

The background image shows a wide river or canal flowing through a landscape. On the left bank, there is a tall, leafless tree. In the foreground, there are utility structures, including a tower with a red and green light and several vertical poles with rectangular panels. The far bank is lined with trees and a long, low structure. The sky is a clear, pale blue.

Evaluatie ontwerpprocessen

Ruimte voor de Rivier

Evaluatie ontwerpprocessen

Ruimte voor de Rivier

in opdracht van Programmadirectie Ruimte voor de Rivier

rotterdam 27 oktober 2011

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys heeft voor dit onderzoek samengewerkt met stedenbouwkundige Steef Buijs en landschapsontwerpster Marlies van Diest die beide werken als zelfstandig ontwerper en adviseur, en veel ervaring hebben met ruimtelijke kwaliteitszorg.

Ecorys Nederland hecht aan een duurzame bedrijfsvoering. Daarom printen wij standaard op FSC-gecertificeerd papier.

ECORYS Nederland BV

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Nederland

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Ecorys Regio, Strategie & Ondernemerschap

T 010 453 87 99

F 010 453 86 50



WARSTEINER
Bierhallen vander Landt Alkmaar

2



inhoudsopgave

Management samenvatting

11

Deel I. Het algemene beeld

0	Achtergrond en aanpak	23
1	Opgave veiligheid en ruimtelijke kwaliteit - integrale aanpak	29
2	Instrumentarium - het ontwerpproces	33
3	Oogst ruimtelijke kwaliteit - Op welke schaal?	41
4	Participatie - interactie met de omgeving	47
5	Houdbaarheid bij uitvoering - goede overdracht	49
6	Conclusies - de belangrijkste lessen	53

Deel II. Aanpak evaluatie, achtergrond rapport

1.	Inleiding	63
1.1.1.	Aanleiding	63
1.1.2	Doel	63
1.2.1	het programma ruimte voor de rivier	64
1.2.2	Aanpak	67
1.2.3	De geëvalueerde projecten	67
1.2.3	Leeswijzer	70
1.2.4	Hardheid conclusies en bevindingen	71
2.	Integrale aanpak ruimtelijke kwaliteit en veiligheid	73
2.1.1	Analysekader en context	73
2.1.2.	Conclusies en bevindingen	74
2.1.3.	Lessen voor de toekomst	79
2.2.1	Analysekader en context	80
2.2.2	Conclusies en bevindingen	81
2.2.3	Lessen voor de toekomst	84
3.	Instrumentarium voor het ontwerpproces	87
3.1.	Analysekader en context	87
3.2	Conclusies en bevindingen	88
3.3	Lessen voor de toekomst	94
4.	De oogst voor ruimtelijke kwaliteit	97
4.1.2	De inhoudelijke opgave	97
4.1.2	Uitwerking analysekader	99
5.	Interactie met de omgeving	111
6.	Houdbaarheid van het ontwerp	115
6.1	Analysekader en context	115
6.2	Conclusies en bevindingen	115
6.3	Lessen voor de toekomst	117
7.	Betrokken personen	119
8.	Bijlage: Matrix	122



uitgezonderd
 

1 apr t/m 1 okt.
zaterdag 10-18 h
zondag 10-18 h



Management samenvatting





Aanleiding en doel evaluatie ontwerprocessen Ruimte voor de Rivier

Het kabinet heeft eind 2006 in de Planologische Kernbeslissing (PKB) besloten de bescherming tegen overstromingen uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste niveau te brengen en daarbij een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied. Met deze bijdrage kan het rivierengebied economisch, ecologisch en landschappelijk worden versterkt. In de PKB zijn 39 projecten geselecteerd die samen het Programma Ruimte voor de Rivier vormen. Nu de eerste projecten binnen het programma de afronding van de planstudie naderen is het zinvol de ervaringen die opgedaan zijn met de gekozen werkwijze tegen het licht te houden en het resultaat voor ruimtelijke kwaliteit te verantwoorden. Deze evaluatie is gebruikt als brondocument voor de Tussenevaluatie PKB Ruimte voor de Rivier, die voor de Tweede Kamer is opgesteld.

Bij het opstellen van de PKB is gekozen voor “Ruimte voor de Rivier”, wat inhoudt dat zoveel mogelijk voor ruimtelijke maatregelen (o.a. uiterwaardverlagingen, dijkterugleggingen, bypasses) gekozen is. De reden hiervan is dat het vergroten van het winterbed een duurzaam veiliger rivierengebied oplevert, in tegenstelling tot maatregelen zoals dijkverbetering en zomerbedverdieping. De keuze voor ruimtelijke maatregelen betekent in veel gevallen een verandering in gebruiksfuncties. In het Programma Ruimte voor de Rivier draagt de tweede doelstelling zorg voor het planologisch inpassen en realiseren van de in de PKB gemaakte keuzes van typen maatregelen en gebruiksfuncties. Ruimtelijke kwaliteit vraagt aandacht voor het integrale ontwerpproces en ontwerpresultaat waarin doelen en belangen verenigd worden, passend bij het rivierenlandschap.

De ruimtelijke kwaliteit van de rivier

De borging van de ruimtelijke kwaliteit ligt primair op projectniveau bij de initiatiefnemers; gemeenten, provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat. De centrale Programmadirectie PDR heeft adviseurs ruimtelijke kwaliteit in dienst, die een faciliterende en toetsende rol vervullen voor alle projecten. Daarnaast is door DG Water een onafhankelijk kwaliteitsteam (Q-team) ingesteld, onder voorzitterschap van de Rijksadviseur voor het Landschap, die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengt richting de initiatiefnemers en PDR.

Het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ is in het kader van ingrepen in het rivierengebied als volgt toegespitst: het verenigen van hydraulische effectiviteit, ecologische robuustheid, en een betekenisvolle vormgeving. Ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied moet duurzaam zijn; waterstaatkundige ingrepen scheppen nieuwe condities voor natuurontwikkeling en menselijk gebruik.

Ruimtelijke kwaliteit heeft binnen het programma Ruimte voor de Rivier een bijzondere positie. Nog niet eerder is binnen een groot waterstaatsproject zoveel expliciete aandacht besteed aan de kwaliteitsdiscussie. Hoe dat in het ontwerpproces is aangepakt en wat daarmee is bereikt, is onderwerp van deze evaluatie.



Aanpak evaluatie

Heeft de doelstelling ruimtelijke kwaliteit het gewenste resultaat opgeleverd in de planstudiefase van de Ruimte voor de Rivier projecten? Daarop wil deze evaluatie antwoord geven.

Vijf hoofdvragen zijn onderzocht:

oe zijn ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal aangepakt?

Hoe zijn ontwerpen tot stand gekomen?

Wat is aan ruimtelijke kwaliteit bereikt in het ontwerp?

Welke interactie was er met de omgeving?

Hoe houdbaar is het ontwerp bij de realisering?

Er is deskresearch gedaan voor het programma als geheel: de PKB, Handreikingen per riviertak, verslagen van het Q-team, en dergelijke. En er zijn interviews gehouden met bestuurders, ontwerpers en managers van acht door de Programmadirectie geselecteerde projecten. Vier projecten kennen een stedelijke context: Lent (Nijmegen), Deventer, Westenholte (Zwolle), en Vianen; en vier een landelijke: Hondsbroeksche Pleij, Tollewaard, Munnikenland, en Noordwaard.

Behalve naar hun ruimtelijke context zijn de projecten ook te onderscheiden naar bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor de vier stedelijke projecten en één van de landelijke projecten (Munnikenland) is een gemeente of provincie trekker; voor de overige drie landelijke projecten is dat Rijkswaterstaat.

Resultaat evaluatie

1. Hoe zijn de ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal aangepakt?

Bij de eerste hoofdvraag is tevens gekeken naar budgettaire inpassing en maatschappelijk draagvlak. Dat zijn twee condities waar een ontwerp dat op zichzelf veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in zich verenigt, ook aan moet voldoen, wil het uitvoerbaar zijn.

De Programmadirectie is ervan uitgegaan dat de dubbele doelstelling direct vanaf het begin een integrale aanpak vroeg en die kon worden gerealiseerd binnen planning en budget. De zorg voor de ruimtelijke kwaliteit werd onderdeel van een efficiënt ontwerpproces dat zou leiden tot een duurzame inrichting die paste bij de natuurlijke kwaliteit van het rivierenlandschap. De inzet binnen Ruimte voor de Rivier is steeds geweest om een initiatiefnemer te vinden die passend is bij de aard van de maatregel. Dit heeft er toe geleid dat Rijkswaterstaat voor de technische projecten (zomerbedverdieping, kribverlaging) initiatiefnemer is en dat bij de meer ruimtelijke projecten (bypasses, dijkterugleggingen, uiterwaardverlagingen) in het algemeen een decentrale overheid initiatiefnemer is. Ons onderzoek heeft laten zien dat die aanpak goed heeft gewerkt, met accentverschillen afhankelijk van de trekkersrol: relatief meer aandacht voor veiligheid en budget waar het rijk (Rijkswaterstaat) trekt; en relatief meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en draagvlak waar decentrale overheden het voortouw hebben.



Een integrale werkwijze blijkt bovendien tot kostenbewust ontwerpen te leiden, die past bij het karakter van het rivierengebied. In de bestuursovereenkomsten bij de start van elk project is de dubbele doelstelling wel, maar de integrale aanpak niet goed vastgelegd. Integendeel: de drie voorgeschreven standaardalternatieven (met maximale veiligheid, met maximale ruimtelijke kwaliteit, en met minimale kosten) hebben de integrale aanpak juist bemoeilijkt.

Bij de start van het werkproces moet niet alleen de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling worden vastgelegd naast de hoofddoelstelling veiligheid, maar moet ook een integrale aanpak worden geëxpliciteerd.

Dat is overigens een les die, mede onder invloed van het Q-team, bij de meeste projecten al snel geleerd was, met ontwerpen als resultaat waarin veel meer werd gezocht naar synergie tussen de verschillende invalshoeken.

2. Hoe zijn de ontwerpen tot stand gekomen?

Bij de tweede hoofdvraag is gekeken naar de middelen die een opdrachtgever ten dienste staan om ruimtelijke kwaliteit te bereiken.

Het borgen van ruimtelijke kwaliteit is mensenwerk én maatwerk, waarbij het erom gaat een compleet scala van instrumenten – ‘mensenwerk’ naast formele, en inhoudelijke naast procesmatige – samenhangend in te zetten. Dat is gebeurd, en tussen de instrumenten is een goede balans gevonden. Per instrument vallen daarbij nog kanttelingen te maken die tot lessen leiden. Die lessen worden hieronder geformuleerd voor de specifieke instrumenten-inzet in het ontwerpproces. De instrumenten voor participatie, besluitvorming en overgang naar de uitvoering komen verderop aan de orde.

Gebleken is dat affiniteit met, en gevoel voor integraal ontwerp zowel bij de projectmanager van de initiatiefnemer, als bij de projectleider van de opdrachtnemer, bepalend is voor het behalen van ruimtelijke kwaliteit. Een zorgvuldige keuze van de ruimtelijke ontwerper is essentieel: kies een zelfstandige ontwerper (c.q. een gespecialiseerd ontwerp bureau) die in staat is leiding te geven aan een interdisciplinair team van inhoudelijke experts (rivierkundige, civiel-technicus, ecoloog, cultuurhistoricus, bodem- en grondverzetdeskundige). De ontwerper staat in deze rol naast de projectleider en levert gelijkwaardige input voor de besluitvorming.

De organisatie van de formele besluitvorming is zeer zorgvuldig en werkt over het algemeen goed. Voor twee punten is nog extra aandacht nodig: de afstemming van de rijksbesluitvorming volgens de SNIP-systematiek op besluitvorming bij decentrale overheden, en de consequenties van innovatieve aanbesteding voor de SNIP-systematiek (het verschuiven van de ontwerpfunctie van de opdrachtgever naar de opdrachtnemer voor de uitvoering).

Ruimtelijke kwaliteitskaders van projecten, ambitiedocumenten en beeldkwaliteitsplannen fungeren als een rode draad voor het ontwerp. Handreikingen en soortgelijke instrumenten die zijn gericht op het hogere schaalniveau dienen bij het begin van het ontwerpproces beschikbaar te zijn; ze moeten



sterker sturend zijn en niet alleen beschrijvend; naast het formele instrument van de handreikingen zou ook het instellen van een (aanvankelijk wel overwogen, maar niet doorgezet) ontwerpersoverleg goed kunnen werken.

3. Wat is aan ruimtelijke kwaliteit bereikt in het ontwerp ?

De derde hoofdvraag gaat over de 'oogst': wat is daadwerkelijk bereikt in de planstudies? Die vraag moet worden beantwoord op drie schaalniveaus, een hele riviertak, het dwarsprofiel met de relatie buitendijks-binnendijks, en de plek, binnen de projectgrens. Deze thema's komen overeen met wat in de PKB en Nota Ruimte ten doel is gesteld.

De ruimtelijke kwaliteit is goed uit de verf gekomen op het niveau van de plek (de vier projecten in het landelijk gebied). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om maatwerk bij inpassing van bestaande woningen, recreatievoorzieningen, nieuwe kades en het behoud van cultuurhistorische waarden. Op het niveau van de dwarsprofielen is in twee van de vier onderzochte projecten in de stedelijke sfeer (Lent en Deventer) ook veel bereikt, zoals routes voor stedelijke uitloop en nieuwe bruggen. De andere twee stedelijke projecten (Westenholte en Vianen) zijn enigszins op plek-niveau blijven steken waardoor de meerwaarde voor de stedelijke ontwikkeling beperkt is gebleven. Voor de kwaliteit die op het niveau van dwarsprofielen en plekken is bereikt heeft de decentrale aanpak goed gewerkt. Het niveau van de gehele riviertak is minder goed tot zijn recht gekomen. Er zijn hiervoor verschillende, op elkaar inwerkende oorzaken aan te wijzen: de keus voor zoveel mogelijk bestuurlijke decentralisatie, het meer beschrijvende dan sturende karakter van de handreikingen, een nivellerende werking van hydraulische eisen, op de kleinere schaal gerichte aandacht in participatieprocessen, conserverende werking van natuurwet- en regelgeving. Tegelijk valt op dat weinig betrokkenen de relatief zwakke positie van het hogere schaalniveau een probleem vinden.

Bij vergelijkbare toekomstige programma's moet de vraag hoe belangrijk het hogere schaalniveau is, expliciet worden bediscussieerd; als aan dit niveau wel degelijk veel waarde wordt gehecht, is sterkere sturing noodzakelijk; de invulling van de regie-rol (zoals van het cluster Ruimtelijke Kwaliteit) is voor het hogere schaalniveau cruciaal.

Sterkere sturing op het hogere schaalniveau kan tegenwicht bieden tegen detaillistische en behoudende ontwerpbenaderingen. Het niveau van de hele riviertak leent zich immers bij uitstek voor een robuuste ontwerpstyl die ruimte biedt aan dynamiek.

Eenheid van stijl in kunstwerken is een middel om de identiteit van een riviertak te versterken, naast eenheid in landschappelijke kenmerken (zoals bijvoorbeeld een typerende vorm voor nevengeulen).

4. Welke interactie was er met de omgeving?

De vierde hoofdvraag betreft het participatieproces dat in elk project op een eigen manier was georganiseerd.

Participatie vergroot de betrokkenheid van belanghebbenden en vermindert weerstanden. Die algemene stelling blijkt ook voor de onderzochte projecten op te gaan. Uit het diverse beeld van de wijze waarop de participatie in de projecten is aangepakt komen enkele lessen naar voren.



Participatie moet strategisch en gedoseerd worden ingezet; verwachtingenmanagement is daarbij essentieel (wel meedenken, niet meebeslissen – daarover geen onduidelijkheid laten bestaan). Een kleine groep van directe belanghebbenden mag geen onevenredig grote invloed krijgen ten koste van meer algemene belangen – daarvoor is het goed om onderscheid te maken tussen directe en algemene belanghebbenden.

De projectleider c.q. omgevingsmanager en ruimtelijk ontwerper moeten nauw samenwerken om te- genwicht te bieden tegen de conserverende en eenzijdig op het lokale schaalniveau gerichte invloed van participerende partijen.

5. Hoe houdbaar is het ontwerp bij de realisering?

Bij de vijfde hoofdvraag, de houdbaarheid van de ontwerpen, blijkt nog veel zorg nodig voor een goede overdracht naar de uitvoering.

Een goed ontwerp aan het eind van de planstudiefase garandeert nog geen ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering. Hoewel de hoofdlijnen van het ontwerp worden vastgelegd in de vraagspecificaties in de aanbestedingsdocumenten, bestemmingsplan en beeldkwaliteitplannen wordt ruimtelijke kwaliteit ook in de detaillering en vergunningverlening bepaald.

Risico's in de uitwerking waar de evaluatie op wijst, schuilen met name in tussenvormen tussen 'klassieke' aanbesteding van projecten die door een ontwerper in dienst van de opdrachtgever volledig zijn gespecificeerd, en 'innovatieve' aanbesteding, waarbij niet alleen de uitvoering maar ook het ontwerp wordt geleverd door de opdrachtnemer.

In de uitvoering, zowel bij traditionele als innovatieve vormen van aanbesteding, is daarom een rol voor het ontwerp en de ontwerper noodzakelijk, zowel bij de opdrachtgever, de realisator als bij de aannemer. Rollen en instrumenten daarvoor moeten per project op maat worden gesneden en doorontwikkeld worden.

Slotconclusie

De bijzondere positie van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit in het Programma Ruimte voor de Rivier heeft geleid tot evenwichtige plannen binnen de scope van tijd en geld. De veiligheidsmaatregelen worden daarmee landschappelijke ingepast met voldoende draagvlak en adequate gebruiksmogelijkheden in de omgeving. Na de uitvoering zal blijken of de planontwerpen voor Ruimte voor de Rivier ook werkelijk de beoogde kwaliteit toevoegen aan het riviereengebied.



I. Het algemene beeld





o Achtergrond en aanpak

Dubbeldoelstelling: functionaliteit en kwaliteit

Het programma Ruimte voor de Rivier is gericht op de uitvoering van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier uit 2006. De PKB bestaat uit een pakket van maatregelen dat ervoor moet zorgen dat toenemende rivierafvoeren veilig kunnen worden verwerkt. Anders dan in het verleden gebeurt dat niet primair door dijken te verhogen en versterken, maar door het rivierwater meer ruimte te geven, bijvoorbeeld door het verbreden van winterbeddingen, het graven van nieuwe stroomgeulen of het scheppen van bergingsmogelijkheden. Het programma kent een dubbele doelstelling: naast het garanderen dat bij hogere rivierafvoeren de hoogwaterveiligheid op peil blijft, er óók voor zorgen dat de ingrepen die daarvoor nodig zijn bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. De ingrepen moeten uiteraard praktisch uitvoerbaar zijn en op tijd – dat wil zeggen in 2015 – gereed. Dat betekent rekening houden met allerlei technische randvoorwaarden, beheersing van kosten en tijd, en scheppen van voldoende maatschappelijk draagvlak.

Benadering van ruimtelijke kwaliteit

In de PKB worden richtinggevende uitspraken gedaan over de uitwerking van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling. De uitvoerende projectorganisatie en de gekozen werkwijze zijn hierop toegesneden, met technische en omgevingsmanagers, een prominente plaats voor de ontwerpinbreng, en vaste toetsmomenten. Binnen de Programmadirectie is een apart cluster Ruimtelijke Kwaliteit ingesteld dat faciliteert en toetst, onder meer vanuit ‘Handreikingen’ voor elke riviertak. Er is een ‘Inspiratieboek’ gemaakt en er is een onafhankelijk Kwaliteitsteam (Q-team) gevormd. De grote zorg die aan dit alles is besteed vormt een duidelijke verdere stap in een opgaande lijn vanaf de eerste keer dat het begrip ‘dubbeldoelstelling’ in het rijksbeleid werd geïntroduceerd. Dat was bij de voorbereiding van de PKB Schiphol midden jaren 90, en sindsdien is er veel voortgang geboekt. Door het Q-team is het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ in het kader van ingrepen in het rivierengebied toegespitst: het verenigen van hydraulische effectiviteit, ecologische robuustheid, en een betekenisvolle vormgeving. Ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied moet duurzaam zijn; waterstaatkundige ingrepen scheppen nieuwe condities voor natuurontwikkeling en menselijk gebruik.

Resultaten en lessen

In deze evaluatie hebben wij onderzocht wat er aan ruimtelijke kwaliteit bereikt is en hoe effectief de gekozen organisatie en aanpak zijn geweest bij het bereiken van het ruimtelijke kwaliteitsdoel. We geven aan welke lessen kunnen worden getrokken voor vergelijkbare projecten in de toekomst. We denken dan in de eerste plaats aan het Nationale Deltaprogramma, maar toepassing in de ‘droge’ sfeer is zeker ook mogelijk.



Onderzoeksobject en aanpak

Voor het onderzoek hebben we acht projecten bekeken die zijn aangereikt door de Programmadirectie. Vier projecten kennen een stedelijke context: Lent (Nijmegen), Deventer, Westenholte (Zwolle), en Vianen, en vier een landelijke: Hondsbroeksche Pleij, Tollewaard, Munnikenland, en Noordwaard. Voor de vier stedelijke projecten en één van de landelijke projecten (Munnikenland) is een gemeente of provincie trekker; voor de overige drie is dat het rijk (Rijkswaterstaat). De projecten vertegenwoordigen tevens een scala aan ingrepen zoals dijkverlegging, ontpoldering, aanleg van nevengeulen, en uiterwaardvergraving.

Voor de projecten hebben we de beschikbaar gestelde documentatie doorgewerkt, en daarnaast ook meer algemene documentatie zoals de PKB, Maatregelenboek en het Handboek SNIP, Inspiratieboek, Handreikingen per riviertak, Q-team verslagen. Vervolgens hebben we direct betrokkenen bij de acht projecten geïnterviewd: per project een verantwoordelijke bestuurder, een ruimtelijk ontwerper, een vertegenwoordiger van de projectleiding. We hebben tevens algemene interviews gehouden met leden van het Q-team en de Programmadirectie. Uitkomsten in wording hebben we regelmatig getoetst aan een ambtelijke klankbordgroep en we hebben een brede discussie georganiseerd in een ronde tafelgesprek.

Methodiek: leren van de ervaringen van betrokken zelf

Evaluatieonderzoek laat zich verdelen in twee typen. Het eerste type werkt met objectieve (en als regel zoveel mogelijk kwantitatieve) meting van zowel ‘behandeling’ als ‘resultaat’, bij voorkeur aan een a-selecte steekproef als voorwaarde voor het doen van statistisch significante uitspraken. Vaak wordt de steekproef opgedeeld in een helft die de ‘behandeling’ wel krijgt, en een helft die geen behandeling krijgt (of een schijnbehandeling) zodat geconcludeerd kan worden of de behandeling ‘helpt’. Het tweede type is veel meer subjectief en kwalitatief. Hier staat de vraag centraal: “wat leren we van de ervaringen van betrokkenen zelf?”

Het zal duidelijk zijn dat deze evaluatie er één van het tweede type is. Om te beginnen is een objectieve meting van bereikte ruimtelijke kwaliteit niet mogelijk. Ruimtelijke kwaliteit is altijd onderhevig aan subjectieve oordelen. Verder is geen sprake van een a-selecte steekproef met een opdeling in ‘behandeld’ en ‘niet-behandeld’ maar is door de Programmadirectie als opdrachtgever een bewuste selectie gemaakt van alleen ‘behandelde’ gevallen, gebaseerd op verschillen in kenmerken die allemaal in het onderzoek gerepresenteerd moesten worden: stedelijk versus landelijk, centraal versus decentraal, verschillende ingreepstypen. Bij uitstek subjectief zijn middelen als interviews, klankbordgroepdiscussies en rondetafelgesprekken.

Tenslotte willen wij niet verhelen dat ook de verwerking van het onderzoeksmateriaal subjectieve elementen kent. Waar wij de uitkomsten weergeven van documentenonderzoek, van interviews en gevoerde discussies doen wij dat uiteraard zo waarheidsgetrouw als mogelijk. De resultaten daarvan zijn vooral te vinden in deel II hierna. Waar wij in dit deel conclusies aan de uitkomsten verbinden en op basis daarvan lessen formuleren komt onze eigen expertise om de hoek: conclusies en lessen



zijn niet los te denken van onze eerdere ervaringen met evaluatieonderzoek, ruimtelijk ontwerpwerk en ruimtelijke kwaliteitszorg. Waar wij echter nadrukkelijk eigen subjectiviteit (en meer nog schijn-objectiviteit) hebben willen vermijden is het nog eens opnieuw beoordelen van de ruimtelijke kwaliteit die in de onderzochte projecten feitelijk is bereikt. Wij sluiten aan bij de oordelen van het Q-team en de Programmadirectie en bij de uitspraken die we hebben opgetekend uit de interviews, en brengen die in verband met geconstateerde verschillen in werkwijze. Wij geven geen eigen kwaliteitsoordeel.

Leeswijzer

Er is in een onderzoek als dit altijd spanning tussen enerzijds leesbaarheid en bruikbaarheid van de uiteindelijke uitkomsten en anderzijds onderbouwing en verantwoording van die uitkomsten. Wij hebben gekozen voor een ‘gelaagde’ opbouw als oplossing voor deze spanning. In dit eerste deel worden conclusies en lessen geformuleerd met een beknopte argumentatie. In de kantlijn staan verwijzingen naar uitgebreidere motiveringen in deel II, waar ook verwijzingen zijn te vinden naar (kort samengevatte) bronnen zoals documentatie, interviews, en dergelijke. Een volledig overzicht van wat uit de bronnen naar voren komt, gestructureerd aan de hand van de vragenlijsten die wij hebben gebruikt voor de interviews, is te vinden in een matrix die als bijlage is bijgevoegd. Daaronder ligt nog een gearchiveerde verzameling documentatiemateriaal, interviewverslagen en verslagen van klankbordgroepbijeenkomsten, en een weergave van het rondetafelgesprek.

Conclusies en lessen voor vijf hoofdvragen

De basisconclusie die wij hieronder uitwerken is dat organisatie en aanpak in hoofdzaak goed hebben gewerkt. Er is onder betrokkenen brede overeenstemming over de bereikte kwaliteit en over de effectiviteit van de aanpak. Lessen die we trekken hebben betrekking op aandachtspunten en verbeterpunten op onderdelen. Conclusies en lessen worden hierna weergegeven, gegroepeerd naar de vijf hoofdvragen die ons door de Programmadirectie zijn meegegeven:

1. bekijk hoe ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal zijn aangepakt
2. analyseer hoe ontwerpen tot stand zijn gekomen
3. onderzoek wat aan ruimtelijke kwaliteit is bereikt in het ontwerp
4. geef aan welke interactie met de omgeving plaatsvond
5. bepaal of de ontwerpen houdbaar zijn bij de realisering

In de hierna volgende hoofdstukken 1 t/m 5 worden kort de bevindingen uit het evaluatieonderzoek gepresenteerd. De belangrijkste conclusies en lessen hebben we gebundeld in het slothoofdstuk 6.



1 Opgave veiligheid en ruimtelijke kwaliteit - integrale aanpak

Balans tussen kwaliteit, functionaliteit, draagvlak en budget

De PKB legt de integrale aanpak van veiligheid en kwaliteit als volgt vast: “Het kabinet richt zich op het realiseren van twee samenhangende doelstellingen: (1) het op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen, en (2) het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofddoelstelling; verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling.”

Waterveiligheid is dus het doel waarmee het begint. Er was een concreet waterveiligheidsprobleem gesignaleerd en dat moest worden opgelost. Er is niet een soortgelijke, op zichzelf staande signalering geweest van een kwaliteitsprobleem. Naar kwaliteit wordt gekeken op die plekken waar vanwege de veiligheid een ingreep nodig is, en de manier waarop die ingreep wordt gedaan moet leiden tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Waterveiligheid zou men het ‘initiërende doel’ kunnen noemen en ruimtelijke kwaliteit een ‘conditionerend doel’. Dat hoeft overigens aan de gelijkwaardigheid van de twee doelen niets af te doen, net zomin als aan de noodzaak van een integrale aanpak. Eisen vanuit veiligheid en kwaliteit bepalen de vormgeving van de ingrepen. Willen de ingrepen vervolgens ook daadwerkelijk worden gerealiseerd, dan komen er twee eisen bij: inpasbaarheid in beschikbaar budget, en draagvlak bij betrokken bewoners, bedrijven en organisaties.

Een cruciale vraag is wat het als gelijkwaardige eis opnemen van ruimtelijke kwaliteit voor effect heeft op de andere eisen. Levert dat conflicten op met de veiligheidseisen? Wordt het moeilijker om het tijdschema te halen en binnen het budget te blijven. Wordt het ingewikkelder om draagvlak op te bouwen. Voor de Programmadirectie stond vanaf het begin vast dat ruimtelijke kwaliteit onderdeel is van een effectief ontwerpproces waarin wordt gezocht naar een integrale aanpak die ‘werk met werk maakt’, een sobere en duurzame vormgeving oplevert, en leidt tot een inrichting met meerwaarde. Met als resultaat kostenbewuste ontwerpen, binnen de grenzen van planning en budget, die passen bij het karakter van het rivierengebied.

Accenten opdrachtgevers

Aansluitend op de hierboven geformuleerde inzet van de Programmadirectie is de eerste invalshoek waarop wij de onderzoeksuitkomsten hebben geordend, de manier waarop de aandacht is verdeeld over de vier eisen: veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, budget en draagvlak. Waren de eisen inderdaad goed met elkaar te verenigen, of bevatten ze toch ingebouwde conflicten? Verschilde de aandacht voor de eisen al naar gelang het karakter van een project? Of van de opdrachtgever?

Wat zichtbaar wordt is dat er in de aandachtverdeling accenten zijn die samenhangen met de opdrachtgever. Het streven binnen de Programmadirectie is steeds geweest om voor elk project een initiatiefnemer te vinden die paste bij de aard van de maatregel. Dit heeft ertoe geleid dat Rijkswaterstaat als regel initiatiefnemer werd voor projecten met een meer technisch accent (zoals zomer-

Zie paragraaf 2.1.2 voor meer achtergrond-informatie



bedverdieping of kribverlaging) en een decentrale overheid voor projecten met een meer ruimtelijk accent (zoals bypasses, dijkterugleggingen, uiterwaardverlagingen).

