureaus). Ze gaan dus over een versterking van de kennis en vaardigheden binnen een overheidsorganisatie, in dit geval vaak een waterschap. Er is in concrete projecten namelijk een grote behoefte aan een 'ruimtelijke integrator'. Een dergelijke rol is een aanvulling op het bestaande integraal projectmanagement (IPM)-model. Bij waterveiligheidsprojecten wordt vaak met IPM-projectteams gewerkt, met standaard vijf rollen: projectmanager, manager projectbeheersing, contractmanager, technisch manager, omgevingsmanager. Als aanvulling op het IPM-model zorgt een 'ruimtelijke integrator' voor verbinding, zowel inhoudelijk (een goede ruimtelijke inpassing van de waterveiligheidsmaatregelen) als procesmatig (afstemming tussen verschillende actoren, hun belangen, en de vertaling hiervan naar de ruimtelijke werkelijkheid). Omdat dergelijke expertise vaak niet aanwezig is bij waterschappen, worden in de praktijk vaak ruimtelijke ontwerpers (meestal landschapsarchitecten) of adviesbureaus ingehuurd om de verbinding met ruimtelijke kwaliteit te

leggen. Daarbij wordt het belangrijk gevonden dat ruimtelijke kwaliteit geen ‘alleen-domein’ van bijvoorbeeld de landschapsarchitect blijft, maar dat een ruimtelijke integrator juist ook een proces-faciliterende rol inneemt en bruggen bouwt tussen personen met verschillende achtergronden en belangen. In hoeverre dat lukt hangt af van de eigenschappen van de betrokken ruimtelijke integrator in een project, maar ook van de opdracht en de inbedding van deze persoon in het projectteam. In het algemeen wordt als bevorderlijk gezien dat een ruimtelijke integrator vanaf het begin van een project betrokken is, gedurende meerdere projectfasen betrokken blijft, en een mandaat, zoals een officiële rol in het projectteam, heeft.

### **Nodaliteit: balanceren tussen efficiëntie en brede scope**

De meeste instrumenten in het palet hebben betrekking op ‘nodaliteit’ en zijn gericht op informatie en communicatie. Zo kan een omgevingscan aan het begin van het project helpen om in kaart te brengen welke andere ruimtelijke plannen en opgaven er in een gebied zijn en potentieel met de waterveiligheidsopgave gekoppeld kunnen worden. Daarnaast worden er steeds meer ontwerpateliers toegepast om verschillende stakeholders en disciplines bij elkaar te brengen en zo al schetsend kennis en ideeën te verzamelen, te delen en in concrete oplossingen te vertalen. Sommige waterschappen gaven aan dat het inwinnen van advies van een ruimtelijk kwaliteitsteam of -adviseur ook kan helpen om de rol van ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ontwerpers beter in het proces te verankeren. Waterschappen investeren ook steeds meer in bewonersparticipatie. Die kan verschillende vormen aannemen, zoals bijvoorbeeld bewonersavonden, ‘dijkgesprekken’, keukentafelgesprekken of het betrekken van bewoners in ontwerpateliers. De toepassing van deze nodaliteitsinstrumenten varieert per waterschap en hangt vaak samen met de complexiteit van een project. Een vaak gehoord dilemma is dat de inzet van deze instrumenten tijdrovend kan zijn: de toepassing is een ‘balanceeract’ tussen sturen op een brede scope – met potentiële winsten voor ruimtelijke kwaliteit en democratie – en sturen op efficiëntie. Een ander dilemma dat naar voren kwam is dat waterschappen wel steeds meer investeren in ‘democratische instrumenten’, zoals ontwerpateliers en bewonersparticipatie, maar hierbij soms ook een spanning voelen met hun kerntaken als functionele overheid.