In projecten die door Rijkswaterstaat zelf worden getrokken blijkt scherper te worden gestuurd op veiligheid en budget. In projecten die door een lokale of regionale overheid worden getrokken wordt veel werk gemaakt van ruimtelijke kwaliteit en draagvlak. Daarmee is nog niet gezegd dat hier, zowel in het ene als in het andere geval, sprake is van onevenwichtigheid. De waterveiligheid van het riviereengebied is een rijksverantwoordelijkheid en het budget wordt derhalve door het rijk gefourneerd. Dat het rijk bij de eigen projecten daar dus goed op let is niet meer dan logisch, net zo logisch als het hanteren door het rijk van deze twee eisen als randvoorwaarden voor projecten waarvoor de trekkersrol is gedecentraliseerd. Motief om zoveel mogelijk projecten te decentraliseren was dat lokale en regionale overheden beter waren geëquipeerd om ruimtelijke kwaliteit te realiseren en draagvlak te verwerven. Op dit niveau kent men de ruimtelijke situatie in detail, kent men de 'stakeholders' van nabij, en kan men de ingreep integreren in het algemene ontwikkelingsbeleid voor stad of streek. Dat maakt het vanzelfsprekend dat lokale en regionale bestuurders veel aandacht besteden aan ruimtelijke kwaliteit en draagvlak. De gekozen decentrale aanpak heeft bij deze projecten dus beantwoord aan de verwachtingen.

Genereren van inrichtingsalternatieven en keuzen

De eerste les die te leren valt betreft de uitwerking van standaard inrichtingsalternatieven zoals voorgeschreven in de bestuursovereenkomsten per project die volgden op de PKB: (1) een alternatief met maximaal effect op hoogwaterveiligheid (het aantal cm waterstandverlaging dat met het project zou kunnen worden bereikt), (2) een alternatief met maximale bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit, en (3) een alternatief met minimale kosten. De impliciete boodschap van deze opdrachtformulering staat haaks op het doel om ruimtelijke kwaliteit, overstromingsveiligheid, planning en budget, en draagvlakvorming integraal te benaderen, vanuit de overtuiging dat zo'n integrale benadering én betere resultaten zou opleveren én efficiënter zou zijn. Deze manier van inrichtingsalternatieven genereren bevestigt eerder het gangbare vooroordeel dat ruimtelijke kwaliteit en veiligheid met elkaar op gespannen voet staan, en dat kwaliteit duur is en tot vertraging leidt. Zo wordt een onbevangen zoektocht naar een gemeenschappelijk optimum alleen maar gefrustreerd. Deze manier van alternatieven opstellen is zonder meer aan te merken als een valse start. In de meeste projecten heeft men zich hiervan gelukkig weten te bevrijden, gesteund door het Q-team dat hierin steeds duidelijk stelling heeft genomen. Bij de start van het werkproces moet niet alleen de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling worden vastgelegd naast de hoofddoelstelling veiligheid, maar moet ook een integrale aanpak worden geëxpliciteerd. De gang van zaken bij de onderzochte projecten bevestigt dat een integrale aanpak tot effectieve oplossingen leidt die ruimtelijke kwaliteit opleveren, binnen planning en budget weten te blijven, en op veel draagvlak kunnen rekenen.



2 Instrumentarium - het ontwerpproces

Zie deel 2, paragraaf 3.1 voor meer achtergrond-informatie

Instrumentenmix

Er zijn voor een opdrachtgever vele manieren om te bereiken dat een ontwerp ruimtelijke kwaliteit oplevert. De simpelste en oudste is het aanstellen van een goede ontwerper. Vitruvius, de Romeinse ‘aartsvader’ van de ruimtelijke kwaliteit, begint zijn Handboek met de bijzondere eigenschappen waarover een architect moet beschikken qua persoonlijk talent, opleiding en praktijkervaring. Maar hij gaat direct verder met een ander, min of meer tegengesteld middel, het expliciet formuleren van eisen gerangschikt onder drie kopjes: praktisch, mooi en degelijk (of in hedendaagse beleidstaal: gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde). Het grootste deel van zijn Handboek is gevuld met een uitwerking van die drie in allerlei concrete voorschriften.

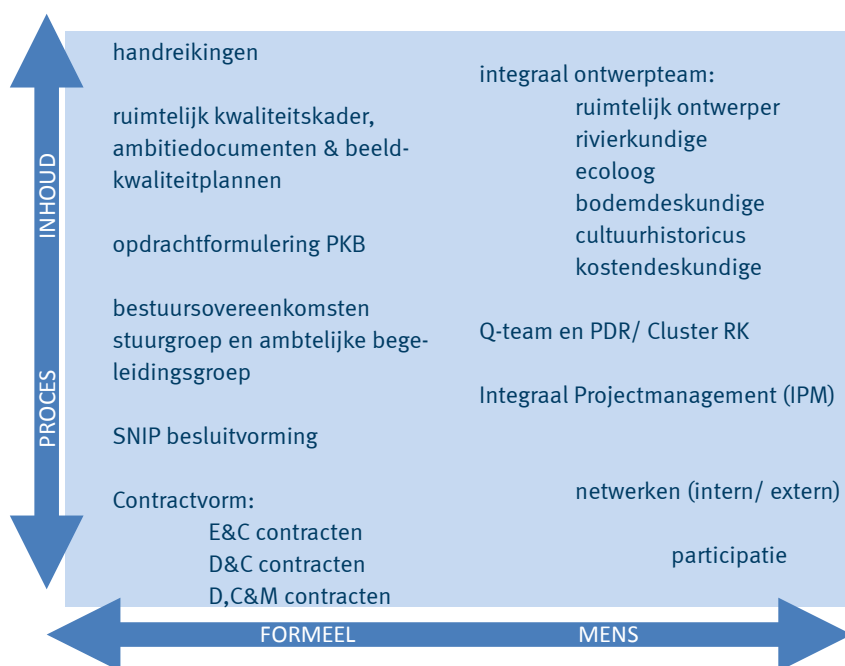
Vitruvius geeft hiermee blijk te beseffen dat er niet één manier is die alles in zich verenigt. De geniale architect kan makkelijk vervallen in eenzijdige aandacht voor sommige aspecten van het ontwerp en andere, even belangrijke, verwaarlozen. Het uitputtend opsommen van eisen weet dat te ondervangen maar bergt weer het risico in zich dat zo’n veelheid aan regels verstikkend werkt op de creativiteit en de briljante greep blokkeert.

Dat iedere manier waarop naar kwaliteit wordt gestreefd zijn eigen sterke en zwakke kanten kent, geldt ook voor andere instrumenten die zich sindsdien hebben ontwikkeld zoals het aanstellen van supervisors of het instellen van een kwaliteitsteam, het ontwerpen van zorgvuldige participatie- en besluitvormingsprocedures, of het formuleren van afwegings- en beoordelingskaders.

De les is dat alle beschikbare instrumenten moeten worden gebruikt, zo dat ze elkaars sterke punten versterken en zwakke punten compenseren. Ruimtelijke kwaliteit is mensenwerk, zo stelt het Q-team in één van zijn jaarverslagen. Mensenwerk leidt tot creativiteit, vernieuwing, verrassingen. Dat mag niet door starre regels worden gefrustreerd. Mensenwerk kent ook risico’s, van eenzijdige fixaties, blinde vlekken of zwakke plekken. Dan kunnen regels juist positief werken omdat ze objectief zijn en volledigheid en evenwicht garanderen. Zo moeten dus de menselijke en de formele kant van het instrumentarium samenwerken. Eenzelfde samengaan is nodig op een tweede dimensie: de inhoud tegenover het proces. Goede inhoud sneuvelt in een chaotisch proces; een zorgvuldig geregisseerd proces zonder voldoende inhoud blijft leeg.

Instrumenten die een opdrachtgever ter beschikking staan kunnen op deze twee dimensies – menselijk tegenover formeel, en inhoudelijk tegenover procesmatig – in een schema worden gerangschikt zoals hieronder gebeurt. Ook al zullen verschillende gebruikers net wat andere accenten leggen bij het positioneren van de verschillende instrumenten, een dergelijk schema helpt om na te gaan of alle beschikbare middelen daadwerkelijk worden ingezet, en om een plan te maken waarin de volgorde en onderlinge samenhang waarin de instrumenten worden gebruikt zijn afgestemd op de eisen van de situatie en op het stadium van het ontwerpproces. Onderstaand schema geeft weer hoe binnen het programma Ruimte voor de Rivier de voornaamste instrumenten zijn ingezet, gerangschikt naar twee invalshoeken. Bij de ene invalshoek wordt aangegeven of instrumenten meer een inhoudelijk dan wel een procesmatig karakter hebben. Bij de andere invalshoek gaat het om ‘mensenwerk’ tegenover een meer formele benadering.





Keuze van de ontwerper en inhoudelijke deskundigen

Het schema is goed te gebruiken om per onderzocht project na te gaan hoe elk instrument feitelijk is benut, en wat daarbij aan kanttekeningen valt te plaatsen. We beginnen helemaal rechtsboven (accent op 'inhoud' en 'mensenwerk') met de ontwerper. Affiniteit met, en gevoel voor integraal ontwerp zowel bij de projectmanager van de initiatiefnemer, als bij de projectleider van de opdrachtnemer, is bepalend voor het behalen van ruimtelijke kwaliteit. Het is evident dat een zorgvuldige keus van de ontwerper essentieel is. Projecten waarbij voor een zelfstandige ontwerper is gekozen hebben het wat dat betreft beter gedaan dan projecten waarbij de ontwerper onderdeel is van een pakket dat wordt geleverd door een all-round adviesbureau. Verder is van belang dat een ontwerper werkt met een interdisciplinair team van inhoudelijk deskundigen: minimaal een rivierkundige, een ecooloog, een civiel ingenieur. Daaraan is bij alle projecten voldaan, en deze samenstelling wordt ook weer spiegeld in het Q-team. Vaak werd ook aparte cultuurhistorische deskundigheid ingeschakeld. Gemist in de ontwerpteam werd een bodem- en grondverzetdeskundige. Dat lijkt op het eerste gezicht een te smal specialisme voor een integraal ontwerpteam, maar in het soort projecten waar het hier om gaat is de rol van de bodem en het grondverzet cruciaal, zowel voor de kwaliteit die wordt bereikt als voor de kosten. Hetzelfde geldt voor deskundigheid met betrekking tot beheer.

De ontwerper staat niet alleen rechtsboven, in de hoek waar mensenwerk en inhoud samenkomen, maar heeft ook in andere delen van het veld een rol, vooral bij het verwerven van draagvlak en bij de overdracht van planvorming naar uitvoering. Hoe goed die kan worden ingevuld hangt af van de positie van de ontwerper in de projectorganisatie. In de standaard IPM-aanpak, met een algemene projectleider, een technisch manager en een omgevingsmanager die samen een project trekken, is de positie van de ontwerper niet op voorhand gewaarborgd. Ideaal is een ontwerper die, als leider van

Zie deel 2, paragraaf 2.1.1.2. en 3.2 voor meer achtergrond-informatie



het interdisciplinaire ontwerpteam, direct aan het management-niveau van de projectorganisatie is gekoppeld. Het tegendeel van ideaal is een geïsoleerd werkende ontwerper die alleen ad-hoc wordt ingeschakeld.

Q-team en cluster Ruimtelijke kwaliteit; adviseren en toetsen

Q-team en cluster Ruimtelijke kwaliteit van de Programmadirectie horen ook rechtsboven, de combinatie van de menselijke factor en de inhoudelijke gerichtheid. Tegelijk zijn zij meer aan procedurele regels gebonden en werken ze meer met vooraf opgestelde formele uitgangspunten die hun objectiviteit moeten waarborgen. De bezoeken van het Q-team, met de daaruit voortvloeiende formele adviezen, de reacties daarop van de initiatiefnemers, en de uiteindelijke standpunten van de Programmadirectie zoals voorbereid door het cluster Ruimtelijke Kwaliteit, vormen de rode draad van het kwaliteitsborgingsproces. Beide, zowel Q-team als cluster Ruimtelijke Kwaliteit, zijn erin geslaagd hun invloed op de ruimtelijke kwaliteit uit te oefenen zonder op de stoel van de ontwerper te gaan zitten. Tot nu toe is hun inbreng vooral gericht geweest op de planvorming. Bij de overgang naar de uitvoering en tijdens de uitvoering speelt het Q-team formeel geen rol meer, terwijl juist dan een onafhankelijk kritisch oordeel nog niet kan worden gemist. Er zijn verschillende manieren om dat te ondervangen, bijvoorbeeld door een lokaal kwaliteitsteam of door een per project voor deze fase aan te stellen adviseur cq. toetsers.

Formele inhoudelijke kaders

Overspringend naar linksboven, de formele kant van de inhoud, valt de eerdere constatering te herhalen dat de manier waarop alternatieven moesten worden gegenereerd, moet worden aangemerkt als een echte 'geboortefout'. Tweede aandachtspunt is het tijdstip waarop Handreikingen per riviertak beschikbaar komen. Voor veel projecten was dat lang na het begin van het ontwerpproces. Dan zijn ze natuurlijk minder effectief, nog wel als toets achteraf, maar niet als informatie- en inspiratiebron vooraf.

Er lijkt een worsteling te zijn geweest bij de uitwerking van de decentrale aanpak waarvoor in de PKB is gekozen. Bij een centrale aanpak horen overkoepelende plannen, voor het rivierengebied als geheel, voor afzonderlijke riviertakken, waarvan plannen per project weer verdere verfijningen zijn. Daar is voor kwaliteit de planhiërarchie, met zijn dwingende top-down werking, het formele inhoudelijke sturingsinstrument.

Bij een decentrale aanpak hoort veel meer vrijheid op projectniveau, ingekaderd door in algemene termen geformuleerde kwaliteitsuitgangspunten. Toen eenmaal was gekozen voor de decentrale aanpak, is terecht besloten geen structuurvisies of masterplan per riviertak te maken maar te sturen met 'handreikingen' per riviertak en 'kwaliteitskaders' per project. De Programmadirectie ziet het als een logische consequentie van deze keuze dat niet is geprobeerd eenheid van stijl te brengen in kunstwerken en bouwwerken per riviertak. Voor ons is deze koppeling niet zo dwingend, en wij zien dit als een mogelijkheid die beter benut had kunnen worden.

Tot de formele inhoudelijke kaders horen ook de ambitiedocumenten en beeldkwaliteitplannen die



zijn ingezet voor de overgang van planvorming naar uitvoering, en die in onze ogen cruciaal zijn voor het vasthouden van de ruimtelijke kwaliteit in die kwetsbare fase. Met de aanhoudende betrokkenheid van een ruimtelijke ontwerper na de planstudie kan de effectiviteit van de kwaliteitssturing in deze fase nog aanzienlijk worden vergroot.

Participatie

In de meeste projecten speelt de participatie (rechtsonder: de menselijke kant van de procesbenadering) een grote rol. De participatie is zeer zorgvuldig georganiseerd, met een afzonderlijke omgevingsmanager die daarvoor verantwoordelijk is en dat heeft over het algemeen goed gewerkt. Wij gaan verderop (in hoofdstuk 4 van dit deel) hier nog apart op in, waarbij we aandacht besteden aan de voorwaarden waaraan voor een geslaagd participatieproces moet worden voldaan.

Besluitvorming

Het formele en het procesmatige aspect komen linksonder in het schema bij elkaar in de organisatie van de besluitvorming en de invloed die dat heeft op de behaalde ruimtelijke kwaliteit. Binnen de Programmadirectie vormt het riviertakmanagement de ‘front office’ dat deelneemt aan stuurgroepen en ambtelijke begeleidingsgroepen per project. De inhoudelijke experts van de initiatiefnemer en van de Programmadirectie voeden de besluitvorming vanuit het ontwerp. De afstemming van inhoud en proces blijkt in de praktijk lastig en vraagt voortdurende aandacht. Lokale of regionale initiatiefnemers hadden soms moeite hun eigen besluitvormingsprocessen te laten sporen met de SNIP-systematiek. De SNIP-systematiek behoefde ook aanpassing bij het door Rijkswaterstaat getrokken experiment met ‘versneld in de markt zetten’ van de vier Neder-Rijn projecten. We komen op dit laatste nog terug in hoofdstuk 5 over de houdbaarheid bij de uitvoering.



3 Oogst ruimtelijke kwaliteit - Op welke schaal?

Drie schaalniveaus: rivier, dwarsprofiel en plek

In het programma Ruimte voor de Rivier worden drie schaalniveaus onderscheiden: een hele riviertak (relaties in de lengterichting), dwarsprofielen (relaties dwars op de rivier tussen een project en de directe omgeving), en 'plekken' (binnen de begrenzing van afzonderlijke projecten). Dit is een uitwerking van de keus die in de PKB is gemaakt. Dat geldt zowel voor de stedelijke knooppunten als voor de uiterwaarden van IJssel, Rijn en Waal. In totaal levert dit bijna veertig projecten op waarvan de meerderheid wordt getrokken door regionale en lokale overheden. Het ligt voor de hand dat deze decentrale aanpak de kwaliteitszorg op het niveau van een hele riviertak niet makkelijker heeft gemaakt. Direct gevolg was, zoals eerder aangegeven, dat hiërarchische sturing vanuit een overkoepelend masterplan of structuurvisie per rivier niet mogelijk was. Het is gebeven bij de Handreikingen die een riviertak als geheel karakteriseren en laten zien hoe elke tak achtereenvolgende landschappen doorsnijdt. De Handreikingen hebben daarbij meer een beschrijvend dan een sturend karakter.

De riviertakken

Het rivierenlandschap wordt in zijn algemeenheid gekenmerkt door het samenstel van rivierlint, uiterwaarden en dijken. Elke riviertak heeft daarbinnen een eigen karakter. In de Handreikingen wordt bijvoorbeeld benadrukt dat de IJssel en de Rijn veel rustiger rivieren zijn dan de grote, druk bevaren Waal. Het kwaliteitsbeleid zet in op het versterken van het eigen karakter van elke rivier en op het accentueren van de onderlinge verschillen. De hydrologische realiteit werkte echter niet altijd mee aan het bereiken van een dergelijke differentiatie tussen riviertakken. Er zijn grondige studies gedaan naar rivier-specifieke manieren om de doorstroming te bevorderen, bijvoorbeeld in de vormgeving van nevengeulen. Bij praktische toepassing op projectniveau bleken de waterstandsverlagende effecten dan tegen te vallen en moesten ontworpen geulen zo worden verruimd dat de beoogde verschillen tussen de riviertakken wegvielen.

Voor dit schaalniveau is een stimulerende rol van het Q-team en het cluster Ruimtelijke Kwaliteit van de Programmadirectie essentieel. In het begin is die rol als regel goed ingevuld, maar vervolgens verschoof de aandacht toch snel naar het dwarsprofiel en de plek, met soms zeer gedetailleerde adviezen. Alles bijeen genomen is op het niveau van de hele riviertak de kwaliteitssturing het minst uit de verf gekomen. In de interviews wordt dit, met name door betrokkenen bij decentraal aangestuurde projecten, overigens nauwelijks als een probleem gezien. Dat zou kunnen betekenen dat soortgelijke programma's in de toekomst op dit punt van bescheidener ambities kunnen uitgaan. Alvorens zo'n conclusie te trekken achten wij een maatschappelijk debat op zijn plaats over de onderlinge verhouding tussen schaalniveaus in het ruimtelijk ontwerp van ons land, tegen de achtergrond van de steeds verder gaande decentralisatie van het ruimtelijk beleid.

Zie deel 2, paragraaf 4.2 voor meer achtergrond-informatie



35-37

Dwarsprofielen

Op het niveau van het dwarsprofiel, de relatie tussen het buitendijkse en binnendijkse gebied, en op het niveau van de plek is de situatie spiegelbeeldig ten opzichte van het niveau van de hele riviertak. Op deze niveaus maakt de decentralisatie de kwaliteitszorg juist makkelijker door de directe betrokkenheid van de initiatiefnemer bij het project en bij de belanghebbenden.

Dwarsprofielen zijn vooral van belang voor projecten in stedelijke gebieden: Nijmegen (Lent), Deventer, Zwolle (Westenholte), Vianen (met Nieuwegein/IJsselstein). Hier formuleert de PKB specifiek de eis dat riviermaatregelen moeten leiden tot verhoging van de stedelijke kwaliteit. De uitkomst verschilt: overtuigende resultaten in Nijmegen en Deventer, minder overtuigende in Zwolle en Vianen. De ontmoeting van stad en rivier maakt de projecten complex, zowel inhoudelijk als qua betrokken 'stakeholders'. Dat stelt hoge eisen aan het commitment van de verantwoordelijke bestuurders, aan de kwaliteit van de ontwerper, en aan de vaardigheid van de omgevingsmanager om sterk uiteenlopende belangen en opvattingen te verenigen. In Nijmegen was duidelijk aan die voorwaarden voldaan: een zeer betrokken wethouder, een ontwerper uit het eigen gemeentelijke apparaat, en een zorgvuldig georganiseerd participatieproces. In Deventer en Zwolle was de bestuurlijke verantwoordelijkheid gedeeld tussen gemeente en provincie, met een sterker gemeentelijk commitment in Deventer dan in Zwolle. In Vianen heeft een overhaaste start in combinatie met slecht gemanagede verwachtingen en belangen tot controversen geleid rond stedelijke ingrepen in de uiterwaarden. Na veel vallen en opstaan is uiteindelijk voor de plek een goed plan tot stand gekomen, maar kansen om daarmee, in het dwarsprofiel, meerwaarde toe te voegen aan het stedelijk gebied, zijn toch onderbenut gebleven. Verder is, met uitzondering van de nieuwe stadsbrug bij Lent, de afstemming met grote 'droge' infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld de Hanzelijn en bij Deventer) gebrekkig gebleven.

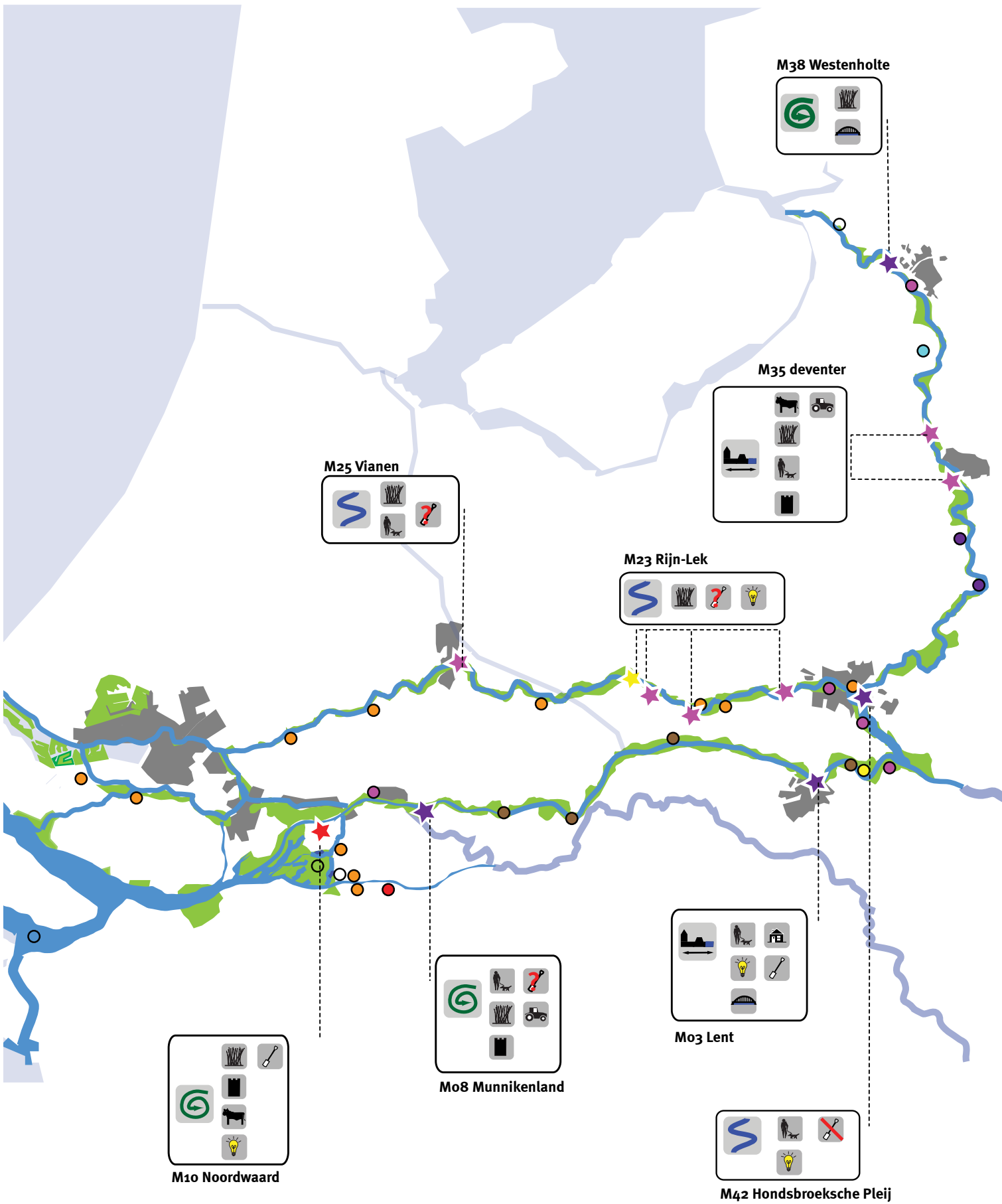
De plek

Het niveau van de plek domineert in de vier onderzochte projecten in het landelijk gebied: Hondsbroeksche Pleij, Tollewaard, Munnikenland en Noordwaard. Qua resultaat springen Munnikenland en de Noordwaard eruit. Hondsbroeksche Pleij heeft geleden onder een uitwerking in de uitvoeringsfase die teveel is bepaald door ongecoördineerde beheerseisen. In de Tollewaard is een worsteling te zien met de positie die het ontwerp moest krijgen in het experiment met 'versneld in de markt zetten' waarvoor dit project was geselecteerd. De SNIP-3 fase is daar uiteindelijk overgeslagen maar dat heeft de positie van het ontwerp er niet duidelijker op gemaakt. De algemene les is dat het ontwerp van dit soort plekgebonden projecten in het buitengebied in de planfase als regel goed wordt beheerst, maar dat zeker hier de overdracht naar de uitvoeringsfase verbetering behoeft.

Landschaps- en natuuropvattingen

Er is verband tussen enerzijds de keus voor een decentrale aanpak met veel nadruk op participatie, en anderzijds de landschaps- en natuuropvatting die uit de ontwerpen spreekt. Eerder is al opgemerkt dat decentralisatie op gespannen voet staat met aandacht voor het hoogste schaalniveau, het

Zie deel 2, paragraaf 4.1, 4.2 en 5.2 voor meer achtergrond-informatie



maatregelen PKB

-  uiterwaard vergraving
-  dijkverlegging
-  ontpoldering
-  obstakel verwijdering
-  overige projecten (niet geevalueerd)
-  kribverlaging
-  dijkverbetering
-  hoogwatergeul




ontwerpniveau ruimtelijke kwaliteit

-  accent samenhang riviertak: doorgaand waterlint, doorgaand dijklint, openheid/ beslotenheid landschap, getijde of stroomrivier, hanken of geulen
-  accent op dwarsverbanden relatie binnendijks en buitendijks-gebied; dijkprofiel, relatie omgeving, bebouwing, recreatieve routes
-  accent op plek invulling cultuurhistorie, behoud landschappelijke elementen, interne routing, bijzondere objecten

aspecten ruimtelijke kwaliteit

-  accent op natuurontwikkeling
-  accent op recreatie
-  accent op cultuurhistorie
-  accent op landbouw
-  accent op innovatie
-  accent op oeververbindingen

ruimtelijke kwaliteit in de tijd

-  aandacht voor toekomstig beheer
-  aandacht voor (toekomstig) gebiedsontwikkeling
-  aandacht voor overdracht kwaliteit uitvoering (D&C)

niveau van een hele riviertak. Dat is het schaalniveau dat het meeste ruimte biedt voor een robuuste ontwerpstyl, grote gebaren, consequent volgehouden principes. Het schaalniveau van dwarsprofielen en plekken nodigt meer uit tot een detaillistische ontwerpstyl, die ingaat op de bijzondere context van ieder project. Dat wordt vaak versterkt door stakeholders in het participatieproces die vanuit plaatselijke kennis opereren met weinig zicht op het grotere geheel. Voor de natuurbenadering werkt de wet- en regelgeving (Natura 2000) sterk behoudend. Bestaande natuur moet worden beschermd, ook wanneer de onderliggende a-biotische condities eigenlijk niet meer geschikt zijn. Andere natuur die wel bij de veranderde condities past is moeilijk te realiseren.

Deze landschaps- en natuuropvattingen leiden tot spanning met de waterstaatkundige effectiviteit van de ingrepen en tot hogere kosten van aanleg en vooral beheer. Intensief onderhoud is nodig om te voorkomen dat de ruwheid van de vegetatie zo toeneemt dat de doorstroming van het rivierwater wordt geremd en de taakstellende waterstandverlaging niet wordt gehaald.

Meer aandacht voor het hogere schaalniveau en inzetten van sterke ontwerpers kan laten zien dat niet alleen imitatie van het verleden tot ruimtelijke kwaliteit leidt, maar dat ook nieuwe oplossingen mogelijk zijn die passen bij de grootsheid van het rivierenlandschap. Dat kan ontwerpen opleveren waarvan de kwaliteit robuuster is en die bovendien waterstaatkundig effectiever zijn en minder kostbaar in aanleg en onderhoud. Er zal gewerkt moeten worden aan draagvlak voor dergelijke ontwerpen, en er zal creatief moeten worden gezocht naar ruimte binnen de wet- en regelgeving.

 **ijssellandschap**

Opengesteld

De toegang is verboden

- tussen zonsopgang en zonsopgang
- buiten wegen en paden
- met motorfiets, bromfiets of paard
- met een loslopende hond
- met een spelend muziekapparaat
- met tent of windscherm

en ook wanneer u

- papier, schillen of ander afval achterlaat
- rookt, kookt of vuurtje stuikt
- koopwaar aanbiedt
- iets beschadigt of meeneemt
- dieren verontrust

Overigens Art 461 WvS

www.stichtingijssel.nl | 0576 63225

OPENGESTELD

**DE DIEREN NIET
VOEDEREN !**

BETREDING OP EIGEN RISICO



Stichting IJssellandschap

4 Participatie - interactie met de omgeving

Zie deel 2, paragraaf 5.2 voor meer achtergrondinformatie

Eerdere acceptatie en versnelling van het ontwerpproces

De sterke opkomst van participatie gedurende het ontwerpproces vergroot de betrokkenheid van belanghebbenden en verkleint veelal de weerstand tegen ingrepen. De uitdaging is om de belanghebbenden zo te betrekken dat zij het waarderen te mogen meedenken, en tegelijk accepteren dat niet zij het zijn die uiteindelijk het ontwerp bepalen (zie ook wat hiervoor is gezegd over de invloed van de participatie op de ontwerpstyl en de natuur- en landschapsopvattingen die daaronder liggen). Op dit punt is een goed management van verwachtingen van groot belang.