### **Autoriteit: kaders en overeenkomsten als formele sturingsmiddelen**

Het palet omvat twee autoriteitsinstrumenten die vooral zijn gericht op sturing en regulering, namelijk ruimtelijke kwaliteitskaders en bestuursovereenkomsten. Uit de interviews bleek dat ruimtelijke kwaliteitskaders projectspecifiek of generiek kunnen zijn. Projectspectifieke ruimtelijke kwaliteitskaders worden vaak door de ingehuurde landschapsarchitect tijdens de verkenningsfase opgesteld: ze omvatten een ruimtelijke analyse waarbij de landschapswaarden van een gebied centraal staan, vanuit historisch en huidig perspectief, en eindigen met ontwerpprincipes voor de voorgenomen ingreep. Deze ontwerpprincipes kunnen dan bijvoorbeeld omgezet worden in een ‘Esthetisch Programma van Eisen’ waaraan marktpartijen moeten voldoen. Generieke ruimtelijke kwaliteitskaders kenmerken zich door een groter schaalniveau. Voorbeelden zijn het ‘Ruimtelijk Perspectief Dijken in Overijssel’ [10], dat in opdracht van de provincie is ontwikkeld, of de ‘Blauwe Omgevingsvisie’ [11] van waterschap Noorderzijlvest. Dergelijke generieke kaders komen nog niet vaak voor, maar indien aanwezig kunnen ze projectteams helpen de ruimtelijke kwaliteit van een bepaald gebied beter in kaart te brengen en de voorgenomen ingreep hierbij te laten aansluiten. Ook bestuursovereenkomsten kunnen helpen om de ruimtelijke kwaliteit in een planproces te borgen. Zo

kan bijvoorbeeld een ‘samenwerkingsovereenkomst’ afgesloten worden om de doelen voor ruimtelijke kwaliteit, de verdeling van taken en voorwaarden van samenwerking (waaronder bijvoorbeeld cofinanciering) tussen meerdere partijen op papier vast te leggen. Samengevat bieden zowel ruimtelijke kwaliteitskaders als bestuursovereenkomsten de mogelijkheid om formele afspraken over ruimtelijke kwaliteit te maken, maar het gebruik en effect van deze ‘papieren tijgers’ hangt sterk af van het projectteam, hun toezicht en de (bestaande) relaties met partners in de regio.

#### **Financieel-economische middelen: het verwerven van extra financiële middelen als *sine qua non***

Onder financieel-economische instrumenten vallen zowel aanbesteding en contractvormen, als het verwerven van extra financiële middelen, zoals co-financiering en subsidies. In de aanbestedingsprocedure kan ruimtelijke kwaliteit tot een formeel beoordelingscriterium gemaakt worden en kunnen specifieke kwaliteitseisen aan het ontwerp gesteld worden. De contractvorm bepaalt wanneer een aannemer in beeld komt; bij een RAW-bestek is dat bijvoorbeeld pas zodra de planuitwerkingsfase is afgerond. Als eisen voor ruimtelijke kwaliteit dan niet duidelijk gespecificeerd zijn, kunnen ruimtelijke kwaliteitsambities makkelijk naar de achtergrond verdwijnen omdat de druk om het project zo snel en zo goedkoop mogelijk op te leveren in de realisatiefase toeneemt. Het vinden van extra financiële middelen voor ruimtelijke kwaliteit wordt door de Learning Community wel beschouwd als een van de grootste uitdagingen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. De HWBP-financiering mag alleen ‘sober en doelmatig’ toegepast worden, wat inhoudt dat er geld uitgegeven mag worden voor waterveiligheid en een ‘goede ruimtelijke inpassing’. Dat laatste betekent dat een project de ruimtelijke kwaliteit van een gebied niet mag verslechteren. Maar zodra een projectteam streeft naar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied – en hiervoor meer geld nodig is – moet dit geld elders vandaan komen, bijvoorbeeld van subsidies (zoals van de Kaderrichtlijn Water, Programmatische Aanpak Grote Wateren of erfgoedsubsidies van het Rijk of provincie) of co-financiering van betrokken omgevingspartijen (vaak gemeentes of provincies). Omdat vaak niet direct duidelijk is wat als goede ruimtelijke inpassing en wat als verbetering van ruimtelijke kwaliteit geldt, ervaren veel projectteams de discussies met het HWBP hierover als frustrerend. Het betekent vooral dat projectteams die met hun project ook graag meerwaarde willen creëren voor ruimtelijke kwaliteit, meer moeite moeten doen om de financiering rond te krijgen.

#### **Conclusie**

Ruimtelijke kwaliteit is vaak slechts een impliciet doel bij waterveiligheidsprojecten, waardoor er weinig concrete handvatten zijn voor waterschappen hoe ze ruimtelijke kwaliteit structureel onderdeel van het proces kunnen maken. Het hier omschreven instrumentenpalet is daarom een poging om tot een overzicht te komen van proces-instrumenten die ingezet kunnen worden om ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten te versterken. Het palet is ontwikkeld in samenwerking met de Learning Community-partners en bouwt voort op de praktijkervaringen van meerdere waterschappen en kennis- en adviesbureaus. Uit de interviews werd duidelijk dat de toepassing van de instrumenten per project en per waterschap verschilt. In een volgende stap zal verder worden onderzocht welke combinaties van instrumenten in verschillende projectfasen het beste werken en in hoeverre de inzet van de instrumenten afhankelijk is van de projectspecifieke definitie van ruimtelijke kwaliteit.

In de Learning Community zitten vertegenwoordigers van: waterschap Aa en Maas, waterschap Drents Overijsselse Delta, Wetterskyp Fryslân, waterschap Hollandse Delta, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, waterschap Limburg, waterschap Noorderzijlvest, waterschap Scheldestromen, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, STOWA, waterschap Vallei en Veluwe, Waternet, waterschap Zuiderzeeland, College van Rijksadviseurs, Deltares, OKRA Landschapsarchitecten en TAUW.

## Referenties

1. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Nationale Omgevingsvisie*. <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl>
2. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Programma Novex*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/programma-novex>
3. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Programma Mooi Nederland*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/programma-mooi-nederland>
4. Bakx, M., Lenzholzer, S., Stremke, S., Restemeyer, B., Brink, M. van den (2023). 'Meer dan een dijk (1) – ruimtelijke kwaliteit als bindmiddel in waterveiligheidsprojecten'. *H2O-online*, 21 februari 2023. <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/meer-dan-een-dijk-1-ruimtelijke-kwaliteit-als-bindmiddel-in-waterveiligheidsprojecten>
5. College van Rijksadviseurs (2020). *Hoogwaterbeschermingsprogramma: van 'sober en doelmatig' naar 'slim en doelmatig'*. <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2020/07/21/hoogwaterbeschermingsprogramma-van-sober-en-doelmatig-naar-slim-en-doelmatig>
6. Hoogwaterbeschermingsprogramma, waterschap Rivierenland (2022). *Bouwstenen Duurzame Dijken*. <https://www.hwbp.nl/documenten/handreikingen/2022/4/15/bouwstenen-duurzame-dijkversterkingen>
7. Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
8. Macintosh, A., Foerster, A., & McDonald, J. (2015). 'Policy design, spatial planning and climate change adaptation: a case study from Australia'. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(8), 1432–1453.
9. Stead, D. (2021). 'Conceptualizing the Policy Tools of Spatial Planning'. *Journal of Planning Literature*, 36(3), 297–311.
10. BoschSlabbers (2017). *Ruimtelijk Perspectief Dijken in Overijssel*. <https://vnrgemeenten.nl/wp-content/uploads/2019/05/Ruimtelijk-Perspectief-Dijken-Overijssel.pdf>
11. Waterschap Noorderzijlvest (2021). *Blauwe Omgevingsvisie*. <https://cuatro.sim-cdn.nl/noorderzijlvest/uploads/blauwe-omgevingsvisie-noorderzijlvest-december-2021.pdf>