Hiervoor is een participatiestrategie nodig die is toegespitst op de rollen van de stakeholders. Een aantal projectleiders c.q. omgevingsmanagers heeft een dergelijke strategie bedacht en bewust toegepast. De meest aansprekende voorbeelden zijn Westenholte en Munnikenland waar de participatie zeer intensief was. Het eindresultaat is dat de meeste burgers en bedrijven tevreden zijn over het ontwerp, terwijl deze aanpak tevens een versnelling van het proces heeft opgeleverd.

Dominantie van een beperkte groep

Het gevaar is dat een kleine groep direct belanghebbenden een te grote stem krijgt. De meer algemene belangen, vertegenwoordigd door deskundigen of organisaties, worden dan minder goed behartigd. Het is belangrijk dat verwachtingen die worden gewekt bij diverse stakeholders ook kunnen worden waargemaakt zonder in te leveren op de oorspronkelijke doelstellingen van het project. Een voorbeeld is de Noordwaard waar in de doelstellingen recreatie in samenhang met de Biesbosch een belangrijke rol speelde, maar de bewoners van het gebied hebben bereikt dat daarvoor maar heel beperkt ruimte kwam. Er is een goed onderscheid nodig tussen direct belanghebbenden en algemeen belanghebbenden (mensen die in het gebied wonen of hun bedrijf uitoefenen tegenover vertegenwoordigers van organisaties). Samenwerking tussen de projectmanager en de (landschaps)ontwerper blijkt cruciaal voor het bieden van het benodigde tegenwicht aan de conserverende werking van de inbreng van directe belanghebbenden. Naast het hierboven genoemde voorbeeld van recreatiedoelstellingen die in de knel kwamen, is ook het hooghouden van karakteristieken op het hogere schaalniveau kwetsbaar.

Onvoldoende of te late participatie

Er zijn ook voorbeelden van participatie die te laat is ingezet en verkeerd is gebruikt (onder meer Vianen). De bewoners waren niet eerder gekend in het ontwerpproces en waren onaangenaam verrast door de plannen. Participatie is niet hetzelfde als het toetsen van concept-ontwerpen bij bewoners en bedrijven. Het gaat om interactie die tijdig wordt ingezet en strategisch wordt gebruikt, met wezenlijke beïnvloedingsruimte voor de deelnemers, maar zonder valse verwachtingen te wekken ten aanzien van de uiteindelijke besluitvorming of de realisatie van specifieke onderdelen.

Participatie die daaraan voldeed heeft bij enkele van de onderzochte projecten tot significant betere ruimtelijke kwaliteit geleid (bijvoorbeeld Lent). Participatie en interactie zijn essentiële randvoorwaarden voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, maar dienen strategisch en gedoseerd te worden toegepast.



5 Houdbaarheid bij uitvoering - goede overdracht

Vorbij de evaluatievraag

Met de kanttekeningen die hierboven werden gemaakt is de conclusie dat het goed is gelukt te komen tot plannen die niet alleen de waterstaatkundige doelen halen, op draagvlak mogen rekenen en budgettair inpasbaar zijn, maar ook leiden tot nieuwe ruimtelijke kwaliteit. Daarmee is strikt genomen de vraag die ons werd gesteld beantwoord. Maar zowel voor veel van de geïnterviewden als voor onszelf valt er meer te zeggen. Dat meerdere gaat over de fase die nu aan de orde is: de overgang van plan naar uitvoering (en straks van uitvoering naar beheer). Hier zit voor de ruimtelijke kwaliteit een achilleshiel. Er zijn voor het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit op de overgang naar uitvoering en beheer geen beproefde modellen. De aanpak moet werkende-weg worden ontwikkeld en de ervaringen daarmee maken vele betrokkenen bezorgd, een bezorgdheid die wij delen.

Veranderende positie van de ontwerper

De zorg heeft alles te maken met veranderingen in de manier waarop de uitvoering van plannen 'in de markt wordt gezet' en met de consequenties die dat heeft voor de positie van de ontwerper. De voorzitter van het Q-team ziet een lange geschiedenis van afnemende greep van de ontwerper op de kwaliteit. Die begon met de inschakeling van steeds meer specialisten op deelgebieden die de universele positie van de ontwerper terugdringen naar het veel beperktere domein van de 'mooimaker'. Het ging verder met het afnemende belang van de inhoud en het toenemende belang van het proces, met een bijbehorende verschuiving in leidende rol van de ontwerper naar de procesmanager. Beide veranderingen komen bij elkaar in het uitbesteden van de planvormingsopgave aan grote bureaus die alle benodigde disciplines in zich verenigen, en waarin ontwerpers nog slechts een bescheiden onderdeel zijn van het deskundigenaanbod. En nu gaat het weer verder met nieuwe manieren van aanbesteden van de uitvoering.

Er is niet langer een tot in onderdelen uitgewerkt plan waar een aannemer bij wordt gezocht die de beste prijs vraagt voor het getrouw uitvoeren daarvan, onder toezicht namens de opdrachtgever door de ontwerper van het plan. De aannemer krijgt meer en meer de gelegenheid het ontwerp zelf in te vullen, meestal nog vooral in de detaillering, maar soms ook al in hoofdlijnen, en zo een concurrerend bod te doen op de combinatie van prijs en functionaliteit. Van die functionaliteit is de ruimtelijke kwaliteit inmiddels een serieus aspect, daar ligt het probleem niet. Maar de ontwerper aan opdrachtgeverszijde heeft op die kwaliteit niet meer de simpele greep van het uitgewerkte plan dat volgens zijn specificaties moet worden uitgevoerd. De kwaliteitssturing wordt meer en meer indirect en op afstand, en daarvoor zijn nog nauwelijks effectieve instrumenten voorhanden.

Zie deel 2, paragraaf 6.2 voor meer achtergrond-informatie



Een duidelijke keus

De wijze waarop de positie van de ontwerper in het kader van de aanbesteding in veel interviews, en ook in het Rondetafelgesprek, aan de orde is gekomen, brengt ons tot een meer algemene beschouwing over dit onderwerp. Er is naar onze mening sprake van een overgangssituatie waarin de effectiviteit van een traditionele werkwijze verloren gaat zonder dat een nieuwe werkwijze nog volledig is uitgekristalliseerd. Dat houdt risico's in voor de ruimtelijke kwaliteit en het vraagt per project een bewuste keus hoe die risico's te beheersen. Wij zien twee mogelijkheden: hetzij een heldere positie van de ruimtelijk ontwerper in dienst van de opdrachtgever die als leider van een deskundigenteam, en als inhoudelijk co-manager naast de primair procesgeoriënteerde projectleider, direct ('hands on') verantwoordelijk is voor de ruimtelijke kwaliteit van zowel planvorming als uitvoering als beheer, met een gespecificeerd plan als voertuig. Hetzij een duidelijke nieuwe positie van de ontwerper aan de andere kant: in dienst van de opdrachtnemer van de uitvoering, waar de ontwerper evenzeer vanaf het begin van het planvormingsproces tot aan de voltooiing van de uitvoering en de overdracht naar het beheer, de centrale rol kan spelen in het scheppen en bewaken van ruimtelijke kwaliteit. Beide mogelijkheden kunnen goed werken; tussenvormen zullen als regel niet tot goede resultaten leiden.

Bij de tweede mogelijkheid zet de opdrachtgever geen planvormende ontwerpers meer in (uit de eigen organisatie of via uitbesteding), maar alleen nog toetsende: kwaliteitssturing 'op afstand' in plaats van 'hands on'. Waar het dan op aankomt is de eisen die aan de ruimtelijke kwaliteit worden gesteld zo te formuleren dat de toetsing effectief kan zijn. Nu leunt in de instrumentenmix die hiervoor is beschreven de opdrachtgever meestal nog sterk op de persoonlijke professionaliteit van de ingezette eigen ontwerpers, ook al is het gezag van die ontwerpers aan erosie onderhevig. Daar zal, bij een keuze voor dit nieuwe model, een sterkere inzet van formele middelen voor in de plaats moeten komen. In termen van de instrumentenmatrix een verschuiving van rechtsboven ('mens en inhoud') naar linksboven ('inhoudelijk formeel').

Van ontwerpen naar toetsen

Behalve voor de Tollewaard hebben we ook bij andere projecten aanzetten gevonden tot een vernieuwende aanpak, deels gericht op de aanbesteding, en deels op vergunningverlening. Voor de aanbesteding is in een aantal gevallen gewerkt met ambitiedocumenten in combinatie met de eis dat de aannemer een eigen ontwerper in dienst neemt die voor detaillering in de geest van het planontwerp verantwoordelijk is (de Noordwaard bijvoorbeeld). Voor de vergunningverlening wordt gestimuleerd dat lokale overheden beeldkwaliteitplannen opstellen waarmee gericht op kwaliteit kan worden gestuurd in het kader van het algemene welstandtoezicht (ook in de Noordwaard). Het Q-team of een lokaal kwaliteitsteam kan hier soms nog een rol spelen, maar er kan ook, per project of per riviertak, een 'supervisor' of vergelijkbare ruimtelijke kwaliteitsexpert worden aangesteld, die vanuit ambitiedocument of beeldkwaliteitplan als onafhankelijke kwaliteitsbewaker optreedt voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van de uitvoering en wellicht ook nog de beginperiode van het beheer.



6 Conclusies - de belangrijkste lessen

Het expliciet benoemen van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling, naast het primaire veiligheidsdoel, en het toesnijden van de programma-organisatie op deze dubbele doelstelling, hebben goed gewerkt. Er is een evenwicht bereikt tussen de veiligheidsdoelstelling en de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling binnen de scope van tijd en geld. De veiligheidsmaatregelen worden daarmee landschappelijke ingepast met voldoende draagvlak en adequate gebruiksmogelijkheden in de omgeving. Dat is de hoofdconclusie die uit het hiervoor geschetste beeld naar voren komt. Hieronder wordt die conclusie toegespitst, aansluitend bij de vijf gestelde evaluatievragen, telkens gevolgd door de lessen (cursief) die voor het betreffende onderwerp te trekken zijn.

1. Hoe zijn de ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal aangepakt?

Bij de eerste hoofdvraag is tevens gekeken naar budgettaire inpassing en maatschappelijk draagvlak. Dat zijn twee condities waar een ontwerp dat op zichzelf veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in zich verenigt, ook aan moet voldoen, wil het uitvoerbaar zijn.

De Programmadirectie is ervan uitgegaan dat de dubbele doelstelling direct vanaf het begin een integrale aanpak vroeg en die kon worden gerealiseerd binnen planning en budget. De zorg voor de ruimtelijke kwaliteit werd onderdeel van een efficiënt ontwerpproces dat zou leiden tot een duurzame inrichting die paste bij de natuurlijke kwaliteit van het rivierenlandschap. De inzet binnen Ruimte voor de Rivier is steeds geweest om een initiatiefnemer te vinden die passend is bij de aard van de maatregel. Dit heeft er toe geleid dat Rijkswaterstaat voor de technische projecten (zomerbedverdieping, kribverlaging) initiatiefnemer is en dat bij de meer ruimtelijke projecten (bypasses, dijkterugleggingen, uiterwaardverlagingen) in het algemeen een decentrale overheid initiatiefnemer is. Ons onderzoek heeft laten zien dat die aanpak goed heeft gewerkt, met accentverschillen afhankelijk van de trekkersrol: relatief meer aandacht voor veiligheid en budget waar het rijk (Rijkswaterstaat) trekt; en relatief meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en draagvlak waar decentrale overheden het voortouw hebben.

Een integrale werkwijze blijkt bovendien tot kostenbewust ontwerpen te leiden, die past bij het karakter van het riviereengebied. In de bestuursovereenkomsten bij de start van elk project is de dubbele doelstelling wel, maar de integrale aanpak niet goed vastgelegd. Integendeel: de drie voorgeschreven standaardalternatieven (met maximale veiligheid, met maximale ruimtelijke kwaliteit, en met minimale kosten) hebben de integrale aanpak juist bemoeilijkt.

Bij de start van het werkproces moet niet alleen de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling worden vastgelegd naast de hoofddoelstelling veiligheid, maar moet ook een integrale aanpak worden geëxpliciteerd. Dat is overigens een les die, mede onder invloed van het Q-team, bij de meeste projecten al snel geleerd was, met ontwerpen als resultaat waarin veel meer werd gezocht naar synergie tussen de verschillende invalshoeken.



2. Hoe zijn de ontwerpen tot stand gekomen?

Bij de tweede hoofdvraag is gekeken naar de middelen die een opdrachtgever ten dienste staan om ruimtelijke kwaliteit te bereiken.

Het borgen van ruimtelijke kwaliteit is mensenwerk én maatwerk, waarbij het erom gaat een compleet scala van instrumenten – ‘mensenwerk’ naast formele, en inhoudelijke naast procesmatige – samenhangend in te zetten. Dat is gebeurd, en tussen de instrumenten is een goede balans gevonden. Per instrument vallen daarbij nog kanttekeningen te maken die tot lessen leiden. Die lessen worden hieronder geformuleerd voor de specifieke instrumenten-inzet in het ontwerpproces. De instrumenten voor participatie, besluitvorming en overgang naar de uitvoering komen verderop aan de orde.

Gebleken is dat affiniteit met, en gevoel voor integraal ontwerp zowel bij de projectmanager van de initiatiefnemer, als bij de projectleider van de opdrachtnemer, bepalend is voor het behalen van ruimtelijke kwaliteit. Een zorgvuldige keuze van de ruimtelijke ontwerper is essentieel: kies een zelfstandige ontwerper (c.q. een gespecialiseerd ontwerp bureau) die in staat is leiding te geven aan een interdisciplinair team van inhoudelijke experts (rivierkundige, civiel-technicus, ecooloog, cultuurhistoricus, bodem- en grondverzetdeskundige). De ontwerper staat in deze rol naast de projectleider en levert gelijkwaardige input voor de besluitvorming.

De organisatie van de formele besluitvorming is zeer zorgvuldig en werkt over het algemeen goed. Voor twee punten is nog extra aandacht nodig: de afstemming van de rijksbesluitvorming volgens de SNIP-systematiek op besluitvorming bij decentrale overheden, en de consequenties van innovatieve aanbesteding voor de SNIP-systematiek (het verschuiven van de ontwerpfunctie van de opdrachtgever naar de opdrachtnemer voor de uitvoering).

Ruimtelijke kwaliteitskaders van projecten, ambitiedocumenten en beeldkwaliteitsplannen fungeren als een rode draad voor het ontwerp. Handreikingen en soortgelijke instrumenten die zijn gericht op het hogere schaalniveau dienen bij het begin van het ontwerpproces beschikbaar te zijn; ze moeten sterker sturend zijn en niet alleen beschrijvend; naast het formele instrument van de handreikingen zou ook het instellen van een (aanvankelijk wel overwogen, maar niet doorgezet) ontwerpersoverleg goed kunnen werken.

3. Wat is aan ruimtelijke kwaliteit bereikt in het ontwerp?

De derde hoofdvraag gaat over de ‘oogst’: wat is daadwerkelijk bereikt in de planstudies? Die vraag moet worden beantwoord op drie schaalniveaus, een hele riviertak, het dwarsprofiel met de relatie buitendijks-binnendijks, en de plek, binnen de projectgrens. Deze thema’s komen overeen met wat in de PKB en Nota Ruimte ten doel is gesteld.

De ruimtelijke kwaliteit is goed uit de verf gekomen op het niveau van de plek (de vier projecten in het landelijk gebied). Hierbij gaat het bijvoorbeeld om maatwerk bij inpassing van bestaande wonin-



gen, recreatievoorzieningen, nieuwe kades en het behoud van cultuurhistorische waarden. Op het niveau van de dwarsprofielen is in twee van de vier onderzochte projecten in de stedelijke sfeer (Lent en Deventer) ook veel bereikt, zoals routes voor stedelijke uitloop en nieuwe bruggen. De andere twee stedelijke projecten (Westenholte en Vianen) zijn enigszins op plek-niveau blijven steken waardoor de meerwaarde voor de stedelijke ontwikkeling beperkt is gebleven. Voor de kwaliteit die op het niveau van dwarsprofielen en plekken is bereikt heeft de decentrale aanpak goed gewerkt. Het niveau van de gehele riviertak is minder goed tot zijn recht gekomen. Er zijn hiervoor verschillende, op elkaar inwerkende oorzaken aan te wijzen: de keus voor zoveel mogelijk bestuurlijke decentralisatie, het meer beschrijvende dan sturende karakter van de handreikingen, een nivellerende werking van hydraulische eisen, op de kleinere schaal gerichte aandacht in participatieprocessen, conserverende werking van natuurwet- en regelgeving. Tegelijk valt op dat weinig betrokkenen de relatief zwakke positie van het hogere schaalniveau een probleem vinden.

Bij vergelijkbare toekomstige programma's moet de vraag hoe belangrijk het hogere schaalniveau is, expliciet worden bediscussieerd; als aan dit niveau wel degelijk veel waarde wordt gehecht, is sterkere sturing noodzakelijk; de invulling van de regie-rol (zoals van het cluster Ruimtelijke Kwaliteit) is voor het hogere schaalniveau cruciaal.

Sterkere sturing op het hogere schaalniveau kan tegenwicht bieden tegen detaillistische en behoudende ontwerpbenaderingen. Het niveau van de hele riviertak leent zich immers bij uitstek voor een robuuste ontwerpstyl die ruimte biedt aan dynamiek.

Eenheid van stijl in kunstwerken is een middel om de identiteit van een riviertak te versterken, naast eenheid in landschappelijke kenmerken (zoals bijvoorbeeld een typerende vorm voor nevengeulen).

4. Welke interactie was er met de omgeving?

De vierde hoofdvraag betreft het participatieproces dat in elk project op een eigen manier was georganiseerd. Participatie vergroot de betrokkenheid van belanghebbenden en vermindert weerstanden. Die algemene stelling blijkt ook voor de onderzochte projecten op te gaan. Uit het diverse beeld van de wijze waarop de participatie in de projecten is aangepakt komen enkele lessen naar voren.

Participatie moet strategisch en gedoseerd worden ingezet; verwachtingenmanagement is daarbij essentieel (wel meedenken, niet meebeslissen – daarover geen onduidelijkheid laten bestaan). Een kleine groep van directe belanghebbenden mag geen onevenredig grote invloed krijgen ten koste van meer algemene belangen – daarvoor is het goed om onderscheid te maken tussen directe en algemene belanghebbenden.

De projectleider c.q. omgevingsmanager en ruimtelijk ontwerper moeten nauw samenwerken om tegenwicht te bieden tegen de conserverende en eenzijdig op het lokale schaalniveau gerichte invloed van participerende partijen.

5. Hoe houdbaar is het ontwerp bij de realisering?

Bij de vijfde hoofdvraag, de houdbaarheid van de ontwerpen, blijkt nog veel zorg nodig voor een goede overdracht naar de uitvoering. Een goed ontwerp aan het eind van de planstudiefase garan-



deert nog geen ruimtelijke kwaliteit in de uitvoering. Hoewel de hoofdlijnen van het ontwerp worden vastgelegd in de vraagspecificaties in de aanbestedingsdocumenten, bestemmingsplan en beeldkwaliteitplannen wordt ruimtelijke kwaliteit ook in de detaillering en vergunningverlening bepaald. Risico's in de uitwerking waar de evaluatie op wijst, schuilen vooral in tussenvormen tussen 'klassieke' aanbesteding van projecten die door een ontwerper in dienst van de opdrachtgever volledig zijn gespecificeerd, en 'innovatieve' aanbesteding, waarbij niet alleen de uitvoering maar ook het ontwerp wordt geleverd door de opdrachtnemer.

In de uitvoering, zowel bij traditionele als innovatieve vormen van aanbesteding, is daarom een rol voor het ontwerp en de ontwerper noodzakelijk, zowel bij de opdrachtgever, de realisator als bij de aannemer. Rollen en instrumenten daarvoor moeten per project op maat worden gesneden en doorontwikkeld worden.





II. Aanpak evaluatie

achtergrondrapport





1. Inleiding

1.1 Opgave

1.1.1. Aanleiding

Ruimtelijke kwaliteit heeft binnen het programma Ruimte voor de Rivier een bijzondere positie. Nog niet eerder is binnen een groot waterstaatsproject zoveel expliciete aandacht besteed aan de kwaliteitsdiscussie. Nu de eerste projecten binnen het programma de afronding van de planstudie naderen is het zinvol de ervaringen die opgedaan zijn met de gekozen werkwijze door PDR en Q- team tegen het licht te houden en het resultaat voor ruimtelijke kwaliteit te kunnen verantwoorden.

De Algemene Rekenkamer heeft specifiek gevraagd om ruimtelijke kwaliteit zo SMART mogelijk te maken. Het jaarverslag van het Q-team geeft hiertoe een eerste aanzet, er is echter behoefte aan een analyse van een aantal rivierprojecten omdat dit naar verwachting veel leerzame resultaten op zal leveren voor grote inrichtingsprojecten.

Het programma Ruimte voor de Rivier heeft ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling naast veiligheid. Het opstellen van een ontwerp dat leidt tot een kwalitatief hoogwaardig, samenhangend en duurzaam functionerend gebied heeft daarmee de volle aandacht. Naast de gebruikelijke zorg voor water, natuur, landschap, cultuurhistorie en archeologie op projectniveau voegt de Programmadirectie in haar regisseursfunctie vooral de aandacht voor de grote lijn en de bredere context toe: de ruimtelijke invulling van de projecten als onderdeel van een riviertak, het project als integraal onderdeel van zijn omgeving (gebiedsontwikkeling), inzet op een brede range van mogelijke alternatieven om zo geen kansen te missen, kansen voor innovatie, uitvoerbaarheid, beheer en duurzaamheid van de plannen.

Het is onmogelijk en ook onwenselijk om ruimtelijke kwaliteit in een systeem te gieten. Het is maatwerk en mensenwerk. Daarom is gekozen voor een onafhankelijk Q-team dat samen met PDR-medewerkers ruimtelijke kwaliteit de projecten bezoekt, discussieert en adviseert. Het Q-team en cluster Ruimtelijke kwaliteit toetsen de inhoud voor ruimtelijke kwaliteit. Deze evaluatie is er vooral op gericht om het proces van totstandkoming en de rolverdeling daarbij te analyseren.

1.1.2 Doel

Het doel van evaluatie van de ontwerpprocessen in rivierprojecten is inzicht verkrijgen wat er voor de tweede doelstelling ruimtelijke kwaliteit van rivierprojecten is bereikt en hoe dit tot stand is gekomen. Thans wordt er door de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier tevens een programmabrede evaluatie (Mid Term Review) uitgevoerd, die meer bestuurlijk van aard is. Deze evaluatie kan daarvoor als achtergronddocument worden gezien. De evaluatie van ontwerpprocessen betreft zowel de

inhoudelijke als de proceskant van de planstudiefase. Daarnaast gaat het om de procedurele kant van de houdbaarheid van het ontwerp in de realisatiefase.

Daarvoor zijn 5 doelen geformuleerd, gekoppeld aan de hoofdvragen:

1. Inzicht in mate van integraliteit en afstemming met veiligheid.
1. Inzicht in totstandkoming van het ontwerp en rol van opdrachtgever en –nemer. (projectleiding, ontwerpers, toetsers, Q-team).
1. Inzicht in het resultaat voor ruimtelijke kwaliteit en de evolutie van het ontwerp.
1. Inzicht in omgevingsprocessen met name de interactie van individuele belangen van direct betrokkenen en maatschappelijke belangen.
1. Inzicht in de houdbaarheid van het ontwerp in de realisatiefase (vergunningbaarheid, proceduretijd, uitvoering en beheer).

Deze doelen leveren een overzicht van leerpunten voor Ruimte voor de Rivierprojecten en mogelijk andere grote inrichtingsprojecten.

Het resultaat van de evaluatie is bedoeld voor de plannenmakers zelf; de projectmanagers, de ontwerpers van projecten, medewerkers bij het Programma Ruimte voor de Rivier; leden van bestuurlijke en ambtelijke begeleidingscommissies en klankbordgroepen, Q-team(s), en DG Water. Het resultaat en de lessen daaruit zijn ook informatief voor betrokkenen bij andere grote projecten zoals het Delta-programma.

1.2 Programma Ruimte voor de Rivier, aanpak en leeswijzer

1.2.1 Het programma Ruimte voor de Rivier

De essentie van de PKB

Het kabinet heeft eind 2006 besloten de bescherming tegen overstromingen uiterlijk in 2015 op het wettelijk vereiste niveau te brengen en de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied te verbeteren. Gezien de verwachting dat de maatgevende rivierafvoeren zullen toenemen, kiest het kabinet ervoor de vereiste veiligheid zoveel mogelijk te bereiken door het nemen van maatregelen die voorkomen dat de maatgevende hoogwaterstanden steeds verder stijgen. Dit betekent dat het accent verschuift van dijkverbetering naar rivierverruiming, waarbij zowel buitendijkse als binnendijkse maatregelen worden ingezet.

Dijkverbetering wordt alleen uitgevoerd op trajecten waar andere maatregelen niet geschikt of niet financieerbaar zijn. Met deze keuzen is een gedeeltelijke herinrichting van het rivierengebied onontkoombaar. Het rivierengebied is economisch, ecologisch en landschappelijk van internationaal belang en vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de (inter)nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur.

Op de locaties waar ruimtelijke maatregelen ten behoeve van de veiligheid worden genomen wordt de herinrichting zoveel mogelijk aangegrepen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. In lijn met de Nota Ruimte is dit gericht op het behoud van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe kernkwaliteiten van de verschillende riviertakken.

De Planologische Kernbeslissing legt een samenhangend pakket van maatregelen vast dat noodzakelijk is om in 2015 te voldoen aan het wettelijk vastgelegde beschermingsniveau. Hiervoor is een taakstellend budget beschikbaar en zijn ruimtelijke reserveringen vastgelegd in de Beleidslijn Grote Rivieren (PKB deel 4). Met de keuze voor de PKB-projecten is voor elke riviertak een keuze gemaakt voor het toekomst beeld van stedelijke knooppunten aan de rivier (Kralen aan het snoer) en het verbrede rivierlint (meer ruimte in het winterbed).

Veiligheidseis

Het programma Ruimte voor de Rivier moet ervoor zorgen dat in 2015 de Rijntakken: Bovenrijn, Waal, Benedenrivieren, de IJssel en de Nederrijn-Lek, bij hoogwater 16.000 m³ water per seconde veilig kunnen afvoeren naar zee;

Deze veiligheidseis wordt bereikt door de 39 riviermaatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier.

Aantrekkelijker

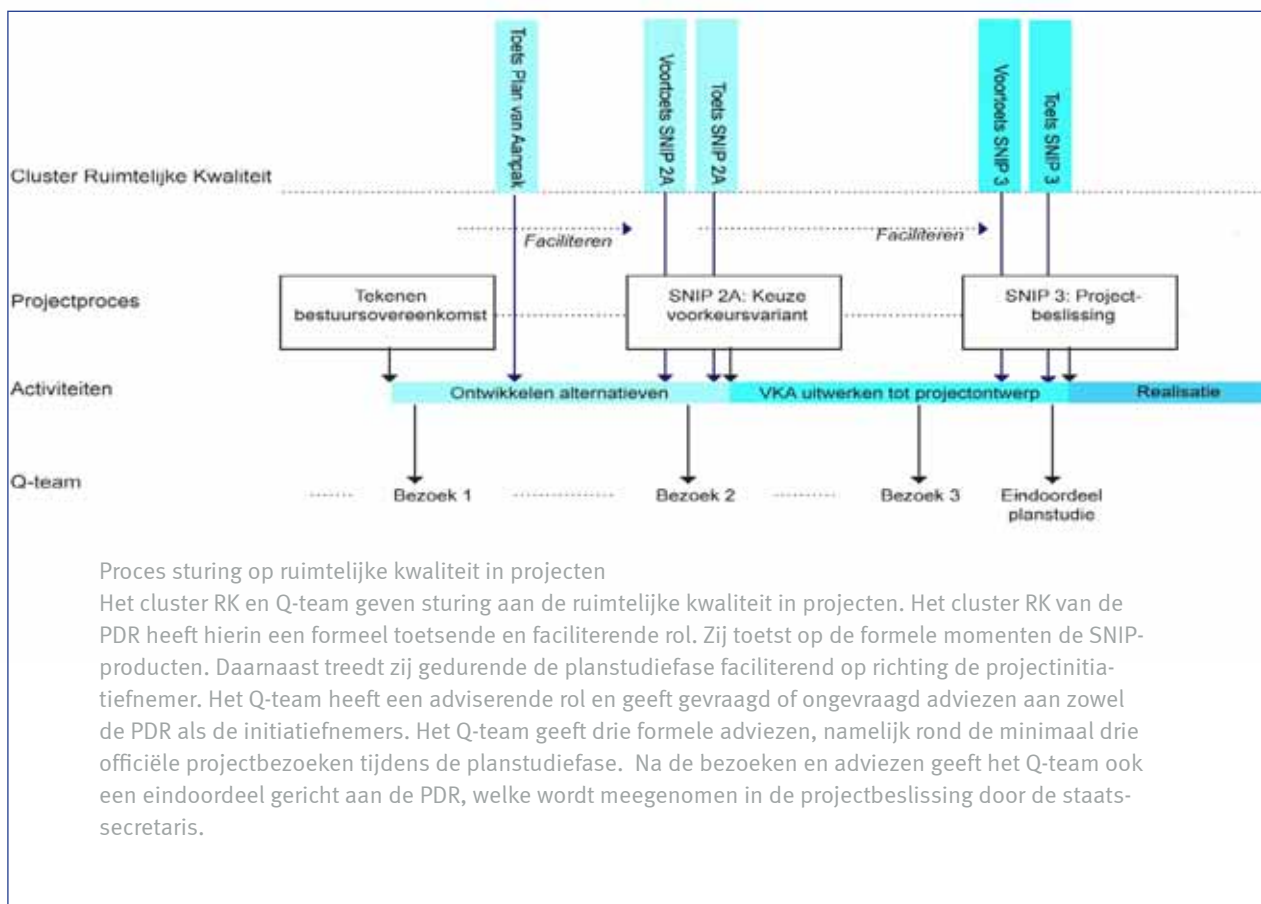
Naast het bereiken van de veiligheid heeft deze PKB tot doel een bijdrage te leveren aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied en het rivierengebied daarmee economisch, ecologisch en landschappelijk te versterken. Behoud en ontwikkeling van beschermde natuurwaarden heeft daarbij bijzondere aandacht. Door de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit moet het rivierengebied aantrekkelijker en leefbaarder worden. Het streven is om water en andere ruimtelijke functies te combineren (PKB, Deel 4). Het waarborgen van voldoende veiligheid is de hoofddoelstelling; het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is de tweede doelstelling van het programma.

Werkwijze Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier is een programma van de ministeries Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van V&W.

Zij werken samen met vijf provincies, circa acht waterschappen en de meeste gemeenten in het rivierengebied. Vijftien projecten worden door Rijkswaterstaat uitgevoerd, de overige door de regio (provincie, waterschap en gemeente). De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) is als centrale regisseur verantwoordelijk voor het programma. Zij is de verbindende schakel tussen Rijk en regio. De Programmadirectie houdt toezicht, bewaakt de samenhang, regisseert en faciliteert het proces en stimuleert de uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de 39 PKB projecten.

De planuitwerking gebeurt waar mogelijk door de regio. Provincies, gemeenten of waterschappen weten immers precies wat er speelt in het gebied en kunnen het plan laten aansluiten op regionale ontwikkelingen. Deze regionale partijen worden initiatiefnemers genoemd. Ze richten zelf een projectorganisatie in en komen na overleg in de regio met belangenverenigingen, bewoners, ondernemers en overig betrokken partijen met een voorkeursalternatief en inrichtingsplan. De PDR kijkt of dit aan de eisen voldoet. Het cluster Ruimtelijke Kwaliteit en Q-team geven sturing aan de ruimtelijke kwaliteit van het ontwerp (zie kader 'Proces sturing op ruimtelijke kwaliteit'). Als het voorstel aan de eisen voldoet, gaat het naar de staatssecretaris. Na ondertekening gaat de regio weer aan de slag met de partijen die het plan kunnen uitvoeren en gaat de schop in de grond.



1.2.2 Aanpak

Voor ons onderzoek hebben we acht projecten bekeken die ons zijn aangereikt door de Programmadirectie. Voor deze projecten hebben we de beschikbaar gestelde documentatie doorgewerkt, en daarnaast ook meer algemene documentatie zoals de PKB, het Maatregelenboek en het Handboek SNIP, Handreikingen per riviertak, Q-team verslagen, en dergelijke.

Vervolgens hebben we direct betrokkenen bij de acht projecten geïnterviewd: per project een verantwoordelijke bestuurder, een ruimtelijk ontwerper en een vertegenwoordiger van de projectleiding. En we hebben algemene interviews afgenomen met leden van het Q-team en van de programmaorganisatie. Tenslotte hebben we onze werkwijze en onze resultaten in wording steeds getoetst aan een ambtelijke klankbordgroep, en hebben we een brede discussie georganiseerd in een ronde tafel gesprek.

1.2.3 De geëvalueerde projecten


Op voorstel van PDR is binnen deze evaluatie een 8-tal projecten (Maatregelnummer) geanalyseerd:

- Dijkteruglegging Lent (M03)
- Uiterwaardvergraving Brakelse Benedenwaarden en Dijkverlegging Munnikenland (M08)
- Ontpoldering Noordwaard (M10)
- Nederrijn: Uiterwaardvergraving Tollewaard (M23)
- Vianen: Uiterwaardvergraving Honswijkerwaarden, Stuweiland Hagestein, Hagesteinse Uiterwaard en Heerenwaard (M25)
- Deventer: Uiterwaardvergraving Keizers- en Stobbenwaarden en Olsterwaarden (M35)
- Dijkverlegging Westenholte (M38)
- Hondsbroeksche Pleij (M42)

De selectie van deze projecten is van invloed op de generieke resultaten van de evaluatie. Hieronder worden de projecten kort beschreven. In hoofdstuk 2 is een kaart opgenomen met de kenmerken van de projecten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. In de bijlage staat een matrix waarin de kenmerken per project zijn weergegeven.

Lent (Mo3)

Ligging: Provincie Gelderland Waal bij Nijmegen	Type maatregel: Dijkverlegging	Waterstanddaling: 27 cm
---	-----------------------------------	----------------------------



Ter hoogte van Nijmegen is sprake van een flessenhals in de Waal. Hier is het winterbed maar 350 meter breed, tegen gemiddeld circa 1000 meter elders in de Waal. Deze plaatselijke vernauwing kan bij hoogwater grote problemen opleveren. In 2007 heeft de gemeente Nijmegen het Ruimtelijk Plan voor de dijkteruglegging aan de noordoever bij Lent vastgesteld. Hierin staat de visie op de toekomstige gebiedsinrichting en ruimtelijke kwaliteit van het project Ruimte voor de Waal. Vanuit deze visie is een gedetailleerd inrichtingsplan, een bestemmingsplan en een dijkverleggingsplan gemaakt. De huidige dijk wordt zo'n 350 meter landinwaarts verplaatst. In het nieuwe buitendijkse gebied wordt een grote nevengeul gegraven. Hierdoor ontstaat er een eiland in de Waal.

Munnikenland (Mo8)

Ligging: Provincie Gelderland Waal en afgedamde Maas	Type maatregel: Uiterwaardvergraving	Waterstanddaling: 11 cm
--	---	----------------------------



Het plangebied is gelegen in het noordwesten van de Bommelerwaard. Dit is het uiterste westen van de provincie Gelderland. Het Munnikenland ligt tussen de Waal en de Afgedamde Maas. Grotere plaatsen in de omgeving zijn Gorinchem en Woudrichem. De rivierverruimende maatregelen in het Munnikenland bestaan uit de vergraving van de Brakelse Benedenwaarden en de verlegging van de dijk langs de Buitenspolder het Munnikenland.

Noordwaard (M10)

Ligging: Provincie Noord-Brabant Benedenriviergebied	Type maatregel: Ontpoldering	Waterstanddaling: 30 cm
--	---------------------------------	----------------------------



De Noordwaard ligt bij de Biesbosch in het stroomgebied van de Merwede en Amer. In de PKB is aangegeven, dat door het ontpolderen van de Noordwaard, een zeer forse verlaging van de waterstand bereikt wordt van 60 centimeter bij Werkendam en 30 centimeter bij Gorinchem. De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft destijds besloten om Ontpoldering Noordwaard te benoemen tot koploperproject.

Nederrijn/Tollewaard (M23)

Ligging: Provincie Gelderland Rijn bij Rhenen	Type maatregel: Uiterwaardvergraving	Waterstanddaling: 7 cm
---	---	---------------------------

Rijkswaterstaat (RWS) is de initiatiefnemer voor 4 van de maatregelen voor de Nederrijn uit de PKB. Het betreft de uiterwaardvergravingen Doorwerthsche Waarden, Middelwaard, De Tollewaard en de obstakelverwijdering Machinistenschool Elst. Ter hoogte van de brug bij Rhenen is sprake van een flessenhals in de rivier die bij extreem hoogwater leidt tot opstuwing van water op de Nederrijn. De uiterwaardvergraving Tollewaard is met een waterstanddaling van 6 cm een van de maatregelen die bijdraagt aan het wegwerken van deze lokale opstuwing.

Vianen (M25)

Ligging: Provincie Utrecht Lek bij Vianen	Type maatregel: Uiterwaardvergraving	Waterstanddaling: 8 cm
---	---	---------------------------

Het plangebied betreft de uiterwaarden tussen Vianen en Nieuwegein en is gelegen benedenstrooms van de stuw bij Hagestein. De Lek is hier getijdenrivier. De Lek kan hier de grotere hoeveelheid water die in de toekomst door de rivier zal stromen onvoldoende verwerken. De rivier krijgt meer ruimte in de uiterwaarden bij Nieuwegein, Vianen en Houten door oevergeulen aan te leggen. Deze komen aan zowel de noord- als zuidkant van de rivier. En de toegangsdam naar het Stuweiland wordt lager, zodat daar gemakkelijker water overheen kan stromen als het nodig is.


Deventer (M35)

Ligging: Provincie Overijssel IJssel bij Deventer	Type maatregel: Uiterwaardvergraving	Waterstanddaling: 8 – 10,1 cm
---	---	----------------------------------

Het plangebied omvat de oostzijde van de IJssel met de Zandweerdplas, Keizers-, Stobben-, Hengforder- en Olsterwaarden. Het uiterwaardgebied heeft in totaal een lengte van bijna tien kilometer. Het project houdt de aanleg van geulen over de volle lengte van het gebied in. Ook worden dwarskades verwijderd. In het zuiden sluit de nieuwe geul aan op de jachthaven van Deventer, in het noorden op de plassen van de Hengforderwaarden.

Westenholte (M38)


Ligging: Provincie Overijssel IJssel bij Zwolle	Type maatregel: Dijkverlegging	Waterstanddaling: 14 cm
---	-----------------------------------	----------------------------



Als maatregel is in de PKB voor dit gebied gekozen voor het verleggen van de IJsseldijk bij Westenholte, bij buurtschap Spoolde, om zo de IJssel meer ruimte te geven om hoge rivierafvoeren veilig te verwerken. In de uiterwaarden wordt het aantal hanken uitgebreid. De geulen stromen mee in periodes van hoogwater. Door de open verbinding met de IJssel krijgt de natuur de kans zich te ontwikkelen in de overgangszone tussen nat en droog. Rond het landgoed dat wordt aangelegd, komen laarzenpaden om van die natuur te genieten.

Hondsbroeksche Pleij (M42)

Ligging: Provincie Gelderland IJssel bij Zwolle	Type maatregel: Dijkverlegging	Waterstanddaling: 16.000 m3 verwachte afvoercapaciteit
---	-----------------------------------	--



Ligging splitsingspunt Nederrijn-IJssel bij Westervoort. De Hondsbroeksche Pleij ligt bij Westervoort, precies bij de IJsselkop: het punt waar Rijn en IJssel splitsen. Het plangebied is een ingepolderde uiterwaard. De Hondsbroeksche Pleij speelt een cruciale rol bij de waterverdeling over beide rivieren. Het water moet nu en in de toekomst beter in de juiste banen worden geleid en de afvoer verdeeld.. Hiervoor is een extra geul met regelwerk aangelegd. Door dijken landinwaarts te verleggen, worden de uiterwaarden breder en kan de rivier meer ruimte krijgen wanneer het nodig is.

1.2.3 Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd aan de hand van de vijf hoofdvragen. In elk volgend hoofdstuk wordt een hoofdvraag beantwoord:

1. bekijk hoe ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal zijn aangepakt (hoofdstuk 2)
2. analyseer hoe ontwerpen tot stand zijn gekomen (hoofdstuk 3)
3. onderzoek wat aan ruimtelijke kwaliteit is bereikt in het ontwerp (hoofdstuk 4)
4. geef aan welke interactie met de omgeving plaatsvond (hoofdstuk 5)
5. bepaal of de ontwerpen houdbaar zijn bij de realisering (hoofdstuk 6)

Elk hoofdstuk begint met een korte introductie van het analysekader en de context. Daarna volgt een paragraaf met de belangrijkste conclusies en bevindingen. De hoofdstukken worden afgesloten met de belangrijkste lessen voor de toekomst.

Voor meer informatie over de projecten verwijzen wij u naar de bijlage waarin een matrix is opgenomen met de belangrijkste kenmerken van de 8 geselecteerde projecten.

1.2.4 Hardheid conclusies en bevindingen

In deze rapportage treft u een aantal conclusies en bevindingen aan. Deze conclusies en bevindingen verschillen in 'hardheid', maar – ons inziens – niet in waarde voor de evaluatie. Een aantal bevindingen is gebaseerd op uitspraken en meningen, geventileerd in interviews en gesprekken met projectmedewerkers, Q-team, PDR en ontwerpers. Hierbij gaat het veelal om percepties, welke wij soms niet volledig objectief hebben kunnen toetsen. Ook zijn wij bewust van het feit dat met het 8-tal geselecteerde projecten en een beperkt aantal geïnterviewden het beeld niet volledig hoeft te zijn. Wij zijn echter van mening dat deze bevindingen toch waardevol zijn om lessen uit te trekken. Omdat het trekken van lessen de belangrijkste opgave was binnen deze evaluatie hebben wij een aantal van deze 'zachtere' bevindingen toch meegenomen in deze rapportage.



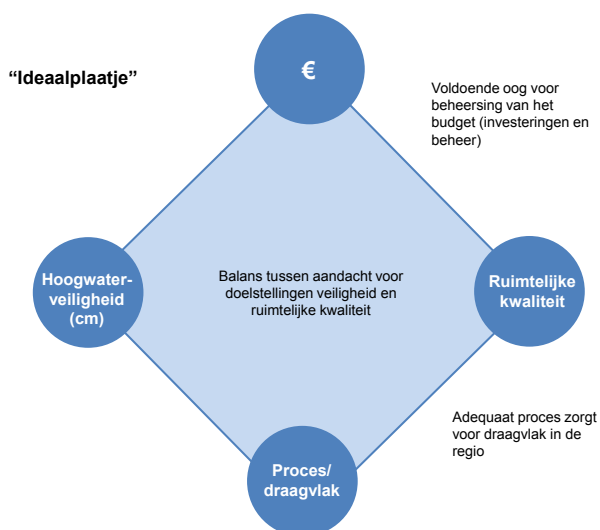
2. Integrale aanpak ruimtelijke kwaliteit en veiligheid

2.1 Integrale aanpak

2.1.1 Analyse kader en context

Deze paragraaf geeft antwoord op de tweede hoofdvraag: hoe zijn ruimtelijke kwaliteit en veiligheid integraal aangepakt? De integrale aanpak met de dubbele doelstelling is kenmerkend voor het programma Ruimte voor de Rivier. De vraag is nu of het nastreven van de veiligheidsdoelstellingen binnen de projecten goed valt te combineren met het nastreven van een zo hoog mogelijke ruimtelijke kwaliteit. Leidt de dubbele doelstelling tot meer veiligheid en ‘mooiere’ plannen of moesten er juist concessies worden gedaan, waardoor de plannen juist aan waarde hebben verloren?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is er voor elk van de 8 geselecteerde projecten geanalyseerd waar de nadruk lag binnen het ontwerpproces en hoe dit heeft uitgewerkt bij de totstandkoming van het ontwerp. Naast veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, is hierbij tevens gekeken naar de mate van participatie met de omgeving en de nadruk op budgetbeheersing van de investeringen, in combinatie met de beheerkosten. Onderstaand figuur geeft een theoretisch “ideale situatie” weer, waarbij de aandacht gelijk is verdeeld over de 4 aspecten.



Een afwijking van dit ‘ideaalplaatje’ impliceert overigens niet dat een ontwerp niet integraal tot stand is gekomen. Integendeel, de specifieke situatie binnen het project kan juist een disbalans in de nadruk tussen de 4 aspecten rechtvaardigen. Er is dan sprake van ‘maatwerk’ per project. Wel dient er binnen elk ontwerpproces een gezonde balans te zijn tussen aandacht voor veiligheid en ruimtelijke kwaliteit, voldoende oog te zijn voor de beheersing van het budget (zowel investeringen als beheer en exploitatie) en moet een adequaat proces zorgen voor voldoende draagvlak bij de stakeholders in de regio.

Vanuit dit analysekader zijn alle 8 geselecteerde projecten geanalyseerd en is er een ‘rode draad’ uit gedestilleerd. Aandachtspunten hierbij zijn de rollen van de bestuurders, de landschapsarchitect en de verschillende deskundigen. Ook wordt ingegaan op de wijze waarin projectmanagers het element ruimtelijke kwaliteit hebben proberen in te passen en hoe dit is ervaren.

2.1.2. Conclusies en bevindingen

De stedelijke projecten leggen de meeste nadruk op ruimtelijke kwaliteit. Er blijkt een verschil in aandacht voor ruimtelijke kwaliteit binnen de 8 geanalyseerde projecten. De meeste aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij de totstandkoming van het ontwerp is aanwezig bij de meer stedelijke projecten. Zo is er meer dan gemiddelde aandacht voor de kwaliteit van het ontwerp bij de projecten in Lent en Deventer. Het inpassen van maatregelen binnen de stedelijke omgeving (waar meerdere functies in een relatief klein gebied samenkomen) blijkt te vragen om een extra grote rol voor de ontwerpers.

Daarentegen wordt er binnen de door RWS zelf uitgevoerde projecten relatief meer de nadruk gelegd op veiligheid en budget beheersing. Het behalen van ruimtelijk kwaliteit wordt meestal randvoorwaardelijk meegenomen, en heeft vooral een functie in het verkrijgen van meer draagvlak binnen de regio. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de plannen Tollewaard en Hondsbroekse Pleij.

Bij de meer “lokale projecten” (Munnikenland, Noordwaard, Westenholte) ligt er relatief veel nadruk op het creëren van draagvlak in de regio. Het ontwerpproces begon veelal met vrij uitgebreide participatieronden, waarin er ruim baan was voor de wensen en eisen vanuit de lokale belangen. Het credo bij deze projecten is dat een goed proces moet zorgen voor voldoende ruimtelijke kwaliteit. Binnen het begrip ruimtelijke kwaliteit staan meestal de belevingswaarde en de gebruikswaarde centraal.

Opvallend waren de sterke wisselingen in aandacht gedurende het proces. Zo werd er soms begonnen met een technisch ingestoken ontwerp, maar moest gedurende het proces worden bijgestuurd - door middel van een sterk burgerparticipatietraject - omdat er draagvlak ontbrak voor het conceptontwerp. Anderzijds leverde de nadruk op burgerparticipatie in het begin van het proces een conceptontwerp op dat niet aan de veiligheidseisen voldeed en moest dit naderhand (vlak voor SNIP3 besluit) worden “gerepareerd” met extra veiligheidsmaatregelen. Deze wisselingen duiden op een ‘ad hoc aanpak’, die in de toekomst moet worden vermeden.

De belangrijkste conclusie is dat er bij alle geanalyseerde projecten voldoende aandacht is voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Er is daadwerkelijk sprake van een integrale aanpak, waarbij veiligheid en ruimtelijke kwaliteit als volwaardige doelstellingen worden meegenomen binnen het ontwerpproces. In principe zijn de doelstellingen binnen de projecten gelijkwaardig, maar zien we wel een verschil in aandacht tussen de verschillende typen projecten. Dit ‘maatwerk’ past binnen het uitgangspunt van het Programmadirectie om de lokale initiatiefnemers de ontwerpen zo veel mo-

gelijk zelf te laten opstellen. Wel moet er in de tijd een betere balans worden gevonden tussen de 4 verschillende aspecten, nu gebeurt dit nog te veel ad hoc.

Integrale aanpak levert meerwaarde, maar belangen kunnen ook botsen

Bij elk project worden de doelstellingen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit samen bekeken en het ontwerpproces in principe op beide doelstellingen afgestemd. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de eis in de bestuursovereenkomsten om drie varianten uit te werken waarin de doelstelling en uitwerking van de ruimtelijke kwaliteit en veiligheid van elkaar verschillen.

In de praktijk blijken de doelstellingen soms nog wel binnen aparte trajecten te worden uitgewerkt. Tijdens het proces vond er soms te weinig afstemming plaats. Het gevolg was dat de doelstellingen elkaar later in het proces samenkwamen en soms botsten. Het SNIP3-besluit blijkt hierbij essentieel, omdat het ontwerp dan specifiek aan de beide doelstellingen moet voldoen.

De integrale aanpak heeft een aantal na- en voordelen, die sterk afhankelijk zijn van de lokale situatie. Zo kunnen de ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit soms de eisen op het gebied van hoogwaterveiligheid belemmeren. Een voorbeeld is de Noordwaard waar door natuurlijke inrichting het stroomvoerend vermogen wordt aangetast. Het kan ook andersom, dat de veiligheids-eisen de ruimtelijke kwaliteit van een gebied verhinderen. Een voorbeeld hiervan is de Tollewaard waar de benodigde waterstands-daling zo groot was dat (door de noodzaak om nieuwe geulen te maken) de functionaliteit van het gebied in gevaar had gekomen (had de waterstanddaling taakstelling niet op een andere plek zijn gerealiseerd, zoals nu het geval is).

Ook blijkt dat ruimtelijke kwaliteit in vorm van extra natuur soms problemen oplevert met de beheers(kosten), benodigd om hydraulische weerstand te mitigeren. Ook kan extra natuur in een plan soms leiden tot een gebrek aan draagvlak bij burgers en ondernemers in een gebied. Dit is vooral het geval in agrarische gebieden, waar landbouwgrond ‘teruggeven’ aan de natuur tot sterk lokaal verzet kan leiden. Ook de extra hoeveelheid kwel kan voor problemen binnendijks zorgen bij bestaande functies, maar kan ook kansen bieden voor nieuwe natuur.

De combinatie van ruimtelijke kwaliteit en veiligheid kan leiden tot extra grondverzet (en kosten). In vrijwel alle projecten zijn de geulen achteraf veel groter uitgevallen dan oorspronkelijk voorzien in de PKB. In een analyse voor de Mid Term Review (MTR) van het programma Ruimte voor de Rivier wordt dit deels toegeschreven aan de ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in verband met de aanleg van per saldo flauwere taluds om (mede)gebruik van oevers en uiterwaarden te stimuleren. Doordat het grondverzet gemiddeld een stuk goedkoper bleek, heeft dit voor het budget overigens niet direct (grote) consequenties gehad. Een voorbeeld in dit verband is ook de verder doorgezette dijkeruglegging bij Westenholte waardoor een beter geulenpatroon kan worden gegraven. Een con-

sequentie hiervan is wel dat de dijk op vrij slappe grond komt te liggen, wat doorwerkt in de uitvoering.

De complexiteit van de technische ingrepen kan ook toenemen door extra aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Voorbeelden hiervan zijn extra duikers en maatregelen tegen kwel (mixed in place, bv Hondsbroekse Pleij).

Aan de andere kant kan er door aandacht voor ruimtelijke kwaliteit juist worden bespaard door sobere ontwerpen en slimme oplossingen. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij Lent waar veel minder (relatief dure) lengte harde kade is gerealiseerd en meer is geïnvesteerd in een landschappelijk kering. Ook kan de integrale aanpak stakeholders in een gebied juist overhalen om de ingreep te accepteren en te waarderen. Bij de lokale stakeholders is duidelijk dat er voor de veiligheid moet worden ingegrepen. Dit levert een kans op voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in een gebied.

Wij concluderen dat per saldo een integrale aanpak meer voordelen heeft dan nadelen. De voordelen zitten vooral in het slimmer ontwerpen, waardoor een aantal (overbodige) maatregelen niet of soberder is uitgevoerd.

Verantwoordelijke bestuurder als initiatiefnemer: lokale belangen voorop en tempo erin
Uitgangspunt binnen het Programma Ruimte voor de Rivier is dat de projecten decentraal worden uitgevoerd. Het is interessant om te weten waarom de bestuurders als initiatiefnemer wilden fungeren en of het hen is gelukt om hun doelstellingen te verwezenlijken.
Het blijkt dat de bestuurders toch vooral worden gedreven door het behartigen van de lokale belangen: 'als het toch hier moet gebeuren, kan ik er maar beter ook wat over te zeggen hebben'. Hierbij is er wel nadrukkelijk gekeken of de schaal van het project past bij de capaciteiten van de organisatie. Soms waren er al bestaande plannen en ambities om het gebied te ontwikkelen (Lent, Waalsprong) en pasten de veiligheidsmaatregelen goed binnen die plannen.

Daarnaast bleek uiteraard de mogelijkheid om met rijksmiddelen een gebied aan te pakken aantrekkelijk, zeker als er toch al plannen waren. Ook het aanhaken bij de doelstelling om met het Ruimte voor de Rivier project meer natuur te realiseren (EHS) bleek voor bestuurders een motief om als initiatiefnemer op te willen treden.

Het is de bestuurders goed gelukt om de lokale belangen te behartigen. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de keuze voor het voorkeursalternatief: dit was meestal het lokale alternatief. De grootste zorg van de bestuurders was om de plannen door de gemeenteraad heen te loodsen. Hierbij was het vinden van een balans tussen draagvlak bij de raad en voldoende tempo de grootste uitdaging. Soms was het nodig om een gemeenteraad bewust wat meer op afstand te houden om het tempo van de planvorming erin te houden.

Bestuursovereenkomsten voldoen als kader, inhoud moet helderder en integraal

Bij de start van elk project zijn de afspraken tussen het Rijk als opdrachtgever (RWS, PDR) en de regionale/lokale opdrachtnemer (provincie, gemeente, waterschap) vastgelegd in Bestuursovereenkomsten. Deze Bestuursovereenkomsten vormden een goede basis voor het ontwerpproces tot en met fase SNIP 3. In de Bestuursovereenkomst zijn zowel procesafspraken gemaakt als inhoudelijke doelen opgenomen. De gemaakte afspraken werken kaderscheppend, waardoor het voor de opdrachtgever vrij gemakkelijk is de voortgang van het proces te volgen en te toetsen. In het algemeen zijn zowel de opdrachtgever (RWS, PDR) als de lokale opdrachtnemers tevreden over het werken met de bestuursovereenkomsten. Beide partijen weten van tevoren waar ze aan moeten voldoen en dit werkt taakstellend en effectief. In principe zijn de processen verlopen zoals afgesproken binnen de bestuursovereenkomsten.

In de ontwerpprocessen die zijn doorlopen om tot voorkeursvarianten te komen, werden verschillende varianten beschouwd. Door de projectteams werden drie thematische varianten opgesteld met respectievelijk accent op kosten, maatgevend hoogwater en ruimtelijke kwaliteit. Dit is conform de Bestuursovereenkomst gedaan. Het Q-team heeft deze benadering ter discussie gesteld en in hun adviezen opgenomen.

De tekst in de Bestuursovereenkomsten was namelijk zodanig verwoord dat het leidde tot sectorale ontwerpen. Vanuit PDR en Q-team was het echter juist niet de bedoeling dat er sectoraal ontworpen ging worden. De bedoeling was dat er een gevoeligheidsanalyse plaats zou vinden welke inzichtelijk maakte welke ontwerp mogelijkheden er binnen het project zijn. Hieruit blijkt dat het van essentieel belang is dat inhoudelijke doelstellingen en eisen in de Bestuursovereenkomsten goed worden verwoord.

Achteraf lijkt onduidelijkheid vooral te zijn ontstaan door een gebrek aan inzicht bij de opstellers van de overeenkomsten in wat een goed ontwerpproces precies inhoudt. Zo was de clustercoördinator ruimtelijke kwaliteit bij het schrijven van de tekst voor de Bestuursovereenkomsten niet of onvoldoende betrokken.

Ruimtelijke ontwerpers en experts moeten actievere rol spelen

De ontwerpers of landschapsarchitecten fungeren binnen de Ruimte voor de Rivier-projecten nadrukkelijk als 'aannemer'. Dit betekent dat zij geen deel uitmaken van het projectteam, maar door hen worden aangestuurd. Er is een duidelijk opdrachtgeverschap – opdrachtnemerschap relatie, wat leidt tot een zekere mate van passiviteit en meegaandheid. De projectleiders vonden (achteraf) de ontwerpers te weinig initiërend en adviserend. Dit speelde vooral bij de grotere (ingenieurs)bureaus. Er was een duidelijk verschil in kwaliteit en betrokkenheid tussen grote (ingenieurs)bureaus en kleine bureaus of alleen werkende ontwerpers.

Aan de andere kant voelden de ontwerpers zich ook geen onderdeel van het team, wat een zekere

afstand tot gevolg had. De benodigde wisselwerking tussen het projectmanagement en de ontwerper vond daarom onvoldoende plaats.

Ondanks aandacht hiervoor bij de selectie, waren de ontwerpteams veelal toch nog te monofunctioneel opgezet, of hadden bij een multidisciplinair team toch niet altijd de juiste deskundigheid. Verwante deskundigen, zoals ecologen, cultuurhistorici en archeologen, werden vooral ad hoc ingehuurd of betrokken bij problemen. Ook de beheerders werden vaak (te) laat ingeschakeld bij het ontwerp. De rivierkundigen hebben vooral toetsend opgetreden op gebied van veiligheid (cm doelstelling) en bevaarbaarheid van de rivieren. Zij speelden een relatief kleine rol op gebied van ruimtelijke kwaliteit.

Ruimtelijke kwaliteit niet lastig in te passen in ontwerp, soms wel technisch complicerend

Achteraf beschouwd, blijkt voor projectmanagers en bestuurlijk verantwoordelijken het realiseren van ruimtelijke kwaliteit niet echt een lastig in te passen element. Ten minste, indien het realiseren van ruimtelijke kwaliteit vanuit de kwaliteit van de rivier en de locatie zelf konden worden ingevuld.

De integrale aanpak is in de meeste projecten goed uitgevallen, zowel inhoudelijk, procesmatig als budgettair. De financiële haalbaarheid van de investeringen speelde nergens een echte grote rol, wel de waterstaatkundige eisen in de vorm van de ‘te behalen centimeters’. Uiteindelijk heeft de integrale aanpak hierbij een oplossende rol gespeeld. Er waren conflicten tussen de ruimtelijke kwaliteit en de benodigde waterstanddaling gedurende het proces, maar deze waren bij een sectorale benadering ook en waarschijnlijk zelfs heftiger voorgekomen. Door al in een vroegtijdig stadium in het ontwerp beide doelstellingen mee te nemen, kon er eerder en constructiever aan een oplossing worden gewerkt.

Wel maakte het combineren van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit projecten soms technisch complexer. Wat nadrukkelijker speelde zijn de (extra) kosten van beheersmaatregelen als gevolg van ruimtelijke kwaliteit, vooral als ruimtelijke kwaliteit werd ingevuld als (extra) natuur binnen projecten. Echter, ook hier heeft de integrale aanpak eerder conflicten voorkomen (dan wel opgelost) dan gecreëerd. Bovendien heeft de dubbele doelstelling er in sommige projecten ook toe bijgedragen dat de kansen om “werk met werk” te maken zijn benut. Bijvoorbeeld, zand dat wordt gewonnen bij een afgraving kan direct worden gebruikt voor ophogdoeleinden.

Ruimtelijke kwaliteit zorgt voor draagvlak

Een sterke inzet op ruimtelijke kwaliteit was soms nodig om draagvlak te creëren, zeker bij de meer stedelijke projecten. De maatregelen, toch vanuit het oogpunt van veiligheid ingegeven, hebben veelal ingrijpende gevolgen voor grotere en/of belangrijke groepen binnen de lokale samenleving. Het creëren van voldoende draagvlak of het wegnemen van weerstand was belangrijk bij vrijwel elk

project, maar gold zeker bij inpassing van natuur (Noordwaard) of recreatie (Deventer). Soms was er te weinig oog voor het draagvlak (Vianen), soms te veel (Noordwaard), het blijkt lastig hierin een goede balans in te vinden. Door tegelijkertijd met veiligheid ook in te zetten op het mooier maken van het gebied kan weerstand worden overwonnen.

Bepalend hierbij blijkt de samenstelling van het projectmanagement (omgevingsmanager of technisch manager leidend) en de rol van de lokale bestuurder. Het verdient aanbeveling de samenstelling van het projectmanagement af te stemmen op de verwachte uitdagingen binnen het project.

2.1.3. Lessen voor de toekomst

De analyse van de integrale aanpak van het ontwerpproces leidt tot de volgende lessen:

1. Stuur bewuster op de balans tussen de verschillende aspecten gedurende het proces

In principe worden de ontwerpen integraal ontwikkeld, maar zien we wel een verschil in aandacht tussen de verschillende typen projecten. Dit 'maatwerk' past binnen het uitgangspunt van de Programmadirectie om de lokale initiatiefnemers de ontwerpen zo veel mogelijk zelf te laten opstellen. Wel moet er in de tijd een betere balans worden gevonden tussen de 4 verschillende aspecten, nu gebeurt dit nog te veel ad hoc. In de praktijk blijken de doelstellingen nog binnen aparte trajecten te worden uitgewerkt. Tijdens het proces vond er soms te weinig afstemming plaats.

2. Betrek de juiste mensen bij het opstellen van de Bestuursovereenkomsten

De opgave in de Bestuursovereenkomsten was zodanig verwoord dat het leidde tot onwenselijke sectorale ontwerpen. Achteraf lijkt onduidelijkheid vooral te zijn ontstaan door een gebrek aan inzicht bij de opstellers van de overeenkomsten in wat een goed ontwerpproces precies inhoudt.

3. Stem de samenstelling van het projectmanagement af op de specifieke projectkenmerken

Bepalend blijkt de samenstelling van het projectmanagement (omgevingsmanager of technisch manager leidend) en de rol van de lokale bestuurder. Het verdient aanbeveling de samenstelling van het projectmanagement af te stemmen op de verwachte uitdagingen binnen het project.

4. Zorg dat de ruimtelijke ontwerpers en experts meer betrokken raken

De projectleiders vonden (achteraf) de ontwerpers te weinig initiërend en adviserend. Dit speelde vooral bij de grotere (ingenieurs)bureaus. Aan de andere kant voelden de ontwerpers zich ook geen onderdeel van het team, wat een zekere afstand tot gevolg had. De benodigde wisselwerking tussen het projectmanagement en de ontwerper vond daarom onvoldoende plaats.

5. Blijf de integrale benadering toepassen, maar vermijd te complexe technische oplossingen

Door al in een vroegtijdig stadium in het ontwerp beide doelstellingen mee te nemen, kon er eerder en constructiever aan een oplossing worden gewerkt. Wel maakte het combineren van veiligheid en ruimtelijke kwaliteit projecten soms technisch complexer. Waardoor deze projecten lastiger aan te

sturen en soms duurder zijn.

6. Maak lokale overheden meer bekend met SNIP of stroomlijn de planfasen

Het werken volgens het stamien van Rijkswaterstaat (SNIP) is de bestuurders tegengevallen. Het blijkt lastig om de op de RWS-organisatie geënte SNIP-processen toe te passen binnen de lagere overheden. Stem dit af op het RO-spoor van ruimtelijke procedures.

7. Zet bewust in op het maken van werk met werk

De dubbele doelstelling kan er ook voor zorgen dat er “werk met werk” wordt gemaakt. Dit betekent dat ingrepen kunnen worden gecombineerd, zodat bijvoorbeeld zand dat wordt gewonnen bij een afgraving direct kan worden gebruikt voor ophogdoeleinden.

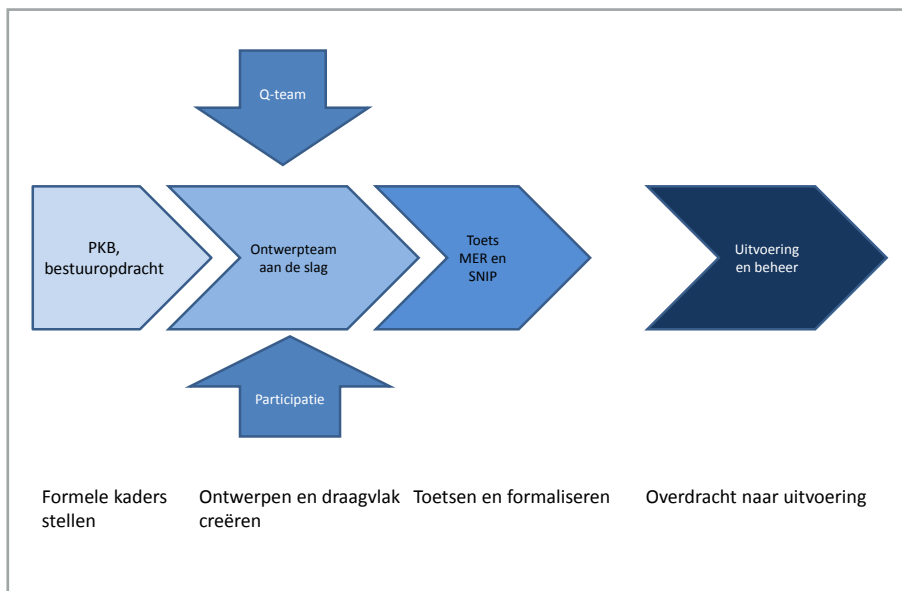
2.2 Ontwerpproces

2.2.1 Analyse kader en context

Binnen het programma Ruimte voor de Rivier is veel aandacht voor de processen die moeten leiden tot borging van de ruimtelijke kwaliteit in de projecten. Tijdens een Ruimte voor de Rivier project moeten meestal meerdere procedures worden doorlopen, zoals bijvoorbeeld de SNIP-procedure en de m.e.r. procedure. In deze paragraaf ligt het accent op de derde hoofdvraag: hoe zijn ontwerpen tot stand gekomen? Daartoe is voor elke van de 8 geselecteerde projecten de structuur van het ontwerpproces geanalyseerd en de verschillende processtappen hierin.

Onderstaand figuur dient als houvast voor de analyse. Elk project doorloopt een aantal fasen. De eerste fase is de verkenningsfase, hier weergegeven als de fase van de PKB en de daarop volgende Bestuursovereenkomst (Bovk). De fase daarna is de planvormings- of planstudiefase: het ontwerpen en toetsen via MER en SNIP. Hier richt de evaluatie zich vooral op. Aandachtspunten hierbij zijn hoe in de praktijk ontwerpprocessen verlopen en waarom juist op die manier en de interactie van de ontwerper met de omgeving en deskundigen (zoals het Q-team). De laatste fase is de realisatie- en beheerfase, waarin het definitieve plan uit de ontwerpfase wordt gerealiseerd en beheer en onderhoud van het ontwerp plaatsvindt.

2.2.2 Conclusies en bevindingen



De analyse van het ontwerpproces voor de 8 geselecteerde projecten levert een aantal inzichten op. Hieronder komt de ‘rode draad’ die we hieruit hebben gedestilleerd terug.

Metten is weten, rekenen en tekenen: concretiseren ruimtelijke kwaliteitsambities in Ruimtelijk Kwaliteitskader (RKK)

Volgens de Bestuurovereenkomst bevat het Plan van Aanpak voor de Planstudie een voorstel voor uitgangspunten voor ruimtelijke kwaliteit. Mede op basis van adviezen van het Q-team over de mogelijke inbedding van ruimtelijke kwaliteit in het project en facilitatie door PDR, is in verschillende projecten een Ruimtelijk Kwaliteitskader (RKK) opgesteld waaraan in de planstudiefase de verschillende varianten getoetst konden worden. Dit heeft ervoor gezorgd dat de essentie van een gebied en de opgave de basis vormen voor integrale oplossingen.

Ruimtelijke kwaliteit komt in de PKB Ruimte voor de Rivier direct na veiligheid. Maar waar veiligheid goed kwantificeerbaar is, is ruimtelijke kwaliteit dat niet. Voor de besluitvorming over het project is het SMART definiëren van ruimtelijke kwaliteit echter cruciaal. Het RKK heeft in voorkomende gevallen geholpen om de kwaliteitsdoelen en -ambities meetbaar en toetsbaar te maken. Dit zorgt er ook voor dat de besluitvorming transparant is.

Het opstellen van een RKK bleek niet altijd even gemakkelijk. Cruciaal is een juiste samenstelling van het ontwerpteam (met een landschapsarchitect en andere projectrelevante expertise) en het vermogen van de ontwerper om zich in te leven in het typische karakter van de rivier en de plek van het project. Bij voorkeur wordt ook de bredere omgeving van het projectgebied in beschouwing genomen om kansen die er liggen voor ruimtelijke kwaliteit in de wisselwerking tussen projectgebied en omgeving te verzilveren. Bij Munnikenland is dit proces bijvoorbeeld beter verlopen dan in eerste instantie bij Vianen.

Ontwerpen gebeurt iteratief, maar soms nog te veel vanuit de techniek

De stappen van het ontwerpproces zijn in de figuur hiervoor beschreven als stappen die elkaar opvolgen. In de praktijk blijkt het ontwerpproces echter veel meer een iteratief proces, waarin regelmatig heen en weer wordt gesprongen tussen de stappen, waarbij de ontwerpers overigens op voorhand wel veelal al wenslijstjes meekregen uit de (burger)participatie (bv. keukentafelgesprekken Noordwaard). Soms is gekozen voor een (te) technische insteek met minder aandacht in het ontwerpproces voor de kernkwaliteiten van de omgeving.

In het planproces zijn verschillende soorten kennis en vaardigheden nodig. Van grote meerwaarde voor het ontwerpproces is de aanwezigheid van een ontwerper in het projectteam die de ruimtelijke ambities weet te verenigen met de veiligheidsopgave en het projectbudget. De kans op haalbare en betaalbare ruimtelijke kwaliteit is dan het grootst.

Adviezen Q-team en cluster RK waardevol, soms ook sturend

Een beoordeling van het ontwerp vindt plaats gedurende de hele planvormingsfase, door Q-team, Cluster RK van de PDR en lagere overheden: wordt nog voldaan aan de gestelde randvoorwaarden en ambities uit het RKK, op welke onderdelen kan of moet het anders, is er draagvlak? Deze manier van werken blijkt in de praktijk goede resultaten op te leveren. De adviezen van het Q-team en cluster RK van de PDR helpen de ontwerper bij het overeind houden van de ruimtelijke kwaliteitsbelangen in het project en het vinden van oplossingen.

De feedback van het Q-team in de verschillende ontwerpstadia leidt niet in alle gevallen tot even grote positieve effecten (bv. Tollewaard). Soms kwam het door een verschil van opvatting over de ontwerpogave ook tot een botsing met het lokale kwaliteitsteam en was het nodig “de afstand met de regio” te overbruggen (bv. Deventer). Aan de andere kant hadden het Q-team en cluster RK soms vraagtekens bij de standvastigheid van de ontwerper en ontbrak een duidelijke visie, waardoor een actieve sturende rol juist nodig was.

Van voorkeursalternatief (VKA) naar definitief projectontwerp forse inspanning

Nadat de keuze voor de voorkeursvariant is gemaakt (SNIP 2A), gaan projecten een fase in die uiteindelijk moet leiden tot de projectbeslissing. Ten behoeve van dit besluit wordt de voorkeursvariant uit de SNIP 2A fase verder uitgewerkt tot een concreet inrichtingsplan en getoetst op milieutechnische en financiële haalbaarheid.

Hoewel het VKA de basis is voor het ontwerpproces in de SNIP 3 fase, blijkt het door de vele details om rekening mee te houden niet eenvoudig om in deze fase direct de juiste kwaliteit producten op te leveren. Dit is ook te wijten aan de verschillende ontwerpteams die per fase aan een project werken. Naarmate het project vordert wordt het keurslijf strakker en details bepalender. Bij Deventer gingen de discussies bijvoorbeeld over de steiger bij het IJsselhotel en de vormgeving van het landgoed de Natuurderij, bij Munnikenland bijvoorbeeld de ‘neus’ van de Wakkere dijk. In het geval van de Noordwaard bleek het ontwikkelde plan (VKA) alleen bij zeer strak beheer aan de hydraulische taakstelling

te kunnen voldoen en had, als er geen aanvullend budget beschikbaar was gekomen, het ontwerp om die reden in deze fase nog moeten worden aangepast.

Projectmanagement moet zorgen voor consistente lijn en communicatie

Ondanks dat projectleiders de projectorganisatie binnen het programma Ruimte voor de Rivier met een algemene projectleider, technisch manager en omgevingsmanager in de praktijk goed vonden werken, is er het gevoel dat er soms te weinig directe interactie (mogelijk) is tussen de ontwerper bij de initiatiefnemer en het cluster RK bij de PDR. Dit kan onnodig leiden tot onbegrip of onduidelijkheid over elkaars meningen over het ruimtelijk ontwerp, wat te voorkomen is door voorafgaand aan de formele toetsmomenten via rechtstreeks contact de belangrijkste punten in het ontwerp door te spreken (in plaats van het voeren van een ‘papieren’ discussie)

Tegelijkertijd is een aandachtspunt het belang van een consistente communicatie vanuit RWS/ PDR in de richting van de initiatiefnemer, zodat lokale opdrachtgevers / ontwerpers weten waar ze aan toe zijn. Daarnaast is het van belang de overdrachten beter te organiseren. Door wisseling in projectmanagement ervaren projectleiders nu soms het gebrek aan één consistente lijn binnen het proces. Dit kan worden voorkomen door het proces en dan met name belangrijke formele standpunten en besluiten beter (volledig en transparant) te documenteren.

Veel afstemming met de omgeving

Een van de aspecten waar de PDR op toetst, is of er voldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is. In alle projecten is daarom ook sprake van interactie met de omgeving, maar wel in verschillende intensiteit en op verschillende tijdstippen.

In de projecten Munnikenland, Westenholte en ook Noordwaard is al heel vroeg begonnen met een actief en uitgebreid participatieproces. De interactiviteit werd bereikt middels instrumenten als expertdagen, omgevingswerkgroepen en keukentafelgesprekken. Hoewel het vroegtijdig betrekken van de omgeving het draagvlak vergroot, is er een risico dat vanuit een ruimtelijke kwaliteitsperspectief minder wenselijke of noodzakelijke elementen in het ontwerp worden geïntroduceerd. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij Noordwaard in de terpen. Soms is het proces in begin te technisch ingestoken en is onvoldoende rekening gehouden met de belangen van bewoners en bedrijven of ruimtelijke kwaliteitsaspecten (bijv. Tollewaard en Vianen).

Ontwerpproces levert positieve bijdrage aan bereiken van de tweede doelstelling

Een belangrijke conclusie die tussen de regels door kan worden opgemaakt, is dat het ontwerpproces zoals dat binnen programma Ruimte voor de Rivier is ingevuld helpt om de ruimtelijke kwaliteit in de projecten te stimuleren en te waarborgen. Met name de Q-team bezoeken en adviezen van het cluster RK van de PDR zijn in verschillende projecten en op verschillende momenten in de planstudiefase van cruciale betekenis gebleken.

Proceduretijd

De planstudiefase neemt een behoorlijke periode in beslag. In de praktijk zit er een aantal jaren tussen de Bovk en het SNIP 3 besluit waarmee de planstudiefase eindigt. Dit is inherent aan de veelheid aan producten die van de initiatiefnemer wordt verwacht in de verschillende SNIP-fasen en de tijd die nodig is voor toetsing door de PDR.

In relatie tot het ontwerpproces zien we dat het vroegtijdig betrekken van (de ideeën van) stakeholders op de lange termijn vruchten afwerpt. Bijvoorbeeld bij Munnikenland en Westenholte heeft dit een versnelling van het proces opgeleverd. Vianen is een voorbeeld van een project dat in eerste instantie door het niet tijdig betrekken van belanghebbenden terug in de tijd werd gezet. Op het moment dat er draagvlak is voor de plannen is het ook eenvoudiger de bestuurlijke goedkeuring voor het project te krijgen.

Bij Lent en Tollewaard is de standaard SNIP-procedure losgelaten. Bij Lent is een versnelde SNIP-procedure gevolgd, waarbij SNIP 2A en SNIP 3 zijn samengenomen. Bij de Tollewaard is de SNIP-systematiek losgelaten om te experimenteren met een innovatieve manier van aanbesteden waarbij het project het versneld in de markt zetten en het plan door de uitvoerder op te laten stellen. Het is nog onduidelijk welke resultaten die oplevert.

2.2.3 Lessen voor de toekomst

De analyse van de vormgeving en het verloop van het ontwerpproces leidt tot de volgende lessen:

1. Stuur op het maken van de juiste keuze van het ontwerpbureau

De keuze voor het ontwerpbureau door de stuurgroep is een cruciaal moment in het ontwerpproces. De keuze moet gebaseerd zijn op persoonlijke CV's en niet op de organisatie. Het ontwikkelen van selectiecriteria waaraan ontwerpers moeten voldoen, is een manier om ervoor te zorgen dat de juiste keuzes worden gemaakt.

2. Handhaaf interne en externe kwaliteitstoetsing door kwaliteitsteams

De onafhankelijke adviezen van het Q-team en toetsmomenten door het cluster Ruimtelijke Kwaliteit hebben zowel sturend als louterend gewerkt. Er is (tijd)winst te behalen door een betere samenwerking tussen het Q-team, cluster RK en het project.

3. Onderzoek hoe overgang van VKA naar SNIP 3 besluit soepeler kan

In de praktijk zien we dat er na SNIP 2A en SNIP 3 nog discussies zijn over cruciale elementen uit het ruimtelijk ontwerp die op een soort 'veeglijst' komen en vooruit worden geschoven. Vanuit het oogpunt van planning en budgetbeheersing is het van belang dat dit zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het stimuleren van een nauwe samenwerking van de verschillende disciplines (o.a. niet volgtijdelijk maar parallel 'rekenen en tekenen') in alle fase kan hieraan bijdragen.

4. Balans vinden in participatie

Het vroegtijdig betrekken van stakeholders kan op de lange termijn vruchten afwerpen doordat een versnelling van het proces optreedt. Een keerzijde kan zijn dat vanuit ruimtelijk kwaliteitsperspectief minder wenselijke of noodzakelijke elementen in het ontwerp worden geïntroduceerd. Het vinden van de juiste balans vraagt om een goede projectmanager en stuurgroep die maatschappelijke en individuele belangen moet afwegen.



3. Instrumentarium voor het ontwerpproces

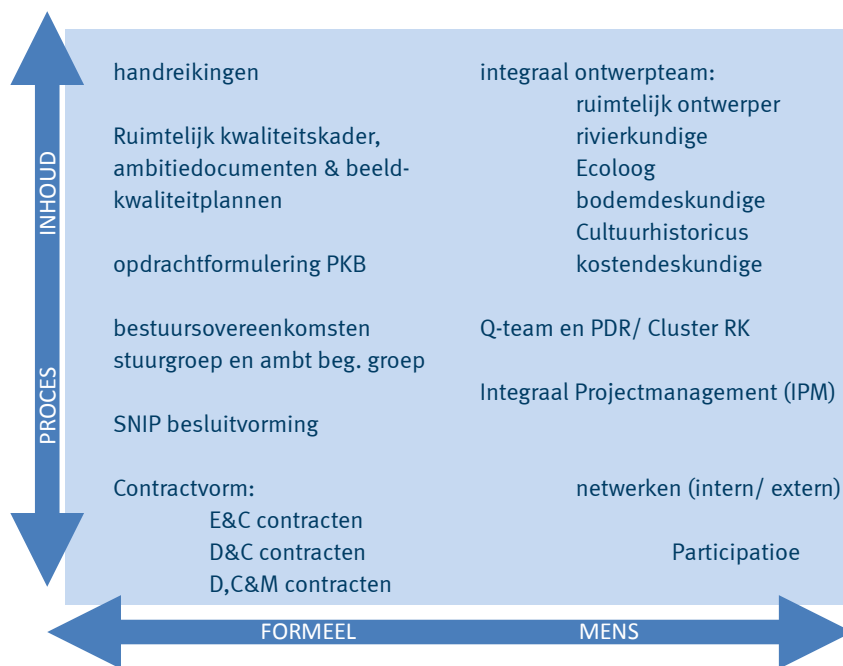
3.1. Analyse kader en context

Er zijn vele manieren om ruimtelijke kwaliteit in plannen te bereiken. Van oudsher was inzet van de ontwerper er een met veel macht als een universele schepper die alle ontwerpstappen onder zijn of haar hoede had. Denk aan architecten als W.M. Dudok, H.P. Berlage of van C. van Eesteren. Deze ontwerpers ontwierpen van stedenbouwkundige overall plannen tot en met de stoel in het huis. Zij gaven zelf leiding aan een team van ontwerpers. Deze aanpak heeft prachtige plannen opgeleverd maar heeft ook gevaren. De geniale architect verwerkt al gauw zijn eigen doctrines in de plannen en zal minder oog hebben voor de lokale omstandigheden of gevoeligheden. Een reactie hierop is de sterke opkomst van participatie van belanghebbenden gedurende het ontwerpproces. Dit vergroot de betrokkenheid van de belanghebbenden en verkleint veelal de weerstand. Voorkomen moet worden dat toevallige referenties die voortkomen uit de persoonlijke ervaringswereld van enkele spraakmakende participanten teveel gewicht krijgen. Ook het verschil tussen direct belanghebbenden en algemeen belanghebbenden is daarin van belang. De laatste groep is vaak zeer professioneel opgezet en gebruikt zijn machtspositie in dit soort processen. Voor de ontwerper is het van belang de participatie als een ‘boodschappenlijstje’ te zien. De kwaliteit van de ingrediënten is nog te bepalen, over het recept kan gesproken worden aan de hand van verschillende alternatieven maar uiteindelijk bepaalt de kok de kwaliteit van het gerecht.

Goed en gedetailleerd geformuleerde programma's van eisen, zoals dat in de PKB gebeurt helpt het gesprek te sturen. De handreikingen of beeldkwaliteitplannen leveren daarin ook een bijdrage maar bergen weer het risico in zich dat de veelheid van regels verstikkend werkt op de creativiteit en de briljante greep blokkeert.

Om de ontwerpers in dit ingewikkelde spel van de geformuleerde regels, geuite wensen en integrale kwaliteitsvraag te ondersteunen is in de ruimte voor de rivier projecten als extra kwaliteitsinstrument het Q-team ingezet. Een integraal team met leden met een grote staat van dienst. Als groep kunnen zij geniale ingrepen herkennen, doctrines verzachten en ruimere verbanden leggen. De stelling: “ruimtelijke kwaliteit is mensenwerk” komt van het Q-team. Tegelijk moet er naast aandacht aan de inhoud ook zorg worden besteed aan het proces, zowel voor de participatie als voor de bestuurlijke besluitvorming. Want met een chaotisch proces geen goede plannen.

Een opdrachtgever die ruimtelijke kwaliteit wil realiseren heeft een evenwichtige mix nodig van ‘mensenwerk’ met formele documenten, en van een inhoudelijke oriëntatie met een zorgvuldige procesarchitectuur. Daarmee wordt de meeste ruimtelijke kwaliteit bereikt. Om dit inzichtelijk te maken hebben we de instrumenten verdeeld langs twee assen: enerzijds de menselijke invalshoek versus de formele; anderzijds de inhoud tegenover het proces. Onderstaand figuur geeft dit weer. Het schema helpt om per project na te gaan of alle beschikbare instrumenten op een juiste wijze en in de juiste context zijn gebruikt.



Instrumentarium voor Ruimtelijke kwaliteit bij Ruimte voor de Rivier

Als laatste speelt het moment waarop de verschillende instrumenten worden ingezet gedurende het ontwerpproces ook nog een rol. Het ideale ontwerpproces ontwikkelt zich vanuit objectieve uitgangspunten die door ontwerpers ruimtelijk worden geïnterpreteerd in een interactief proces met belanghebbenden, Het product wordt uiteindelijk getoetst aan de vooraf opgestelde criteria. En is er een overdracht naar de uitvoering. Dat dit proces in de werkelijkheid nooit zo statisch wordt doorlopen is duidelijk.

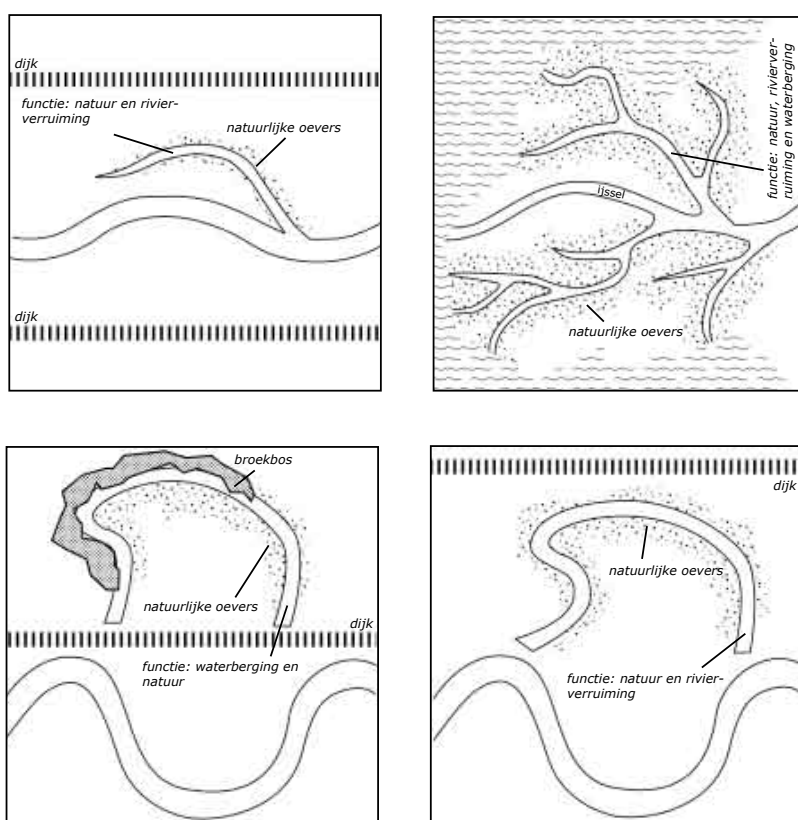
3.2 Conclusies en bevindingen

Rol handreikingen

De Handreikingen voor de riviertakken zijn gedurende de planprocessen ontwikkeld. Voordeel was dat ervaringen uit de projecten meegenomen konden worden. Gevolg was echter dat bij veel projecten de Handreikingen nog niet gereed waren toen het ontwerpproces startte. Uit de interviews blijkt dat de Handreikingen, toen die er waren als een positieve input werden gezien bij het begin van het ontwerpproces. Met name de bredere inhoudelijke achtergrondinformatie werd als stimulans ervaren. Verschil is opgemerkt tussen de eerste Handreiking voor de IJssel, en de twee daaropvolgende voor de Rijn en de Waal. Deze laatste twee zijn algemener van aard en dus breder inzetbaar maar daarmee vaak voor de concrete projecten minder doeltreffend gebleken. In de Handreiking voor de IJssel wordt bijvoorbeeld het verschil tussen de verschillende typen geulen specifiek benoemd en als ontwerpinstrument toegelicht. In de Handreikingen voor de Rijn en de Waal wordt dit belangrijke onderwerp niet nader gespecificeerd.

De keuze om per riviertak een Handreiking op te stellen is logisch maar heeft wel het gevolg dat het onderscheid tussen de verschillende rivieren minder aan bod komt. De verschillende typen geulen worden regionaal anders genoemd, maar hebben ze ook een karakteristieke vormgeving? Het verschil in breedte van de hoofdstroom, het verschil in gebruik van de rivier: het wordt allemaal omschreven maar de gevolgen voor het ontwerp blijven vaag. En in de resultaten van de plannen zijn de verschillen niet sterk geprofileerd. Langs de Neder-Rijn en de Lek wordt ondanks het feit dat het een gestuwde rivier (de verstilde rivier) is, toch in bijna alle projecten de rivierdynamiek als nastrevenswaardige kwaliteit benoemd.

In de keuze voor een afzonderlijke omschrijving per riviertak is impliciet de mogelijkheid om vanuit de PKB een ruimtelijke overall visie te ontwikkelen afgesneden. De PKB zelf bevat overigens wel een visie voor het hele rivierengebied. Een verdeling van de veertig rivierprojecten naar hun rol in het geheel, hun belang op het gebied van natuur, stedelijkheid, recreatie ten opzichte van elkaar had accenten kunnen leggen en had de keuzes in type procesmanagement, type ontwerper, type aansturing kunnen of eigenlijk moeten beïnvloeden. Nu lijkt de keuze van deze instrumenten meer op basis van toeval en beschikbaarheid te zijn geschied. De inzet van de Handreikingen lijkt nu vooral gebruikt voor de inhoudelijke kant in de beginfase van het planproces. In de projecten zijn veelal eigen ruimtelijke kwaliteitskaders of visies opgesteld die als rode draad dienen in het planproces.



ontwerpprincipes verschillende nevengeulen (uit handreikingen IJssel)

Rol van de ruimtelijke ontwerper

Een zorgvuldige keuze van de ontwerper is essentieel voor de te behalen ruimtelijke kwaliteit. De keuze is bepalend voor de ontwerprichting waarop zal worden ingezet. Niet alleen wat betreft de inhoudelijke signatuur maar ook procesmatig zijn de persoonlijke kwaliteiten van de ontwerper in kwestie van invloed.

Vanuit het procesmanagement lijkt er voorkeur te zijn een ruimtelijk ontwerper te kiezen die onderdeel is van een allround civieltechnisch adviesbureau. Dit in de veronderstelling dat de ontwerpopgave dan vanaf het begin integraal kan worden opgepakt. Uit de interviews blijkt dat de samenwerking tussen de verschillende disciplines binnen een bureau tegenvalt. In Munnikenland had men vanwege de integraliteit specifiek gekozen voor een groot civiel technisch bureau en had men tijdens de selectie speciaal gelet op de ontwerpende kwaliteiten van de in te zetten ontwerper. Tijdens het proces ging de ontwerper echter ergens anders werken en werd deze vervangen door een andere die niet aan dezelfde hoge eisen voldeed. Zoiets zou bij de keuze voor een zelfstandige ontwerper niet zijn gebeurd.

Dat een breed team van inhoudelijke deskundigen nodig is staat buiten kijf. De rolverdeling kan echter anders. Geef de ontwerper een leidinggevende rol over het team van inhoudelijke deskundigen en laat de ontwerper met de projectmanager in een tandem werken. Bij technische problemen kunnen dan makkelijker ontwerpende oplossingen worden gezocht. Dit vergt specifieke leidinggevende kwaliteiten van de ontwerper. Vaak wordt van de grote bureaus een assistent ontwerper op een project ingezet. In de rol van leidinggevende is het meer vanzelfsprekend om een senior in te zetten. Ook bij het opstellen van de MER rapportages kan dan een omslag bereikt worden van plichtmatige toetsing achteraf naar een inzet als ontwerpend instrument die wezenlijk meerwaarde toevoegt.

Nu zie je in het ontwerpproces ook te vaak een dubbeling van de inzet. Zo heeft bij Noordwaard bijvoorbeeld het technische advies bureau weer apart een landschapsarchitectenbureau ingehuurd voor het uitvoeren van het tekenwerk ten behoeve van de rapportages. Gelijktijdig met een duidelijke rol voor de ontwerper in de richting van de andere inhoudelijke deskundigen is een goede en intensieve samenwerking tussen procesmanager en ontwerper een bepalende factor voor de kwaliteit van de plannen.

De rol van de ontwerper in Lent is een goed voorbeeld. Deze ontwerper werkte nadrukkelijk als tandem met de projectmanager. In het interview wat wij hebben gehouden met de twee was er duidelijk sprake van respect, en het aanvullen van elkaar op diverse punten. In Lent is de ontwerper ook nadrukkelijk ingezet als leidinggevende aan het ontwerpproces. De ontwerper heeft daar de rol als een spin in het web van de technische en inhoudelijke aspecten; de procesmanager heeft deze rol vanuit het proces. Het belang van deze rol wordt vaak onderschat. Te vaak wordt de ontwerper onder een procesmanager gezet die vervolgens de leiding van het ontwerpproces overneemt. Dat in Lent zowel de procesmanager als de ontwerper voor dezelfde gemeentelijke organisatie werken is daarin na-



Ronde tafel gesprek maart 2011 onder voorzitterschap van Bert van Meggelen

tuurlijk een voordeel. Maar ook bij projecten waar een projectbureau is ingesteld zie je dat voordeel terug. In Noordwaard was de landschapsarchitect in dienst van het projectbureau en is de projectmanager van oorsprong landschapsarchitect.

De belangrijkste waarde van de ontwerper in de verschillende projecten lijkt de kunde van het visualiseren. Het verbeelden van het programma van eisen, de kunst om tegenstellingen samen te brengen en om problemen op te lossen worden als belangrijke kwalificaties omschreven. Over begrippen als creatieve kracht, benoemen van het ruimtelijke kwaliteitsbeeld, of visionair wordt niet gesproken. Een meedenkende in plaats van een creatief denkende ontwerper lijkt daarbij de voorkeur te hebben. Dit blijkt ook uit de keuze van de bureaus. Spraakmakende namen of visionaire bureaus komen niet voor. Opvallend is ook dat voor de verschillende projecten steeds uit een klein clubje ontwerpers is gekozen. Ervaring gaat blijkbaar boven uniciteit. Inzetbaarheid boven visie.

Rol van het Q-team

De rol van het Q-team wordt heel uiteenlopend beoordeeld. Uitersten van zeer enthousiast en zeer inspirerend in het ontwerpproces tot “een stel hautaine, stadse personen” die wel even komen bepalen hoe wij het hier moeten doen. In het laatste geval is het ook niet meer goed gekomen tussen het Q-team en de projectorganisatie en opdrachtgevers. Bert van Meggelen als gespreksleider van het ronde tafel gesprek constateerde enigszins verbaasd dat er wel heel veel kwaliteitsbepalende rollen aan het Q-team werden toegedicht (wellicht ook door het Q-team aan zichzelf). Het Q-team ziet zelf vooral als zijn taak de ontwerper te beschermen, en de inbreng van de ontwerper in het proces te bewaken. Gezien hierboven verwoorde positie en rol van de ontwerpers een terechte keuze.

Voordeel van het inzetten van een integraal en onafhankelijk Q-team met vooraanstaande namen is dat zij vanuit hun brede ervaring meer flexibel kunnen inspelen op de specifieke opgaven en de specifieke problemen die gedurende het proces kunnen ontstaan. Het is onmogelijk om alle problemen vooraf te onderkennen en vast te leggen in regels. En zo het al mogelijk zou zijn zou het daarmee alle

ruimte voor een bijzonder plan of een specifieke oplossing inperken.

De genoemde voordelen zijn tegelijk de valkuilen. Een valkuil is dat een Q-team teveel onderdeel wordt van het proces en daarmee zijn onafhankelijkheid verliest. Dit bleek in de rol van het Q-team bij het project in Vianen. Van begin af aan waren de adviezen van het Q-team hier gericht op een eenvoudiger plan (het 'opruimalternatief'), met veel aandacht voor de ecologische aspecten. Binnen de provincie voelden de ecologen zich hier erg door gesteund, waarmee vervolgens weer een te eenzijdig ecologisch ontwerp ontstond. Daarmee was echter wel de toon gezet: het Q-team kreeg het stempel opgedrukt van vooral ecologie te willen en tegen stedelijke ontwikkeling te zijn. Dit terwijl in oorsprong vanuit het Q-team wel degelijk meer relaties met het stedelijke netwerk werd voorgestaan. Het waren vooral procesmatige overwegingen die het Q-team brachten tot een naar hun idee meer realistische aanpak voor dit project.

Gesteld kan worden dat de rol van het Q-team het best werkt bij projecten waar in het beginstadium consensus was over de leidende ontwerpgedachte. Daar is de optelsom van één en één inderdaad drie. Voorbeelden zijn Munnikenland en de Noordwaard. Uit de verslagen blijkt dat bij beide projecten het inhoudelijke gesprek vroegtijdig goed op gang is gekomen. Bij projecten waar het gesprek in het begin moeizaam verliep, bleef dat vaak ook moeizaam. Voorbeelden zijn Vianen maar ook Westenholte. Een duidelijker go/no-go moment zou kunnen helpen, waarbij zonodig een structurele verandering bewerkt moet worden, hetzij door de inzet van een andere ontwerper hetzij met een andere procesmanager. Doormodderen blijft tot op het laatst toe vervelend en levert nooit kwaliteit. De programmadirectie heeft dit onderkend en in sommige gevallen een task-force ingezet om een oplossing te forceren.

Uit de correspondentie over de adviezen van het Q-team blijkt wel de zorgvuldigheid waarmee het cluster Ruimtelijke kwaliteit van de Programmadirectie zich van zijn taak als intermediair bewust is. Adviezen van het Q-team worden daar op waarde geschat en er worden genuanceerde reacties gegeven. Voordeel van deze werkwijze is dat de adviezen niet in het luchtledige blijven hangen en dat projectorganisaties een plek hebben waar over de adviezen kan worden gecorrespondeerd.

Het Q-team heeft gedurende het proces vier contactmomenten met ieder project, waarvan het laatste tot een advies aan de bewindspersoon leidt. Het eerste contactmoment is vooral gericht op de initiatiefnemer (bij het tot stand komen van de bestuursovereenkomst). Het tweede en derde contactmoment zijn vooral gericht op projectleiders en ontwerpers. Het Q-team bemoeit zich diepgaand met het ontwerpproces en stelt zich zeer kritisch op. Uit de verslagen kan worden opgemaakt dat de adviezen naar mate het proces vordert soms erg specifiek worden en dat daarmee aan de integraliteit van de afwegingen soms voorbij wordt gegaan. Zo is op basis van een goed bedoeld advies van het Q-team voor Munnikenland de vormgeving van twee rivierlopen aangepast zonder daarbij ook de hydraulische aspecten (weer) voldoende te toetsen. De projectleider stelde dan ook dat zij daarin het Q-team te bepalend hebben laten zijn. Voor de projectleider een reden om te verzuchten dat het handhaven van de integraliteit en zorgvuldigheid in de planvorming gedurende het hele traject steeds opnieuw aandacht vergt.

Een oplossing zou zijn om een duidelijker verschil te maken tussen de verschillende contactmomenten. In de eerste contactmomenten vooral informatief en stimulerend, en naar mate het proces vordert steeds meer toetsend. Waaraan en tot op welk niveau getoetst wordt zou in die eerste contactmomenten dan kunnen worden afgesproken en vastgelegd. Hiermee kan het team zijn vrije rol ten volle gebruiken, maar blijft het voor de managers en ontwerpers wel duidelijk waaraan de plannen worden getoetst. Per project kan dit in nuance dan verschillen.

Rol van de participatie

Participatie van betrokkenen en belanghebbenden krijgt een steeds belangrijkere rol in het ontwerpproces. De tijd is voorbij dat de overheid dwingend grote ingrepen in het landschap kon uitvoeren. In alle projecten is de participatie dan ook zeer zorgvuldig georganiseerd.

Met name bij Westenholte was de participatie dominant. De projectleider had hier een heel open planproces opgezet: eerst luisteren naar betrokkenen uit het gebied en daarmee onvrede en angst wegnemen. Er zit zoveel denkkracht in een gebied, dat moet je goed gebruiken. Bijvoorbeeld terugbrengen van twijgweerden (rijshoutvelden), boomgaarden, tegengaan van overlast van recreatie en van verrommeling. Wel is er een afspraak gemaakt met personen die in het planproces stapten: geen misbruik maken van informatie uit het proces (fouten in berekeningen bijv.). Het eindresultaat is dat het proces goed is afgerond. Mensen waren enthousiast en betrokken. Uiteindelijk heeft de investering in het begin een versnelling van proces tot gevolg gehad. Investeren in begin, oogsten aan het eind. Ook Munnikenland heeft een zeer intensief participatieproces doorlopen, waar door middel van belevingsdagen met kunst en cultuur vooral werd geluisterd naar wat er uit de omgeving aan kennis was over het gebied. De stelling van de projectmanager was dat door het toevoegen van een frisse creatieve kijk op het gebied, het ontstaan van een verkokerde blik van de belanghebbenden kon worden voorkomen. In veel plannen lijkt de participatie zich vooral te uiten in het behoud van cultuurhistorische artefacten en streekeigen landschappelijke elementen. Bij de Hondsbroeksche Pleij bijvoorbeeld uitte het zich in het behoud van een specifieke meidoornsingel.

Vooraf bij het vroeg betrekken van belanghebbenden bij het planproces versterkt de acceptatie van de toch grote ingrepen. De decentrale aanpak van de projecten past daar natuurlijk prima bij. Gevaar is dat het accent van de projecten teveel komt te liggen bij de belangen van een enkeling. Voorbeeld is de hiervoor al beschreven gang van zaken in de Noordwaard die resulteerde in boerenerven die eigenlijk te groot zijn, en een inperking van de recreatie die in strijd is met de oorspronkelijke doelstellingen. Het vooraf inperken van de verwachtingen die gewekt worden of in ieder geval meteen helder maken wat wel en niet mogelijk is met inzetten van participatie is belangrijk. Ook hier speelt het type ontwerper, zijn kwaliteiten om een gesprek te voeren en te luisteren en tegelijk boven de materie te blijven staan een belangrijke rol.

Rol van de formele instrumenten: SNIP-fasen

Uiteindelijk moet formeel worden getoetst of de ingediende projecten voldoen aan de gewenste waterstanddaling en de te behalen ruimtelijke kwaliteit. Dit gebeurt in verschillende stadia van het proces. Daarvoor zijn de SNIP-fasen ingesteld. Wij hebben de plannen bestudeerd gedurende de SNIP 2 fase tot begin SNIP 3 realisatie. Deze formele toets wordt gedaan door de Programmadirectie. Vanuit Lent werden de grote hoeveelheid stappen als last ervaren. Zij hebben de veertig stappen uit de SNIP-aanpak omgevormd tot de standaard gemeentelijke stappen van MER, bestemmingsplan, inrichtingsplan.

3.3 Lessen voor de toekomst

1. Instrumenten mix

Ruimtelijke kwaliteit wordt het best bereikt als een mix van alle beschikbare instrumenten wordt ingezet. Een goede ontwerper gecombineerd met een goede projectleider die worden aangestuurd gedurende het proces door een goede opdrachtformulering met een bestuurlijke ondersteuning in samenspraak met de omgeving. Zet hierbij alle beschikbare instrumenten in op een zodanige manier dat ze elkaars sterke punten versterken en zwakke punten compenseren.

2. Maak geen starre formele regels voor het benoemen van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is mensenwerk, zo stelt het Q-team in één van zijn jaarverslagen. Dit klopt. Mensenwerk leidt tot creativiteit, vernieuwing, verrassingen. Dat mag niet door starre regels worden gefrustreerd. Er zijn toch al veel beperkingen in de projecten door de te bereiken waterstanddaling en door de budgettaire ruimte.

3. Verbeter de positie van de ontwerper

Geef de ontwerper de rol van leidinggevende aan het ontwerpproces. De ontwerper moet in de rol van eindpunt van alle technische aspecten gelijkwaardig naast de projectmanager een meer inhoudelijke rol uitoefenen. Dit geeft de meeste kans op een integrale aanpak, waarbij problemen ontwerpend opgelost kunnen worden. De vergt wel nadrukkelijk een zwaardere invulling en vraagt meer kwalificatie van de ontwerper.

4. Koppel de rol van het Q-team aan de ontwerpfase

In het begin meer motiverend en inspirerend, naar het eind toe geleidelijk meer toetsend. Verder langer vasthouden van de aandacht voor het grotere geheel en voor de leidende gedachte achter het ontwerp. Bespreek in de eerste fase de toetsingscriteria waaraan getoetst gaat worden en het wenselijke detailniveau en koppel deze aan de leidende gedachte achter het ontwerp.

5. Zet participatie vroeg in het proces in.

Door vooraf te gaan luisteren wat er in een gebied speelt krijg je veel gedetailleerde informatie over wat van belang is in het gebied, maar ook inzicht in streekeigen of regionale gevoeligheden. Dit voor-

komt dat de ontwerper als te stads en hautain wordt ervaren. Leg wel van het begin af aan de spelregels van het participatieproces goed uit.

6. Verbreed het lijstje van landschapsarchitectenbureaus

Een 'Wie is Wie gids' met de verschillende landschapsarchitectenbureaus zou de onwetendheid over wat er te koop is misschien kunnen opvullen. De initiatiefnemer moet de durf hebben om een 'high profile' landschapsarchitectenbureau in te zetten voor belangrijke opgaven. Dit vraagt directe betrokkenheid en een bewuste keuze van de verantwoordelijke bestuurder(s).

7. Zet eerder in het proces een go/no-go moment in

Als het niet goed gaat, signaleer dat dan en verbind er consequenties aan. Te vaak blijven projecten doormodderen. Dit komt nooit ten goede aan het eindresultaat. Beter in het begin een harde crash, dan maar blijven doormodderen. Hier hoort bij dat cruciale ontwerpdetails niet vooruit worden geschoven, maar direct worden opgelost.



4. De oogst voor ruimtelijke kwaliteit

Uit ons onderzoek komt over een breed front tevredenheid naar voren bij de geïnterviewden over wat aan ruimtelijke kwaliteit is bereikt. Er zijn opmerkingen over onderdelen die beter hadden gekund, maar het algemene beeld is positief. Eenzelfde positief beeld komt naar voren uit de bestudeerde documentatie, vooral ten aanzien van de vraag of de uiteindelijk gemaakte plannen voldoen aan de eisen die vooraf waren geformuleerd in de handreikingen per riviertak en de kwaliteitskaders per project. Nergens is sprake van sterke discrepantie tussen eisen en resultaten. Ook uit de adviezen van het Q-team en de beoordelingen door het cluster Ruimtelijke Kwaliteit van de Programmadirectie komt dit beeld naar voren. Soms was er stevige discussie leidend tot flinke bijstellingen van plannen; uiteindelijk was de uitkomst steeds bevredigend.

4.1 Analyse kader en context

4.1.2 De inhoudelijke opgave

Het rivierengebied wordt gezien als een van de mooiste Hollandse landschappen en het heeft internationale bekendheid. Het is een 'leesbaar' landschap, afwisselend, maar toch met een duidelijke samenhang door de continuïteit van de rivier en de dijklinten. Hoe bereik je in zo'n mooi landschap ruimtelijke kwaliteit binnen een opgave van ongekende schaal.

Definities ruimtelijke kwaliteit:

Om te beginnen een definitie van ruimtelijke kwaliteit. Algemeen gebruikelijk zijn de drie waarden volgens Vitruvius: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Een ontwerp moet niet alleen esthetisch mooi er uitzien maar ook goed, functioneel, en toekomstbestendig zijn. De basis voor een goed ontwerp is een samengaan van deze drie aspecten. Zo moet een ontwerper technische oplossingen kunnen begrijpen en dat zichtbaar maken in de vormgeving. Een ontwerper moet kans zien functies die elkaar versterken te laten samengaan (bijvoorbeeld natuur en recreatie) maar ook ongewenste functies door een doordachte vormgeving en materialisering tegen te gaan.

Deze integrale benadering onderschrijven wij. Voor de analyse van hetgeen is bereikt is deze benadering echter te algemeen. Voor de ingrepen in het rivierengebied zul je dit moeten specificeren. Voor het analysekader hebben we daarom drie ontwerp-niveaus benoemd: de grote schaal van de rivier, de tussenschaal van het dwarsprofiel en de detailschaal van de plek. De toekenning van deze niveaus zegt iets over de schaal waarop ontwerp-middelen zijn ingezet en de impact die dit heeft op het landschapsbeeld. Maar eerst een aantal koersbepalende keuzes.

Keuze voor natuurlijke diversiteit

Dirk Sijmons noemt ruimtelijke kwaliteit "de samenhang tussen de hydraulische effectiviteit, de

ecologische samenhang, en een betekenisvolle vormgeving” (ronde tafel maart 2011). Opvallend is hierbij het belang dat aan de ecologie wordt gehecht. Ytje Feddes geeft daar verder invulling aan. Zij zegt: “ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied is robuust en waterbouwkundig. Je zet met de waterbouwkundige ingrepen a-biotische processen in gang en gaat dus in die gebieden niet ‘tuinieren’” (ronde tafel maart 2011). Natuur is belangrijk voor de samenhang in het totale rivierengebied en moet robuust ingezet worden. In onze bepaling wat aan ruimtelijke kwaliteit is bereikt, is de robuustheid versus het ‘tuinieren’ ofwel de schaal waarop de natuurdoeltypen worden ingezet en uitgewerkt een belangrijk criterium.

Welke keuze daarbij wordt gemaakt is afhankelijk van de riviertak en van de aard en vooral omvang van het specifieke project. Bij grote projecten, in het bijzonder langs de Waal en de Merwede kan robuuste riviergebonden natuur het streefbeeld zijn. Hier kunnen de waterafvoerdoelstellingen worden gehaald zonder hoge beheerskosten. In andere, meer kleinschalige projecten is intensiever beheerde ‘patroongebonden’ natuur nodig om de eisen van doorstroming met de natuurtoets te verzoenen, zoals vaak het geval zal zijn langs Nederrijn-Lek en IJssel.

Keuze voor samenhang binnen en vergroting diversiteit tussen de riviertakken.

De drie riviertakken; IJssel, Rijn, Waal verschillen onderling in landschappelijke opbouw en schaal, hydrologische werking en geologische ondergrond. Gekozen is om op het niveau van de riviertakken samenhang te zoeken en waar mogelijk de diversiteit tussen de rivieren te versterken (jaarverslag Q-team). De wijze hoe het water de ruimte krijgt zou daarmee ook moeten verschillen. Vooral de wijze hoe ontgravingen worden vormgegeven: door middel van meestromende nevengeulen, strangen, hanken, krekens en meanders is op het schaalniveau van de rivier een belangrijk onderscheidend element. De landschappelijke opbouw is binnen de verschillende riviertakken gelaagd en zeer gevarieerd. Zo kent de Neder-Rijn bijvoorbeeld een groot verschil tussen beide oevers: de stuwwallen aan de ene kant, en het open Betuwelandschap aan de andere. Bij de IJssel is er een markant verschil tussen de hogere oevers ten zuiden van Deventer, en de lagere naar het noorden, terwijl dergelijke hoogteverschillen bij de Waal veel minder optreden. Reageren op deze landschappelijke karakteristieken is dé manier om binnen een riviertak eenheid te scheppen, en tussen riviertakken de verschillen te accentueren.

Verskil in kwaliteitsambities tussen stedelijke projecten en projecten in het buitengebied.

Logischerwijs zijn projecten die binnen de invloedssfeer van de stedelijk omgeving liggen en projecten in het buitengebied anders van karakter. De samenwerking tussen de (toenmalige) verschillende Ministeries (RWS, LNV, VROM) is daar een uiting van.

In de voorfase van de PKB is gekozen om projecten binnen de stedelijke invloedssfeer een specifieke extra doelstelling mee te geven. Naast natuur moet hier vooral versterking van de aantrekkelijkheid van de steden voorop staan. Ook nieuwe ontwikkeling van het stedelijk gebied kon daar onderdeel zijn (interview Maurits de Hoog). Fysieke dwarsverbanden tussen binnendijks en buitendijks gebied, intensivering van het recreatieve medegebruik, intensivering van de oeververbindingen zijn allemaal middelen om de ligging in de invloedssfeer van de tot uitdrukking te laten komen. Er is dus een dui-

delijk verschil in benadering van het dwarsprofiel tussen stedelijk gebied en buitengebied.

Keuze voor plekgerelateerde omgevingen

De keuze om de 39 projecten decentraal te ontwikkelen is impliciet een keuze voor plekgerelateerde omgevingen. Er is niet gekozen voor één ontwerp of één ontwerper voor een gehele riviertak. Er is ook niet gekozen voor een markant architectonisch beeldmerk voor de gehele riviertak, zoals ooit met de drie stuwen in de Rijn-Lek een cultuurhistorisch beeldmerk is geïntroduceerd. Per plek is de opgave opgepakt en uitgewerkt. De betekenisvolle omgevingen, zoals Dirk Sijmons die in zijn definitie van ruimtelijke kwaliteit omschrijft, lijken dan ook vooral ingegeven en bepaald door elementen die aan de plek gerelateerd zijn: behoud cultuurhistorische artefacten of ‘snoepjes’ als een aanlegplaats, een camperplaats of een bestaande woning of boerderij en recreatieve routes en verbindingen. Op de schaal van de plek is de wijze waarop de verschillende bouwkundige elementen zijn uitgewerkt een belangrijk aspect van de uiteindelijke belevingswaarde.

4.1.2 Uitwerking analysekader

Handreikingen Ruimtelijke Kwaliteit als inhoudelijke basis

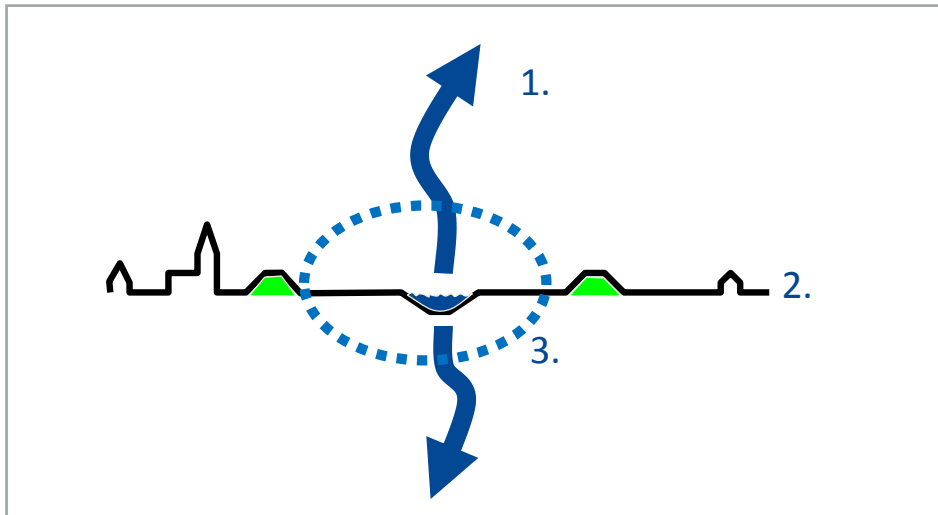
Bovenstaande keuzes beschrijven in feite de overkoepelende opgave voor het ruimte voor de rivierprojecten. Voor de 39 maatregelen is met de Handreikingen de inhoudelijke opgave per riviertak en zelfs locatie gespecificeerd. De Handreikingen zijn voor de evaluatie een vertrekpunt voor de inhoudelijke toetsing. Een belangrijk onderdeel in de Handreikingen wordt gevormd door een uiteenzetting over de ontstaansgeschiedenis van het rivierenlandschap in al zijn facetten. Daarnaast wordt ingegaan op de karakteristieken en kernkwaliteiten van de rivieren. Per landschappelijke eenheid worden de natuurlijke, culturele, recreatieve en visuele karakteristieken geanalyseerd en benoemd. De Handreikingen bieden een breed palet aan onderwerpen maar blijven op het gebied van ontwerpprincipes vrij algemeen. Voor de afzonderlijke projecten zijn daarom ook eigen kwaliteitskaders opgesteld met een vergelijkbare opzet. Die zoomen in op de opgave voor het plangebied. De kwaliteitskaders per project fungeren als rode draad in de planvorming. Ze worden aan het eind van het planvormingsproces nader uitgewerkt in ambitiedocumenten en/of beeldkwaliteitplannen ten dienste van de overdracht naar de uitvoering.

Ontwerpniveau ruimtelijke kwaliteit

Om de behaalde ruimtelijke kwaliteit te kunnen toetsen hanteren we de drie schaalniveaus die we hiervoor hebben onderscheiden: de grote schaal van de rivier, de tussenschaal van de dwarsverbanden en de detailschaal van de plek.

De grote schaal van de rivier wordt bepaald door het doorgaande rivier-, uiterwaard- en dijklint, door de aanwezigheid van robuuste natuur, en door de aanwezigheid van specifieke vormen van

de waterlopen: hanken, geulen, strangen. De tussenschaal van de dwarsverbanden wordt bepaald door verbanden tussen binnendijks en buitendijks gebied. Ook de aanwezigheid van recreatieve routes tussen binnen- en buitendijksgebied en naar de rivier hoort hierbij, net als koppelingen met bestaand stedelijk gebied of inspelen op nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Het versterken van de landschappelijke dwarsverbanden hoort eveneens bij deze tussenschaal. Op de detailschaal van de plek mag je verwachten dat ingegaan wordt op de interne routing van de plek, dat ingegaan wordt op de historische en landschappelijke artefacten en dat de ingrepen locatiespecifiek zijn ontworpen. Onderstaand figuur vat de schaalniveaus samen.



1. schaal van de riviertakken
doorgaand waterlint, doorgaand dijklint, openheid, beslotenheid landschap, getijde- of stroomrivier, hanken of geulen
2. tussenschaal van het dwarsprofiel
dijkprofiel, relatie projectgebied met omgeving, bebouwing, recreatieve routes
3. detailschaal van de plek
cultuurhistorie, landschappelijke elementen, interne routing, objecten

Integrale aspecten ruimtelijke kwaliteit

De opgave voor de ruimte voor de rivier is niet eenvoudig. De waterbergingsopgave, gecombineerd met de beperkte fysieke ruimte, de grote belangen, de gedetailleerde Europese regelgeving op het gebied van de natuur maar ook de technische eisen ten aanzien van bijvoorbeeld de scheepvaart maken dat de opgave bijna een sudoku-puzzel is geworden. De ruimtelijk ontwerper probeert alle puzzelstukjes in elkaar te passen. Dit vraagt inventieve, vernieuwende oplossingen. Nederlanders staan bekend om hun innovatieve oplossingen op het gebied van watermanagement. Binnen een project moet hier wel ruimte voor worden gegeven om deze te ontwikkelen. De ruimte voor innovatie van een project en de wijze waarop dit is opgenomen in het ontwerp is dan ook als aspect meegenomen in de analyse. Naast natuurontwikkeling, recreatie, cultuurhistorie, en landbouw is innovatie een aandachtspunt voor de ruimtelijke kwaliteit. Innovatieve oplossingen worden ook gevraagd voor nieuwe oeververbindingen en voor duurzame aanleg.

Het Q-team vraagt aandacht voor het in een vroeg stadium detailleren en materialiseren van oplossingen. Zo wordt ruimtelijke kwaliteit zichtbaar gemaakt en ambitie uitgestraald. Duurzame verhardingen als klinkers of natuursteen passen hierin, maar vooral ook goede detailuitwerkingen en overgangen. Bij het rivierengebied past een sobere, vanzelfsprekende vormgeving en het voorkomen van ‘overgedimensioneerde nonsens’ (Dirk Sijmons). Inpassing betekent niet zozeer camouflage van een technische maatregel als wel een goede aansluiting op de omgeving.

Visie als leitmotiv

De ervaring is dat een leidende gedachte achter een ontwerp de partijen kan binden en een ontwerp tot aan het eind van de planontwikkeling op koers houden. In processen met heel veel partijen en belangen en die over heel veel lagen gaan is het goed om in het plan een alles bindend concept te hebben. De essentie van het ontwerp moet voor zowel bestuurder als bewoner als manager uit te leggen zijn en daarmee makkelijk vast te houden.

Ruimtelijke kwaliteit in de tijd

Een ontwerp moet worden uitgevoerd. De verschillende methodes om het ontwerp over te dragen naar de uitvoering zouden hun invloed moeten hebben op het ontwerpproces. Vroeger was een ontwerp met een uitvoeringstekening op schaal voldoende om de overdracht naar het bestek redelijk vanzelfsprekend te laten verlopen. Met aanbestedingsmethodes als ‘Design & Construct’ of ‘Engineering & Construct’ wordt de overdracht van het ontwerp steeds meer een juridisch document. Het vastleggen van de ruimtelijke kwaliteitsambities vraagt daarin een eigen aanpak. Ook het steeds eerder in het proces overdragen van de projecten naar marktpartijen is een tendens (zie plannen Neder-Rijnproject). Bij de overdracht is de gedetailleerdheid waarmee kwaliteitsambities zijn vastgelegd onderwerp van discussie. Of en op welke wijze bij de planvorming rekening is gehouden met de wijze van overdracht is mede bepalend voor de bereikte kwaliteit. Naarmate het overdrachtmoment verder wordt vervroegd verschuift de rol van de ontwerper aan de kant van de initiatiefnemer. Steeds minder degene die het creatieve concept neerzet en uitwerkt. En steeds meer een toetsers van de voorstellen waarmee de uitvoerende partij komt.

Na de uitvoering is een gebied niet klaar. Beheer is een belangrijk aspect in het behalen van het gewenste eindbeeld. De landelijke bezuinigingen op het gebied van landschap en natuurontwikkeling zullen directe effecten hebben op de mogelijkheden voor het natuurbeheer. Alle extra areaal aan natuurgebied zal ook beheerd moeten worden. Een belangrijke vraag is dus wie dat gaat doen en of in het ontwerp voldoende rekening is gehouden met dit aspect.

Grondwerk: werk met werk

Grondverzet is een belangrijk middel voor het vergroten van de doorstroomcapaciteit. Uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit is het zaak het grondverzet waar mogelijk te beperken. Dat spaart het oorspronkelijke landschap en laat het bodemarchief intact. Dit is typisch een voorbeeld waar kosten-

beheersing en ruimtelijke kwaliteit elkaar ondersteunen. Er zijn verschillende ‘slimme’ manieren om dit te bereiken, bijvoorbeeld graven in de stroombaan in plaats van de uiterwaarden, verondieping van bestaande putten door deze te gebruiken voor specieberging (waardoor ze tevens beter zijn in te passen in het landschap en hun natuurwaarde stijgt) en aanleggen van smalle dijken (die ook minder ruimte in beslag nemen).

4.2 Conclusies en bevindingen

Natuurontwikkeling: geef ruimte aan verrassingen

Bij de meeste projecten is de natuurontwikkeling zeer serieus opgepakt maar zijn de resultaten minder robuust gebleken en erg plekgerelateerd. Dit ondanks de toch ook forse omvang van projecten als Noordwaard en Munnikenland. De belangrijkste oorzaak lijkt de manier waarop de wet- en regelgeving rond Natura 2000 gebieden moet worden geïnterpreteerd. Deze regels zijn uitgesproken conserverend van aard. De bestaande waarden hebben de overhand. Potentieel te ontwikkelen nieuwe waarden kunnen niet worden meegewogen. Concreet speelde dit bij het project Westenholte waar een conflict tussen de aanwezige Natura 2000 waarden werd geconstateerd met de afgravingen die waren gepland in het gebied en de aanwezigheid van de kwartelkoning. Een oplossing is daar gevonden door bij de toets meerdere projecten tegelijk betrekken. Dit maakte de flexibiliteit groter. Ofwel de leefomstandigheden voor de kwartelkoning waren op een andere locatie in voldoende mate aanwezig.

De tweede oorzaak voor de gedetailleerde aanpak van de ecologische waarden is de invloed van de begroeiingstypes op de waterbergingscapaciteit. Natuurlijke successiereksen van open water via riet, moeras tot bosgroei beïnvloeden gedurende de tijd als vanzelf de waterberging. Er is geen vast meetpunt. Om dit meetpunt wel te hebben is een intensieve beheersvorm noodzakelijk. Zo is in Noordwaard uiteindelijk op advies van het Q-team ondanks hogere (€ 200.000 per jaar) beheerskosten gekozen voor het krekensysteem met getijwerking, wat een intensief beheer noodzakelijk maakt. Dat dit ten goede komt aan de handhaving van de Natura 2000 waarden is het voordeel bij dit nadeel. Te verwachten is wel dat de houdbaarheid van de doelstellingen op het gebied van de natuurontwikkeling in de nieuwe bestuurlijke context van beperking van de beheersubsidies, onder druk zullen komen te staan.

Als laatste spelen nog de twee stromingen rond de ecologische component van ruimtelijke kwaliteit: ‘tuinieren’ versus ‘processen op zijn beloop laten’. De eerste leidt tot hoge beheerskosten; de tweede tot op den duur toenemende ruwheid waardoor de hydraulische taakstelling niet meer wordt gehaald. Deze discussie is bijna in alle projecten gevoerd. De Noordwaard kan weer als voorbeeld dienen. Het advies van het Q-team was vanaf het begin: “Laat ruimte over voor verrassingen. Beperk ingrepen tot kleine ingrepen in het landschap die een natuurlijke ontwikkeling van het krekensy-

steem op gang kunnen helpen. Wacht af wat natuur doet in plaats van alles in bestek te gieten” (Q-team verslag januari 2007). In reactie hierop trekt bureau Noordwaard dit weer in twijfel of het realistisch is. Bij het ontwerp van het krekpatroon is een betere uitgangssituatie te bereiken. Ook bij Munnikenland zijn tot in detail prachtige natuurdoeltypen ontworpen maar wel alsof het een statisch eindbeeld betreft. De ‘artist impression’ in het inrichtingsplan verbeeldt dit romantische statische beeld van de natuur. In alle plannen is uiteindelijk toch de nadruk gekomen op dit statische zeer beheerintensieve natuurbeeld.



artist impression van de strang uit het inrichtingsplan van Noordwaard

Het schaalniveau van de rivier: samenhang binnen, verschil tussen riviertakken

De maatregelen voortkomend uit de PKB variëren in de onderzochte projecten. Zo zijn er op zes plekken uiterwaardvergravingen, op vier plekken dijkverleggingen, één ontpoldering en op één plek wordt een obstakel verwijderd (zie kaart). Om de waterberging te reguleren worden bij alle ingrepen grotere of kleinere waterlopen gegraven. De vormgeving van deze waterlopen luistert nauw; deze is bepalend voor hydraulische afvoer, natuurontwikkeling en het beeld. Zo spreekt de Handreiking Ruimtelijke Kwaliteit voor de IJssel over nieuwe ontgravingen die moeten aansluiten bij de karakteristieke geomorfologische patronen van het IJssellandschap. Er worden daar verschillende principes beschreven: meander, hanken, krek, en integrale maaiveldverlaging. In de Handreikingen voor de Rijn en de Waal wordt hier minder specifiek op ingegaan: “maak goede geulen”. Uit Q-team verslagen blijkt dat met name in de SNIP2-fase de vormgeving van de waterlopen een belangrijk item is.

Wordt er in de PKB bij de projecten nog alleen gesproken over geulen en nevengeulen, in de uitwerkingen komen alle typologieën voor. Veelal is gezocht naar rivierspecifieke oplossingen. Zo is in Munnikenland voor een vlakafstromende oplossing gekozen, waarmee een unieke buitendijkse oeverwal-

komgrondsituatie is ontwikkeld. In de Noordwaard is met het krekken- en getijsysteem een specifieke plekgerelateerde oplossing gevonden. Op andere plekken is de wateropgave zo groot gebleken dat de gewenste subtiele maatvoering, ondergeschikt aan de loop van de hoofdstroom, niet meer mogelijk was. Dit is vanwege de smalle hoofdstroom vooral bij de IJssel het geval.

Opvallend is dat tot in detail over de fysieke vormgeving van de waterlopen gesproken werd. Soms te gedetailleerd, was de reactie van een projectleider van Munnikenland. Zo moest de wig-vorm van de strang op advies van het Q-team aangepast worden, maar bleek deze vormgeving uiteindelijk toch niet houdbaar in de praktijk. Ook bij het krekkenpatroon is tot op het detail vorm gegeven aan de zijlopen. Ruimte om de rivier zijn eigen weg te laten zoeken lijkt er niet te zijn. De aandacht voor het hogere schaalniveau die er wel was vanuit de PKB was er minder bij de uitwerking.

De dwarsverbanden; verbind de stedelijke invloedsfeer met rivier

Vier van de acht projecten liggen in de stedelijke invloedsfeer: Lent (Nijmegen), Vianen, Deventer en Westenholte (Zwolle). Van deze vier projecten kun je stellen dat Lent het meest voldoet aan de opgave om het stedelijke gebied te versterken. In dit project zijn op sublieme wijze de stedelijke ambities van de stad met de Waalsprong gecombineerd met de ingrepen voor de rivier. Ook in de uitwerking zijn fysieke relaties gelegd tussen het binnendijks- en buitendijksgebied. Er is een nieuwe oeververbinding aangelegd, routes zijn op elkaar aangesloten. De stedelijkheid van het nieuwe waterfront heeft een perfecte mix gevonden van de cultuurhistorische waarden en de recreatieve potenties zonder de natuurwaarden uit het oog te verliezen.

De projecten rond Deventer zijn weliswaar minder op stedelijke ontwikkeling gericht, maar ook hier zijn de recreatieve potenties van het gebied uitgenut. Door een heldere zonering van meer intensieve delen naar minder intensief te gebruiken delen is er ook ruimte voor natuurontwikkeling. De aandacht voor het voetveer, de jachthaven en het natuurlandgoed 'De Natuurderij' zijn daar voorbeelden van.

Voor Zwolle en Vianen zijn de doelstellingen om een interactie te bereiken tussen het stedelijk gebied en de uiterwaarden minder gehaald. In Zwolle heeft het Q-team over dit onderwerp tot op bestuurlijk niveau getracht de dwarsverbanden en de stedelijke potenties voor de noordelijke stadsrand bespreekbaar te maken. Het lokale kwaliteitsteam stond echter een meer groene, natuurlijke inrichting voor en vond dat het Ruimte voor de Rivier Q-team te ver af stond en te weinig kennis had van de locatie om de opgave goed te kunnen bepalen. In Vianen is in het begin van het traject de stedelijke opgave wel op de agenda geweest. De voorstellen waren echter te ad-hoc en te weinig integraal vanuit de ruimtelijke opgave beargumenteerd. Na een aantal planaanpassingen zijn de maatregelen uiteindelijk vrij beperkt gebleven. Er hoeft minder vergraven te worden en het ruimtegebruik buitendijks blijft extensief. Ook is door het Q-team gesignaleerd dat de kansen om een koppeling te krijgen met de 'droge' projecten zoals de spoorbrug bij Zwolle niet zijn benut.

De Plek : acceptatie van grote ingrepen door aandacht voor detail en cultuurhistorie

Bij de andere vier projecten ligt het accent op de plek. Naar ons idee vooral een gevolg van de decentrale aansturing. Hiermee kregen de plekgebonden aspecten in verhouding meer aandacht en werd er ook meer waarde aan toegekend. Door participatie van omwonenden vroeg in het ontwerpproces te organiseren wordt dit nog versterkt. Een bewoner kent het gebied tot op het detail en heeft vanzelfsprekend minder gevoel en betrokkenheid bij het rivierengebied als totaal. In de participatie komen cultuurhistorische en landschappelijke artefacten vaak boven drijven zoals de rijshoutgaarden in Westenholte die daar twiegweerden worden genoemd.

Ook in de Noordwaard is de betrokkenheid van de belanghebbenden zeer groot geweest. Dit uitte zich vooral in de belangen van de zittende boeren. De belangen richten zich op de grootte van hun erven: in plaats van de gebruikelijke 1,5 ha is de wens voor erven van 2 ha ingewilligd. Dit terwijl dat vanuit kwaliteitsoogpunt niet wenselijk was. Daarnaast was er vanuit de betrokkenen de nadrukkelijke eis om de recreatieve druk beperkt te houden. Ze wilden niet teveel recreanten in het gebied en langs hun woningen. Begrijpelijk vanuit de bewoner maar vanuit de recreatieve druk die op het nationaal landschap de Biesbosch ligt minder voor de hand liggend. Gedurende het traject is de intensiteit van het recreatief gebruik naar beneden bijgesteld. Dit in weerwil van de kwaliteitsbenoeming door RWS in de SNIP 2A toets waarin de mogelijkheden voor recreatief (mede)gebruik; vaarroutes in kreken, wandel- en fietsroutes, recreatief ondernemerschap als één van de zeven kwaliteiten wordt omschreven.

Dat er vanuit de plek ontworpen wordt hoeft geen negatieve kwalificatie te zijn, tenslotte is betrokkenheid en acceptatie van de ingrepen een groot goed. Het voorbeeld van Zwolle geeft aan dat wanneer de algemene kwaliteitsdoelstellingen en de plekgerelateerde kwaliteiten op gespannen voet met elkaar staan de algemene kwaliteitsdoelstellingen het onderspit delven.

Bouwwerken: rivier(tak)architectuur als beeldmerk

Er is niet voor gekozen is om alle bouwkundige werken, zoals bruggen, remming- en inlaatwerken, per riviertak als 'gesamtkunstwerk' op te pakken. Het Q-team heeft hier wel over gesproken maar heeft besloten dat samenhang vooral op projectniveau gezocht moest worden. Deze samenhang en in het algemeen de aandacht voor de bouwkundige elementen is tot en met de planfase SNIP 3 zeer beperkt gebleken. Op een paar sfeerachtige impressies van bijvoorbeeld de drijvende aanlegsteiger bij Deventer na, lijken hier de kwaliteitsambities nauwelijks uitgewerkt. Hebben de landschapsarchitecten hier onvoldoende ontwerpende aandacht voor gehad, of hebben landschapsarchitecten hier minder affiniteit mee? De ervaring leert dat de bouwkundige elementen in ieder geval zeer bepalend zijn in het kwaliteitsoordeel van waterbouwkundige opgaven. Het Q-team had een zeer negatief kwaliteitsoordeel over de Hondsbroeksche Pleij omdat het ontwerp van het nieuwe regelwerk geen ontwerp kwaliteit heeft. De inpassing van de nieuwe bouwwerken is hier bepalend. Want voor het overige is er toch een keurige nieuwe smal geprofileerde dijk gemaakt, zijn oude stranglopen gebruikt en is de Middeleeuwse dijk behouden.

Leitmotiv als rode draad voor ontwerp kwaliteit

Van de werking van een sterk leitmotiv is de Noordwaard het beste voorbeeld. De kaart uit 1905 is als krachtig bindend idee ingezet om de forse ingreep vanaf SNIP 2 in stand te kunnen houden. Voor iedereen herkenbaar, verdedigbaar en vooral maar voor één uitleg vatbaar.

Ook Munnikenland heeft een sterk concept neergelegd. Door de nieuw aan te leggen dijk evenwijdig aan de oude historische dijk te situeren werd het project goedkoper en logischer. Ook hier is het concept gedurende het gehele proces vastgehouden.

In Vianen viel het op dat er gedurende het proces geen enkele leidende gedachte was. De ontwerpen waren vooral opsommingen van verschillende programma's van eisen. Dit is ook zichtbaar in het proces. Tot het laatst aan toe is er met de verschillende programma's geschoven en werden accenten verlegd. Westenholte is als project opvallend omdat daar het leitmotiv vooral procesmatig van aard is. De stelling van de projectmanager was hier: wees als projectleider lui op de inhoud en slim in het organiseren van het proces.

Innovatie

Ruimte om innovatieve in de plannen te verwerken kan de kwaliteit van een project vergroten. Het brengt risico's met zich mee; het kan mislukken er is geen ervaring mee, maar kan ook inventieve oplossingen opleveren voor problemen. Nederland staat internationaal bekend om zijn innovatieve krachten op het gebied van (water)techniek maar ook ontwerp. Denk aan Nederlands design en Nederlandse architectuur. In de onderzochte projecten zijn het vooral de RWS-projecten die ruimte hebben gevonden voor innovatieve ideeën of oplossingen. De mixed in place dijk bij de Hondsbroeksche Pleij is innovatief in zijn opbouw. De dijk kon hiermee goedkoper worden gerealiseerd maar tegelijk mooi gedetailleerd worden uitgevoerd. Hier zie je dat meer ruimtelijke kwaliteit ook minder kan kosten. In de Noordwaard is een bijzondere golfremmende dijk ontworpen. Een dijklichaam gecombineerd met een 60-70 meter brede griend rond het fort Steurgat zorgde voor voldoende waterkering en tegelijk behoud van de cultuurhistorische waarden van het fort. Bij de Tollewaard en de andere Neder-Rijnprojecten is het 'versneld in de markt zetten' het innovatieve element.

De oogst voor ruimtelijke kwaliteit op kaart

De belangrijkste resultaten zijn weergegeven in de overzichtskaart op de bladzijde hiernaast.

maatregelen PKB

-  uiterwaard vergraving
-  dijkverlegging
-  ontpoldering
-  obstakel verwijdering
-  overige projecten (niet geëvalueerd)
-  kribverlaging
-  dijkverbetering
-  hoogwatergeul




ontwerpniveau ruimtelijke kwaliteit

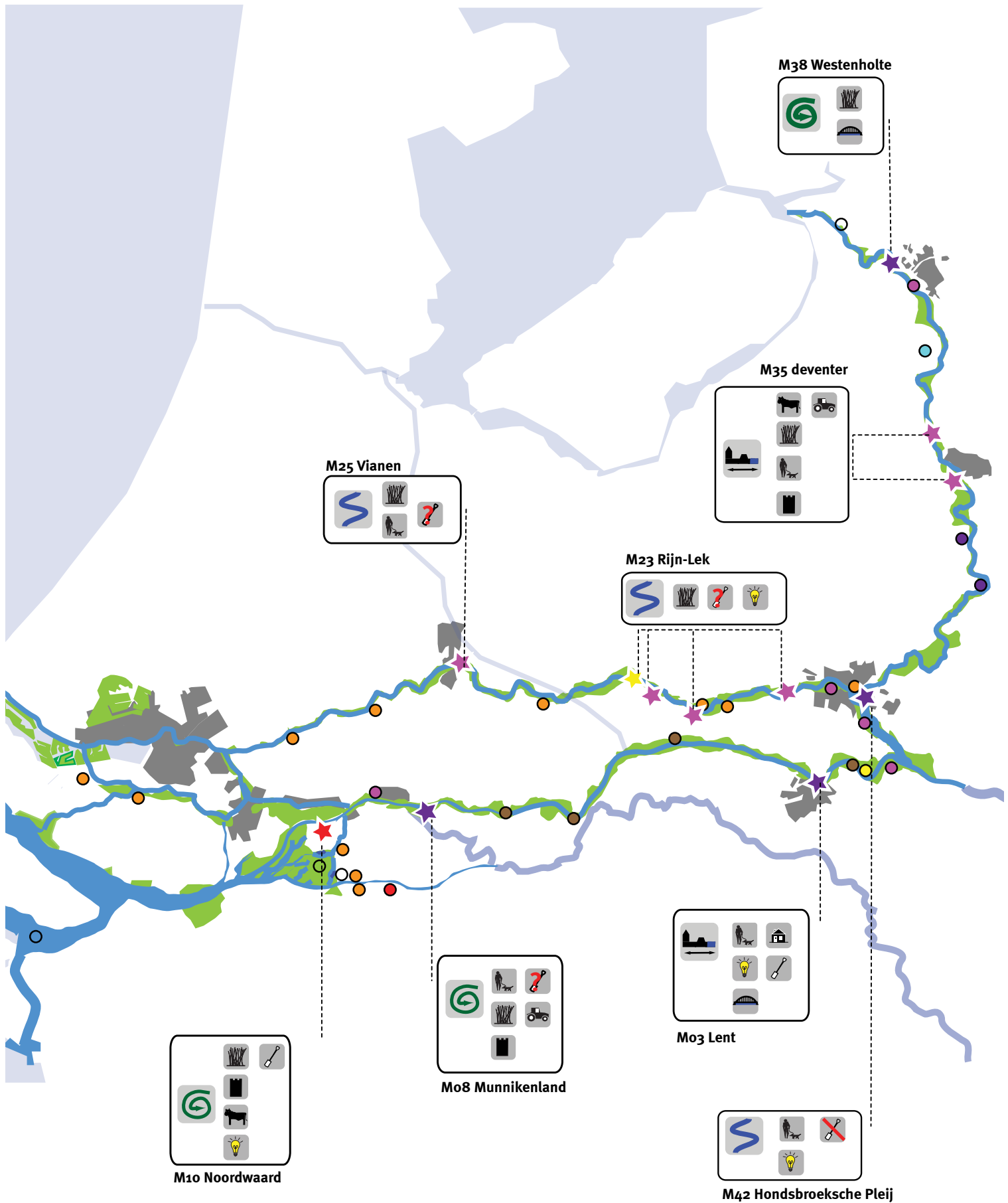
-  accent samenhang riviertak: doorgaand waterlint, doorgaand dijklint, openheid / beslotenheid landschap, getijde of stroomrivier, hanken of geulen
-  accent op dwarsverbanden relatie binnendijks en buitendijks-gebied; dijkprofiel, relatie omgeving, bebouwing, recreatieve routes
-  accent op plek invulling cultuurhistorie, behoud landschappelijke elementen, interne routing, bijzondere objecten

aspecten ruimtelijke kwaliteit

-  accent op natuurontwikkeling
-  accent op recreatie
-  accent op cultuurhistorie
-  accent op landbouw
-  accent op innovatie
-  accent op oeververbindingen

ruimtelijke kwaliteit in de tijd

-  aandacht voor toekomstig beheer
-  aandacht voor (toekomstig) gebiedsontwikkeling
-  aandacht voor overdracht kwaliteit uitvoering (D&C)



4.3 Lessen voor de toekomst

1. Besef de kracht van de overkoepelende opgave.

Met de veertig maatregelen die alle in een korte periode gelijktijdig worden ontwikkeld is er de mogelijkheid om overkoepelende kwaliteiten te ontwikkelen. Dit is zeldzaam. Onderzoek daarom vooraf waar een aanpak op het niveau van de overkoepelende opgave van nut kan zijn, bijvoorbeeld voor vergunningaanvragen, Europese subsidies etc. Door meerdere gebieden te betrekken bij de toets van Natura 2000 kunnen maatregelen flexibeler worden ingepast.

2. Geef ruimte aan verassingen in het ontwerpproces en in natuurontwikkeling.

Wij willen hierbij een citaat uit het jaarverslag van het Q-team uit 2008 herhalen:

“het maken van blauwdrukplannen waarin natuurdoeltypen exact begrensd zijn doen geen recht aan het spannende avontuur van natuurontwikkeling. Met een uitgekiend ontwerp en slim beheer is veel mogelijk”.

3. Zorg voor kennisoverdracht.

Het cluster Ruimtelijke kwaliteit van de Programmadirectie heeft gedurende het traject bij verschillende projecten overeenkomstige problemen of vraagstellingen geconstateerd, en hier ook op geattendeerd. Een overkoepelend ontwerpersoverleg is er echter nooit van gekomen. De waan van de dag is vaak sterker dan de notie van het belang van kennisoverdracht.

4. Overkoepelende visie op inzet van kwaliteit

Er had bij de overdracht van de PKB naar de verschillende maatregelen een duidelijker overkoepeld ruimtelijke kwaliteitsverhaal moeten zijn: waar, op welk niveau, en met welke middelen de kwaliteitsambities behaald moesten worden. De drie onderscheiden schaalniveaus van rivier, de dwarsdoorsnede en de plek hadden meer en beter ingezet kunnen worden. De Handreikingen zijn vooral ingezet om op alle niveaus de bestaande kwaliteiten te beschrijven zodat deze benut konden worden voor het leveren van maatwerk per project. Het onderscheid tussen de projecten en hun context is niet meegenomen.

5. Zorg voor duidelijke afbakening van rollen en verantwoordelijkheden

Ook de rollen en verantwoordelijkheden hadden beter op de schaalniveaus afgestemd kunnen worden. Bijvoorbeeld RWS is het meest geoutilleerd om de samenhang op het niveau van de rivier en de verschillen tussen de riviertakken te benoemen en uit te werken. Dat had een motief kunnen zijn om projecten in het buitengebied bij voorkeur door RWS te laten trekken. Dan zouden deze projecten als vanzelf meer gericht geweest zijn op de samenhang in de riviertak.

Maar ook de inzet van het Q-team had meer gericht kunnen zijn op het niveau van de rivier en daar dan ook meer primaat in kunnen hebben. Bij de uitwerkingen en details zou het Q-team iets meer op afstand en vooral een coachende rol kunnen hebben. Het lijkt precies andersom te zijn gegaan.

6. Gebruik de informatie uit de streek

Een veel gehoord advies. Vanuit de streek worden de plekgerelateerde kwaliteiten ingebracht. Ga vroeg in het proces met de betrokkenen praten. Hoe vroeger hoe beter. Gebruik deze informatie maar wees er bewust van dat deze informatie meestal bij een gedetailleerd schaalniveau past en soms ook een onevenredig belang toekent aan een kleine groep belanghebbenden, ten koste van het geheel. De ruimtelijke visie kan dergelijke informatie een juiste plaats geven.

7. Aandacht voor de inpassing van de bouwwerken

Ruimtelijke ontwerpers met een achtergrond als landschapsarchitect richten zich vanzelfsprekender op de groene opgave dan op de bouwkundige opgave. In de planstudies is de bouwkundige opgave onderbelicht gebleven. Dit terwijl veel van de behaalde belevingswaarde van het gebied bepaald zal worden door deze objecten en dan vooral de wijze hoe deze objecten in het landschap staan met noodzakelijke hekken, toegangswegen beheerspaden etc..



5. Interactie met de omgeving

5.1 Analyse kader en context

Dit hoofdstuk staat stil bij de hoofdvraag: welke interactie met de omgeving heeft er plaatsgevonden en welke gevolgen had dit voor het ontwerp?

Bij alle 8 geanalyseerde projecten is het ontwerp met behulp van een vorm van participatie tot stand gekomen. De fase in het proces en de mate waarin er participatie plaatsvond verschillen echter sterk. Wat voor gevolgen heeft dit voor het ontwerpproces gehad en wat kunnen we er van leren? Deze vragen staan hier centraal, waarbij we tevens aandacht besteden aan het aspect in hoeverre er daadwerkelijk sprake is geweest van een interactief ontwerpproces. We kijken ook naar de verhouding tussen de inbreng van belanghebbenden versus die van deskundigen in het ontwerpproces.

5.2 Conclusies en bevindingen

Participatie kan leiden tot eerdere acceptatie en versnelling totstandkoming ontwerp

In hoofdstuk 2 is al duidelijk geworden dat participatie van betrokkenen en belanghebbenden een steeds belangrijkere rol speelt in het ontwerpproces. De vraag is echter of er daadwerkelijk sprake was van een interactief ontwerpproces, waarbij de denkkraft binnen het gebied is gebruikt, of dat er een vorm van participatie nodig was om het ontwerp ‘te redden’?

De sterke opkomst van participatie van belanghebbenden gedurende het ontwerpproces vergroot in principe de betrokkenheid van de belanghebbenden en verkleint veelal de weerstand. De uitdaging is om de belanghebbenden zo te betrekken dat zij het waarderen mee te mogen denken en tegelijkertijd accepteren dat zij uiteindelijk niet het ontwerp bepalen. Hiervoor is een participatiestrategie noodzakelijk, die is toegespitst op de rollen van de stakeholders. Een aantal projectleiders heeft een dergelijke strategie (of plan) bedacht en bewust toegepast. De meest aansprekende voorbeelden hiervan zijn Westenholte en Munnikenland, waar intensieve participatie heeft plaatsgevonden (zie hoofdstuk 4 voor meer achtergrondinformatie). Het eindresultaat is dat de processen goed zijn afgerond, en de meeste burgers en bedrijven tevreden waren over het ontwerp. Uiteindelijk heeft de interactieve aanpak in het begin tevens een versnelling van de processen tot gevolg gehad.

Maar participatie kan ook leiden tot het inwilligen van wensen van een beperkte groep

Ook in de Noordwaard is bewust voor een sterke vorm van participatie gekozen, maar pakte deze anders uit. Er is binnen dit project (te) veel rekening gehouden met de belangen van een kleine groep zittende boeren, waardoor er op ruimtelijke kwaliteit is ingeboet. Een kleine groep direct belanghebbenden heeft binnen dit proces een bovenmatig grote stem gekregen. De meer algemene

belangen, veelal vertegenwoordigd door deskundigen, zijn hierbij beduidend minder behartigd. Het is dus belangrijk dat de verwachtingen die worden gewekt bij de diverse stakeholders ook kunnen worden waargemaakt, zonder in te leveren op de oorspronkelijke doelstellingen van het project. De stuurgroep dient hier in principe op toe te zien.

Onvoldoende of te late participatie ook funest

Een voorbeeld waarbij er (te) laat en op een verkeerde wijze gebruik gemaakt is van participatie is Vianen. De eerste versie van het ontwerp bleek op veel weerstand te stuiten bij de bewoners van Nieuwegein. De ontwerper had sterk ingezet op verstedelijking van het gebied aan de noordzijde van de Lek, wat tot fel verzet van de zittende bewoners leidde op een aantal inspraakavonden. De bewoners waren niet eerder gekend in het ontwerpproces en waren onaangenaam verrast door de plannen. Participatie is dus niet gelijk aan het toetsen van concept-ontwerpen bij bewoners en bedrijven.

Participatie vraagt om sterke ontwerper

Het blijkt dat in de projecten de participatie meestal zorgvuldig is georganiseerd, met een afzonderlijke omgevingsmanager die daarvoor verantwoordelijk was. Dat heeft bij de meeste projecten goed gewerkt. Aandachtpunten zijn een goed verwachtingenmanagement, onderscheid tussen direct belanghebbenden en algemeen belanghebbenden (mensen die in het gebied wonen of hun bedrijf uitoefenen tegenover vertegenwoordigers van organisaties), en de inbreng van de ontwerper. Bij een zwakke ontwerp-inbreng krijgen toevallige referenties die voortkomen uit de persoonlijke ervaringswereld van enkele spraakmakende participanten al gauw te veel gewicht.

De direct belanghebbenden lijken een sterkere stem te hebben dan de deskundigen. De deskundigen worden veelal ingezet bij specifieke problemen / onderdelen van plan, bijvoorbeeld natuurontwikkeling of cultuurhistorie. Er is dan meestal sprake van een gebrek aan kennis bij de ontwerpers en de projectmanagers. Het Q-team (ook deskundigen) heeft wel een belangrijke rol gespeeld, maar werd soms ervaren als adviseurs met te weinig oog voor de lokale situatie. De (te) sterke rol van de direct belanghebbenden wordt versterkt door de sturende rol van lokale bestuurders binnen de meeste Ruimte voor de Rivier projecten. Voor de kwaliteit van het ontwerp is het van belang hier de juiste balans te vinden. Dit vraagt om een goede projectmanager en stuurgroep die maatschappelijke en individuele belangen moet afwegen.

Participatie strategisch en gedoseerd inzetten

Interactie heeft bij enkele van de door ons onderzochte projecten geleid tot een (significant) betere ruimtelijke kwaliteit in het ontwerp. Hierbij gaat het vooral om het behoud van cultuurhistorische elementen op de locatie. In andere projecten is dit niet direct het geval, maar is het participatieproces wel nodig om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te kunnen realiseren. Interactie en participatie zijn essentiële randvoorwaarde voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, maar dienen strategisch en gedoseerd te worden toegepast.

5.3 Lessen voor de toekomst

Een nadere kijk op het participatieproces leert ons:

1. Laat de omgevingsmanager een participatiestrategie maken en uitvoeren

De uitdaging is om de belanghebbenden zo te betrekken dat zij het waarderen mee te mogen denken en tegelijkertijd accepteren dat zij uiteindelijk niet het ontwerp bepalen. Hiervoor is een participatiestrategie noodzakelijk, die is toegespitst op de rollen van de stakeholders. Een aparte omgevingsmanager is hierbij van waarde.

2. Zet in op verwachtingenmanagement

Het is belangrijk dat de verwachtingen die worden gewekt bij de diverse stakeholders ook kunnen worden waargemaakt, zonder in te leveren op de oorspronkelijke doelstellingen van het project.

3. Geef deskundigen een grotere rol in de participatie

De direct belanghebbenden lijken een sterkere stem te hebben dan de deskundigen. De (te) sterke rol van de direct belanghebbenden wordt versterkt door de sturende rol van lokale bestuurders binnen de meeste Ruimte voor de Rivier projecten. Het bewuster inzetten van deskundigen en ontwerpers kan zorgen voor meer balans

4. Pas participatie strategisch en gedoseerd toe

Interactie en participatie zijn essentiële randvoorwaarde voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, maar dienen strategisch en gedoseerd te worden toegepast (voorafgaand aan belangrijke beslismomenten en met een specifiek doel). Het ontwikkelen van een integrale visie op participatie en gedegen participatiestrategie kan hierbij behulpzaam zijn.



6. Houdbaarheid van het ontwerp

6.1 Analyse kader en context

De conclusie die op basis van de in het rapport gepresenteerde bevindingen kan worden getrokken, is dat het goed is gelukt om te komen tot plannen die niet alleen de waterstaatkundige doelen halen, op draagvlak mogen rekenen en budgettair inpasbaar zijn, maar ook leiden tot nieuwe ruimtelijke kwaliteit.

De vraag die we ons dit hoofdstuk stellen, is in hoeverre de ontwerpen die in de planstudiefase tot stand is gekomen ook in de realisatiefase houdbaar zijn.

6.2 Conclusies en bevindingen

Beproefde modellen voor waarborging ruimtelijke kwaliteit realisatiefase ontbreken

De 8 projecten die we geanalyseerd hebben, zitten elk in of tegen die fase van overgang van plan naar uitvoering (en straks van uitvoering naar beheer). Voor de ruimtelijke kwaliteit zit hier absoluut een achilleshiel. Er zijn voor het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit op de overgang naar uitvoering en beheer geen beproefde modellen. De aanpak moet werkende-weg worden ontwikkeld en de ervaringen daarmee maken vele betrokkenen bezorgd, een bezorgdheid die wij delen.

Positie van de ontwerper aan het veranderen: van draaipunt tot subspecialist

De zorg heeft alles te maken met veranderingen in de manier waarop de uitvoering van plannen ‘in de markt wordt gezet’ en met de consequenties die dat heeft voor de positie van de ontwerper. De voorzitter van het Q-team ziet een lange geschiedenis van afnemende greep van de ontwerper op de kwaliteit. Die begon met de inschakeling van steeds meer specialisten op deelgebieden die de universele positie van de ontwerper terugdringen naar het veel beperktere domein van de ‘mooimaker’. Het ging verder met het afnemende belang van inhoud en het toenemende belang van het proces, met een bijbehorende verschuiving in leidende rol van de ontwerper naar de procesmanager. Deze beide veranderingen komen samen bij het uitbesteden van de planvorming aan grote bureaus die over alle benodigde disciplines beschikken en waarin ontwerpers nog slechts een bescheiden onderdeel zijn van het deskundigenaanbod.

Opdrachtgever verliest steeds meer greep op kwaliteit

En het gaat verder met nieuwe manieren van aanbesteden van de uitvoering. Er is niet langer een tot in onderdelen uitgewerkt plan waar een aannemer bij wordt gezocht die de beste prijs vraagt voor het getrouw uitvoeren daarvan, onder toezicht namens de opdrachtgever door de ontwerper van het plan. De aannemer krijgt meer en meer de gelegenheid het ontwerp zelf in te vullen, meestal nog vooral in de detaillering, maar soms ook al in hoofdlijnen, en zo een concurrerend bod te doen op de combinatie van prijs en functionaliteit. Van die functionaliteit is de ruimtelijke kwaliteit inmiddels

een serieus aspect, daar ligt het probleem niet. Maar de ontwerper aan opdrachtgeverszijde heeft op die kwaliteit niet meer de simpele greep van het uitgewerkte plan dat volgens zijn specificaties moet worden uitgevoerd. De kwaliteitssturing wordt meer en meer indirect, en daarvoor zijn nog nauwelijks effectieve instrumenten voorhanden.

Een duidelijke keuze

Er is sprake van een overgangssituatie waarin de effectiviteit van een traditionele werkwijze verloren gaat zonder dat een nieuwe werkwijze nog is uitgekristalliseerd. Dat vraagt per project om een keus.

Ofwel een stap terug, naar herstel van de positie van de ontwerper in dienst van de opdrachtgever die als primus inter pares van een deskundigenteam, en als inhoudelijk co-manager naast de primair procesgeoriënteerde projectleider, verantwoordelijk is voor de ruimtelijke kwaliteit van zowel planvorming als uitvoering als beheer, met een tot in details gespecificeerd plan als voertuig.

Ofwel een verdere stap voorwaarts naar een nieuwe positie van de ontwerper aan de kant van de opdrachtnemer, de uitvoerder, de aannemer, waar deze opnieuw vanaf het begin van het planvormingsproces tot aan de voltooiing van de uitvoering en de overdracht naar het beheer, de centrale rol kan spelen in het scheppen en bewaken van ruimtelijke kwaliteit. In die setting kan de ontwerper weer de primus inter pares van de deskundigen zijn en de inhoudelijke co-manager van het hele proces en daaraan het gezag ontlendend dat nodig is om voor de kwaliteit doorslaggevend te zijn. De opdrachtgever heeft in dit geval geen planvormende ontwerpers meer in dienst (in de eigen organisatie of via uitbesteding), maar alleen nog toetsende. Waar het dan op aankomt, is de eisen die aan ruimtelijke kwaliteit worden gesteld zo te formuleren dat de toetsing effectief is.

Nu leunt in de instrumentenmix die hiervoor is beschreven de opdrachtgever nog sterk op de persoonlijke professionaliteit van de ingezette eigen ontwerpers, ook al is het gezag van die ontwerpers aan erosie onderhevig. Daar zal, bij een keuze voor dit nieuwe model, een veel effectievere inzet van formele middelen voor in de plaats moeten komen. In termen van de eerder beschreven matrix een sterke verschuiving van rechtsboven ('mens en inhoud') naar linksboven ('inhoudelijk formeel').

Van ontwerpen naar toetsen

Wij hebben aanzetten tot dergelijke nieuwe formele middelen aangetroffen die deels zijn gericht op innovatieve aanbesteding, en deels op vergunningverlening. Voor de aanbesteding is in een aantal gevallen gewerkt met ambitiedocumenten in combinatie met de eis dat de aannemer een eigen ontwerper in dienst neemt die voor detaillering in de geest van het planontwerp verantwoordelijk is. Voor de vergunningverlening wordt gestimuleerd dat lokale overheden beeldkwaliteitplannen opstellen waarmee gericht op kwaliteit kan worden gestuurd in het kader van het algemene welstandtoezicht.

De ontwerper komt dan in dienst van de uitvoerder en kan opnieuw een centrale rol spelen in het verwezenlijken van ruimtelijke kwaliteit, met planvorming en uitvoering die naadloos op elkaar aansluiten. Ontwerpers in dienst van de opdrachtgever ontwerpen niet meer maar formuleren kwaliteitskaders en toetsen daaraan de ontwerpen die door hun collega's bij de uitvoerder worden gemaakt.

Het Q-team heeft bij beide formeel geen rol, maar probeert wel op het raakvlak met het planvormingsproces zijn invloed nog een stukje uit te breiden. Wij denken dat, bij een verdere ontwikkeling van de aanpak van innovatieve uitbesteding, het aanbeveling verdient per project een inhoudelijke supervisor aan te stellen als ondersteuning van de veel zwaardere toetsende rol die de opdrachtgever in dit geval moet spelen. Op de achterhand kan het Q-team of het cluster RK over afwijkingen of principiële keuzes adviseren.

6.3 Lessen voor de toekomst

1. Heroverwegen instrumentenmix nodig

De opdrachtgever leunt in de huidige situatie nog sterk op de persoonlijke professionaliteit van de ingezette ontwerpers. Het feit dat het gezag van de ontwerpers tanende is, vraagt om een veel effectievere inzet van formele middelen. Een verschuiving dus van 'mens en inhoud' naar 'inhoudelijk formeel'.

2. Zorgdragen voor verankering ruimtelijke kwaliteit in formele documenten

Door te werken met ambitiedocumenten en beeldkwaliteitplannen, kan de kans op afbreuk van de ruimtelijke kwaliteit in de fase naar uitvoering worden verkleind. Bij de aanbesteding in combinatie met de eis dat de aannemer een eigen ontwerper in dienst neemt die voor detaillering in de geest van het planontwerp verantwoordelijk is.

3. Inhoudelijk supervisor per project aanstellen

Het verdient aanbeveling te overwegen bij een verdere ontwikkeling van de aanpak van innovatieve uitbesteding per project een inhoudelijke supervisor aan te stellen als ondersteuning van de veel zwaardere toetsende rol die de opdrachtgever in dit geval moet spelen.



7. Betrokken personen

7.1 Projectgroep

Naam	Organisatie
Regina Havinga	RWS, Programmadirectie Ruimte voor de Rivier
Hermine der Nederlanden	RWS, Programmadirectie Ruimte voor de Rivier
Walter Hulsker	Ecorys
Manfred Wienhoven	Ecorys
Steeff Buijs	Buijs Advies
Marlies van Diest	Marlies van Diest Ontwerp

7.2 Geraadpleegde personen

Klankbordgroep	Organisatie
Annemiek Tromp	RWS-DVS
Douwe Jan Harms	Ministerie van I&M, DG ruimte
Hans Jesse	Ministerie van I&M, CEND-FMC
Harry Weijer	Ministerie van EL&I
Leen Kool	Ministerie van EL&I
Leo Pols	Planbureau voor de Leefomgeving
Lilian van den Aarsen	DG Water, Deltaprogramma Rivieren
Rob Lambermont	DG Water Deltaprogramma Rivieren

7.3. Deelnemers ronde tafel

Naam	Organisatie
Dhr. B. van Meggelen	voorzitter ronde tafelgesprek
Dhr. I. de Boer	RWS, programmadirecteur Ruimte voor Rivier
Mw. Y. Feddes	Rijksadviseur voor het landschap
Dhr. C. Zevenbergen	TU Delft prof. Flood Resilience of Urban Systems
Dhr. D. Sijmons	voorzitter Q-team Ruimte voor de Rivier
Dhr. L. Verheijen	dijkgraaf Waterschap Aa en Maas
Dhr. M. van Buuren	hoofdontwerper DLG
Dhr. E. Luiten	Hoogleraar Cultuurhistorie en Ontwerp TU Delft
Dhr. E. Zuidema	Enno Zuidema stedenbouw
Mw. H. Klavers	Deltaprogramma IJsselmeergebied
Dhr. R. Lambermont	DG Water Deltaprogramma Rivieren



7.4. Projectinterviews

Naam	Organisatie	S B P O	Project
Dhr. J. van der Meer	Gemeente Nijmegen	S	M03 Lent
Dhr. P. Depla	Voorheen Gemeente Nijmegen	B	M03 Lent
Dhr. L. Koridon	Gemeente Nijmegen	P	M03 Lent
Dhr. M. Schouten	Gemeente Nijmegen	O	M03 Lent
Dhr. G. de Vrieze	Waterschap Rivierenland	P	Mo8 Munnikenland
Dhr. F. Stroeken	Terra Incognita	O	Mo8 Munnikenland
Dhr. J. Luteijn	Gemeente Werkendam	S	M10 Noordwaard
Mw. A. Moons	Waterschap Vallei en Eem	B	M10 Noordwaard
Mw. Y. van der Meulen	RWS	P	M10 Noordwaard
Dhr. A. Rijdsdorp	Bureau Plan+Proces	P	M10 Noordwaard
Dhr. E.J. Houwing	RWS	P	M10 Noordwaard
Dhr. J. Zwemer	RWS	P	M10 Noordwaard
Dhr. R. de Koning	Robbert de Koning landschapsarch.	O	M10 Noordwaard
Dhr. W. Hompe	Voorheen gemeente Buren	B	M23 Tollewaard
Dhr. J. Verweij	RWS	P	M23 Tollewaard
Mw. M. Ransijn	RWS	P	M23 Tollewaard
Dhr. J. Binnekamp	Provincie Utrecht	S	M25 Vianen
Mw. Stolk	Gemeente Vianen	S	M25 Vianen
Dhr. D. Martens	Provincie Utrecht	P	M25 Vianen
Dhr. H. Dekker	DN Urbland	O	M25 Vianen
Dhr. P. Jansen	Provincie Overijssel	S	M35 Deventer
Dhr. A. Perik	LNV Oost	S	M35 Deventer
Dhr. Karssemeijer	RWS	P	M35 Deventer
Dhr. R. Mater	Provincie Overijssel	P	M35 Deventer
Dhr. J. de Jong	VHP	O	M35 Deventer
Dhr. F. Stam	Provincie Overijssel	P	M38 Westenholte
Dhr. T. van Loon	Bosch Slabbers	O	M38 Westenholte
Mw. A. Augustijn	RWS	B	M42 Hondsb. Pleij
Dhr. W. Sterk	RWS	P	M42 Hondsb. Pleij
Dhr. L. de Munk	Waterschap Rijn en IJssel	P	M42 Hondsb. Pleij
Mw. L. Tutein Nolthenius	DHV	P	M42 Hondsb. Pleij
Dhr. I.J. de Boer	RWS, Programmadirectie RvdR		
Mw. R. Havinga	RWS Programmadirectie RvdR		
Mw. M. Tilstra	RWS Programmadirectie RvdR		
Dhr. W. de Visser	secr. Q-team Ruimte voor de Rivier		
Dhr. D. Sijmons	Q-team Ruimte voor de Rivier		
Dhr. F. Klijn	Q-team Ruimte voor de Rivier		
Dhr. M. de Hoog	Q-team Ruimte voor de Rivier		

8. Bijlag: matrix projectanalyse

		Lent Mo3	Munnikenland Mo8	Noordwaard M10
maatregel in PKB		dijkverlegging met nevengeul	dijkverlegging/ nevengeul	ontpoldering met krekens
maatregel bij SNIP3		dijkverlegging met nevengeul	dijkverlegging met vlakke afstroming oeverwal en komgronden	ontpoldering met krekens
wat was het leidmotief		nieuw Waalfront, harde binnenkant-zachte buitenkant: landschappelijke karakteristiek met zachte waaloeveren (IV)	cultuurhistorie (IP), de woeste Waal en de milde Maas (Q-t SNIP 2a), de nieuwe dijk evenwijdig aan oude dijk en Nieuwe Hollandse Waterlinie (IVpl)	kaart met polderpatroon uit 1905, krekens met getijdenatuur
wat maakt dat het plan in de riviertak past	<i>wel</i>	handhaven rivieroeveren, groene dijk, stedelijk front (RP, HRK), maken schiereiland met bijzondere potenties (Q-t)	buitendijks leggen van typisch dwarsprofiel: uiterwaarden, oeverwal, komgebied (HRKW)	biesboschlandschap, getijdynamiek
	<i>niet</i>		lengte nevengeul	typische getijde vormgeving krekens nu gebruikt voor rivierdynamiek
welke dwarsverbanden worden gelegd tussen binnendijks en buitendijks gebied	<i>wel</i>	aanpassing routes in plan citadel (IV), extra bruggen (RP)	aandacht voor inpassing rotonde (q-t+ PDR)	
	<i>niet</i>		geen volledig dwarsprofiel Wakkeredijk en nieuwe dijk (NHWL)	uitdrukkelijk geen recreatieve verbanden met Nationaal Park de Biesbosch vanwege belanghebbenden (IVPL)
wat maakt dat het plan op de plek past	<i>wel</i>	stedelijk front (RP)	n/z ligging nieuwe Wakkeredijk, meerstromenland Waal en Maas	toepassing lay-out kaart polderpatroon 1905
	<i>niet</i>			

Vianen M25	Westenholte M38	Nederrijn M23 Tollewaard	Deventer M35	Hondsbroeksche Pleij M42
uiterwaardvergraving	dijkverlegging met hanken	uiterwaardvergraving	uiterwaardvergraving	dijkverlegging
kadeverlegging met getijdegeulen (plan voor SNIP 3 nog in voorbereiding)	dijkverlegging met (brede) hanken	uiterwaardvergraving langs bestaande strang en kadeverlaging	uiterwaardvergraving	dijkverlegging
steeds ander motief: stedelijkheid, hogere waterstandsdeling (minder noodzaak tot dijkverzwaring (antw provincie op q-teamadvies)), concept met zomerbedverbreding, in laatste modellen nadruk op natuurontwikkeling (Q-t, RKK), koester diversiteit binnen een sterke structuur (La4sale), nu (2011) natuurlijk rivierpark (4e Q-team advies)	nieuw landgoed (Q-t)	maaiveldverlaging en functieverandering van landbouw in natuur, moerasontwikkeling met behoud van ecologische en cultuurhistorische waarden (HRK benut) *	groen Ijsselfront Hanzestad, beheer nieuwe uiterwaarden (IP), balans water en landschap, zonerings van recreatie (IV land)	soberheid; variatie wordt aan de loop van de rivier overgelaten (q-t)
RKP bevat riviertak ingrepen als nevengeulen, strangen en getijdegeulen en er wordt minder ingezet op de stedelijke agglomeratie	door vergroting buitendijks gebied, door toepassing Voermanlandschap, door natuurgebied Vreugderijkerwaard, door smalle dijkkrui (RO)	versterking van ruimtelijke samenhang uiterwaard met rivier, geomorfologie oeverwal *	mozaïek van natuur en landbouw, toepassing hanken, hanzestad en ommeland (HRK)	gebruik oude strangen
de potentie van een passende stedelijke ontwikkeling is niet benut (Q-t)	door toepassing strangen ipv meander typologie, te brede waterlopen irt Ijsselbreedte (HRK, Q-t), door positie dijk in landschap (PDR)	opruimen bedrijventerrein op oeverwal *		
		herkenbaarheid oude Rijnloop Marspolder *	typische dwarsdoorsnede met rivierduin, relatie landgoed vanaf oude	
relatie met achterliggend stedelijk gebied is beperkt benut (Q-t)	geen relatie met ligging binnen Zwolse context (Q-t), verleggen recreatieve routes ivm verstoring natuurgebieden (RO), geen inpassing stadsrandzone (RO, Q-t)			
zichtbare stadsfronten	ontwerp dijkwoningen en landgoed (RO)	versterking structuur oeverwal en riviergebondenheid uiterwaard, vergraving gericht op Klinkwetering en verbreding oude strang, aandacht voor microrelief.*	beeld groen rivierfront: geen harde kades of stenige dammen bij laag water in zicht (IP), schipbrug	ruimtelijke Kwaliteit is bereikt als met de ingreep het landschap leesbaar blijft (IVPL)
te weinig ingezet op de opruim mogelijkheden in het gebied		brug naar terp *		

		Lent Mo3	Munnikenland Mo8	Noordwaard M10
hoe en op welk schaalniveau is de cultuurhistorie in het plan geïntegreerd	<i>wel</i>	behoud Kolk van Wijk, aanduiding fort Knodsenburg (RP)	inpassing slot Loevestein, elementen NHWL behouden, Schoutendijk *	inpassing fort Steurgat
	<i>niet</i>		schaal en maat nieuwe dijk tov oude Wakkeredijk met wielen etc. (MvD)	
is er ruimte geweest voor innovatie; en op welk schaalniveau		stedelijke kade gecombineerd met bebouwing/ parkeren (RP)	vlakke waterafvoer komgrond	groene golfremmende dijk, terpen (IV)
op welke wijze is recreatie in het opgenomen		bruggen en verbindingen tussen stad en buitendijksgebied, ruimte voor diverse recreatieve vormen op eilanden (RP)	struinnatuur, veelheid aan routes door gebied, aansluiting op bestaande recreatieve elementen als pondje, wandelroutes	twee nieuwe veerverbindingen (IP) nadrukkelijk op verzoek van belanghebbenden geen (intensieve) recreatie meegenomen (IVPL)
zijn de ontwerpen houdbaar bij realisering?		kwaliteit realisering afhankelijk keuze vervolg traject, kunstwerken vragen verdere kwaliteitsbewerking voor D&C	nee, nog geen kwaliteitsborging voor uitvoeringstraject	ja, door kwaliteitsborging dmv BKP tbv D&C contractvorming (op advies van Q-team/ PDR) niet aanwezig bij stukken
is het beheer meegenomen bij de planvorming			op basis van advies van Q-team is er een visie toekomstig beheer en onderhoud (2009) opgesteld (niet bij documenten), relatie tussen begrazing en openheid landschap lijkt meegenomen, SBB als toekomstig beheerder (Q-t)	verschillende gewenste natuurdoeltypen zijn in conflict met de waterdoelstelling, beheer en onderhoudsplan opgesteld (niet aanwezig bij stukken)
landschappelijke kwaliteiten		stedelijk front	groot aaneengesloten gebied, grote stoere ingrepen met aandacht voor de plek gebonden kwaliteiten	groot aaneengesloten gebied, zonering gebied naar kaart 1905
ecologische kwaliteiten	<i>wel</i>	nevengemaal	diverse natuurdoeltypen	
	<i>niet</i>	morfologie	Heel gedetailleerd ontworpen natuur (beeld IP)	ingrepen beperken tot de hoofdstructuren en het opgang brengen van ecologische processen (Q-t advies)
gemiste kansen		zorgen over handhaven kwalitatief hoogwaardig inrichtings en afwerkingsniveau bij uitvoering (Q-t)	integreren van grondverzet in planproces (advies Q-team): kosten grondverzet bij SNIP 3a	grootte van boerderijerven (IV), relatie Nationaal Park de Biesbosch, ontwerp natuurontwikkeling

Vianen M25	Westenholte M38	Nederrijn M23 Tollewaard	Deventer M35	Hondsbroeksche Pleij M42
reconstructie historische haven, route imperiale, ontw cultuurlandschap (RKP)	Zalkerdijk, Spoolde *	dijkzone met strang en rabatten als geheel *	groen Worpfront (IP)	behoud middeleeuwse bandijk (IV), oude strang, Bovenpleij, veerdam *
bijzonderheid van de stuw en stuweiland niet benut	geen inventarisatie over landgoedtypologie	Marspolder en dijkzone *	geen melding van IJssellinie(?) (HRK)	
	nieuw rivieren landgoed	geen inrichtingsplan, VKV direct naar marktpartijen	natuurderij, agrarisch beheer (IP)	mixed in place dijk (IVPL)
passantenhaven, camperplaats, extensieve recreatie met struinpaden	fietsroute over dijk, recreatieve routes zijn verlegd ivm verstoring natuurgebieden (RO)	struinpaden *	zoning van intensief (stad) naar extensief (natuurgebied) (IP)	fiets en wandelroutes van en naar Westervoort (IVPL)
eerste aanzet tot beeldkwaliteitsparagraaf is gemaakt maar is nog erg algemeen	geen architectonische specificaties opgenomen in RO	ja, door kwaliteitsborging op basis van ruimtelijke visie, vraagspecificaties *	inrichtingsplan (IP) geeft aanzet voor verschillende details, inlaatwerken etc. niet meegenomen, wel bijv. schipbrug	kwaliteitsborging bij uitvoering 1ste fase onvoldoende gebleken (Q-t), teveel overdrachtsmomenten, kwaliteitsborging in overdracht onvoldoende (IVPL)
	ontbreken van exploitatie, beheer en onderhoud (Q-t)	beheer nog geen zichtbaar onderdeel van planvorming	beheer nadrukkelijk vanaf begin als uitgangspunt meegenomen bij planvorming	natuurontwikkeling wordt op zijn beloop gelaten (q-t). Advies Q-team: neem wensen en eisen van beheerders meteen mee bij het pve voor een ontwerp, voeg die niet later toe
keuze voor Vianensewaard: of agrarisch gebruik of handhaven strang		zichtlijnen op rivier en stuwwal, samenhang in opbouw oeverwal, uiterwaard en dijkzone *	kenmerken Sallandse IJssel: zandrivier in mozaiek van natuur en landbouw (HRK)	sober landschappelijke inrichting (IV)
ruimte voor getijde dynamiek, ruimte voor meestromende nevengeulen (RKP)	overwal Vreugderijkerwaard *		dynamische zandrivier, oobosontwikkeling	de natuur mag zijn gang gaan (q-t)
		lage dynamiek Nederrijn en moerasontwikkeling enigszins benut langs strangen, door verlaging zomerkade meer rivierdynamiek *		
geen gebruik van de unieke stedelijke situatie, geen ingrepen die de plek verbeteren (het opriimalternatief)	knik in dijk, inpassing landgoed, geen relatie zwolse context (q-t)	kans om oeverwal op te ruimen en te versterken *	toevoegen van specifieke natura 2000 waarden als oobossen en hardhoutoobossen bij landgoed (Q-t)	uitwerking en detaillering van plan. Ontwerp kunstwerken (Q-t)

		Lent Mo3	Munnikenland Mo8	Noordwaard M10
diverse		geulendiscussie? sleutelproject nota Ruimte met internationale allure (Q-t)	opmerking Q-team SNIP2a: <i>“Toekomstwaarde moet bij een dergelijk project meer leidend zijn dan actuele gebruikswaarde of onmiddellijke acceptatie in de regio: het gebied moet ook op lange termijn functioneren voor een grotere bevolkingsgroep dan de nabije regio en voor volgende generaties. Dat betekent dat men niet te benauwd dient te denken en handelen.”</i>	ontwerp kunstwerken als opgave (q-t), niet meegenomen in inrichtingsplan wel inspiratieboek met enkele richtlijnen (antw op Q-t advies). Ontwerp en aanleg (particuliere) erfinrichting geen taak van RWS wel in inspiratieboek en kwaliteitsborging via gemeente. (antw op Q-team advies)
			MER en te onderzoeken alternatieven vanuit de twee hoofddoelstellingen (Q-t)	geen eisen aan belevingswaarde gronddepots (antw q-team advies)
			advies Q-team: besteed het ontwerpproces uit aan een gerenommeerd landschapsarchitectenbureau , cq landschapsarchitect en stel hiermee een goed ontwerpteam samen, Antw: op grond van doelmatigheid en integraliteit wordt de voorkeur gegeven aan een integrale opdrachtverlening, deze werkwijze biedt voldoende mogelijkheid voor plankwaliteit en innovatie, uit interview :de integraliteit viel de projectleider tegen, tijdens de selectie is er wel de mogelijkheid geweest om de verschillende vakdeskundigen te selecteren, maar gedurende het proces kunnen er personele wisselingen zijn (vanwege verandering van werkgever), die niet altijd goed uitpakken	oppassen design en construct (Q-t), PDR biedt kennis aan over borging kwaliteit bij realisatiefase (D&C) legt relatie met Wetsholte ivm borgen van kwaliteitseisen bij realisatiefase
			PDR biedt dijkexpertise aan	
bronnen		<i>RP= Ruimtelijk Plan gemeente Nijmegen december 2007</i>	<i>IVpl= interview Ger de Vriese projectleider (waterschap)</i>	<i>IV= landschapsarchitect Robbert de Koning</i>

Vianen M25	Westenholte M38	Nederrijn M23 Tollewaard	Deventer M35	Hondsbroeksche Pleij M42
voortraject met veel verschillende ontwerpers, nav advies q-team wordt integraal ontwerpteam geïnstalleerd, continuïteit proces	schetsschuit, veel discussie over relatie stedelijke omgeving Zwolle, te grote wateropgave	Varianten zijn beoordeeld adhv criteria uit de handreiking, gekozen is voor de grazige variant met kadeverlaging. *	uitwerking plankaart te summier (Q-t), eigen Q-team gemeente, gedurende proces pas ontwerper toegevoegd	advies Q-team: neem wensen en eisen van beheerders meteen mee bij het PVE voor een ontwerp (voorbeeld hekwerken rond de bouwwerken, arbo wetgeving etc.)
De provincie wil heel veel kwaliteit; teveel kwaliteit. Vianen heeft eerder behoefte aan een sober ontwerp dan een ontwerp met veel 'toeters en bellen' (IVbest)	ruimtelijke kwaliteit ontstaat door een goed proces (IVpl)	ontwerp in samenhang met andere 3 Nederrijn projecten, principe= eerst obstakelverwijdering dan vergraving*		advies Q-team: de inrichting van de terreinen rond regelwerken, gemalen etc wordt te zwaar bepaald door de beheereisen, daarmee zeer grote opp. verharding, veel hekwerken etc.
	nieuwe hanken zouden smal moeten zijn, duidelijk minder breed dan de hoofdriever, om te voldoen aan de waterstandstaak moesten ze toch steeds breder worden gedurende het ontwerpproces, daarbij is veel van het oorspronkelijke reliëf verloren gegaan. De vraag is of zo'n historiserend, conserverend uitgangspunt, wanneer het uiteindelijk niet vast te houden blijkt, wel goed werkt, wellicht zou eerder de ruimte moeten worden genomen voor een meer vernieuwende aanpak (IVland)			soms is kwaliteit goedkoper; kwelscherm met mooie dijk, soms is goedkoop duurkoop: overlaat met onderdelen van twijfelachtige duurzaamheid en geringe esthetische kwaliteit (antw op q-team advies)
<i>RKP=ruimtelijk kwaliteitsplan Bosch en Slabbers (2010)</i>	<i>RO= toelichting ruimtelijk Ontwerp Bosch slabbers 2008</i>	<i>Landschapsanalyse De Tolle waard, Abe Veenstra, 2009</i>	<i>IP= inrichtingsplan 2009 VHP/ Royal Haskoning</i>	<i>IVpl= interview projectleider mw Augustijn, hr de Munk</i>

		Lent Mo3	Munnikenland Mo8	Noordwaard M10
		<i>IV= interveiw landschapsarchitect gemeente Nijmegen M. Schouten</i>	<i>HRKW= handreiking ruimtelijke kwaliteit Waal</i>	<i>HRKW= Noordwaard locatie geen onderdeel van handreiking</i>
			<i>RKK= ruimtelijk kwaliteitskader, DLG</i>	<i>IP=inrichtingsplan oktober 2009, DHV</i>
			<i>IP= inrichtingsplan Ropyal Haskoning november 2009</i>	
			<i>*aanvullende info PDR</i>	

Door het Projectbureau Ruimte voor de Rivier is zowel algemene informatie als specifieke informatie per project beschikbaar gesteld (analoog en digitaal), waar wij uit hebben kunnen putten. Daarnaast hebben wij informatie uit de interviews gebruikt en is door het PDR tijdens de werkgroepbesprekingen aanvullende informatie gegeven.

De algemene informatie bestond uit:

- PKB deel 4
- Maatregelenboekje Ruimte voor de Rivier
- Handboek SNIP
- Handreikingen IJssel, Waal, Rijn
- Clusterplan Ruimtelijke kwaliteit
- Jaarverslagen Q-team
- Leidraad Rivieren Technisch Rapport Ruimtelijke kwaliteit

Per planstudie is aangeleverd:

- PvA, essentie RK, ontwerpuitgangspunten
- Bestuursovereenkomsten
- Ruimtelijk kwaliteitskader
- Bevindingennotities
- Q-teamadviezen
- Reacties initiatiefnemer
- PDR-standpunten

Vianen M25	Westenholte M38	Nederrijn M23 Tollewaard	Deventer M35	Hondsbroeksche Pleij M42
<i>IVbest= interview mw Stolk bestuurder Vianen</i>	<i>HRKIJ= hanreiking ruimtelijke kwaliteit IJssel</i>	* aanvullende info PDR	IVland=interview landschapsarchitect J. de Jong, VHP	* aanvullende info PDR
	<i>Q-t= Q-team verslagen</i>		<i>Q-t= Q-team verslagen</i>	
	IVpl=interview projectleider		<i>HRK Handreiking Ruimtelijke kwaliteit</i>	
	IVland= landschapsarchitect t van Loon		* aanvullende info PDR	
	* aanvullende info PDR			





Ecorys

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

ism:



Bureau Marlies van Diest Ontwerp

Melkpad 15
3741 TK Baarn

t 035 5417199
E buro@vandiest-ontwerp.nl
W www.vandiest-ontwerp.nl

en

Buijs Advies bv

Buijs Advies bv

Burgemeester le Fèvre de Montigny laan 9
3055 LA Rotterdam

t 06 5052452
E steef.buijs@planet.nl

Foto verantwoording: locaties van foto's zijn ter plaatse of in de omgeving van de onderzochte projecten .

Fotografie: Marlies van Diest



