

Achtergrondrapport proces- aanbevelingen voor dijklandschappen met kwaliteit

*Ten behoeve van de RuiKwa-LAB publicatie 'Tijd voor een
kwaliteitskering! Samen de puzzel leggen voor meer ruimtelijke
kwaliteit in dijklandschappen'*

Maart 2024

dr. B. (Britta) Restemeyer, C. (Coen) Keijzer &
dr. M.A. (Margo) van den Brink

Rijksuniversiteit Groningen

Introductie

Het onderzoeksproject 'RuimtelijkeKwaLiteit in wAterveiligheidsBeheer (RuiKwa-LAB)' heeft veel inzichten opgeleverd over de betekenis van ruimtelijke kwaliteit in relatie tot waterveiligheid en de inrichting van de procesarchitectuur in waterveiligheidsprojecten. Drie werkpakketten bestaande uit een literatuurstudie, een grootschalige survey onder projectmanagers van 62 projecten en een verdiepend casestudie-onderzoek van zeven projecten hebben geresulteerd in een begrippenkader met deelaspecten voor het bespreken van ruimtelijke kwaliteit en in een instrumentenpalet om het planproces voor ruimtelijke kwaliteit vorm te geven.

Op basis van dit onderzoek worden in de RuiKwa-LAB eindpublicatie 'Tijd voor een kwaliteitskering! Samen de puzzel leggen voor meer ruimtelijke kwaliteit in dijklandschappen' aanbevelingen geschetst om de borging van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten te versterken. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen ontwerp- en procesaanbevelingen. De aanbevelingen tonen hoe de instrumenten en aspecten voor ruimtelijke kwaliteit toegepast kunnen worden.

In dit achtergrondrapport lichten we de onderbouwing van de proces-aanbevelingen toe. Aan de hand van een kort overzicht worden een aantal inzichten en voorbeelden voortkomend uit het verdiepende casestudie-onderzoek en de grootschalige survey beschreven.

Project onderdeel

- Grootschalig onderzoek
- ▲ Verdiepend onderzoek



1



Verken vroegtijdig kansen
voor ruimtelijke kwaliteit

Verken vroegtijdig kansen voor ruimtelijke kwaliteit

De eerste aanbeveling gaat over het vroegtijdig verkennen van kansen voor ruimtelijke kwaliteit. Omdat projectteams vaak weinig tijd hebben voor het in kaart brengen van de (meekoppel)kansen voor ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten, is het belangrijk dat waterschappen zich opstellen als een proactieve gebiedspartner en in die hoedanigheid ruimtelijk 'voorwerk' verrichten in de regio. Zo kunnen waterschappen op organisatieniveau al een goed beeld krijgen van de ruimtelijke plannen en visies van andere partijen en kunnen kansen voor ruimtelijke kwaliteit vroegtijdig worden gesignaleerd. Waterschappen kunnen hierbij voortbouwen op reeds bestaande relaties en gedragen visies in het (project)gebied. In de gebiedsontwikkeling projecten Ooijen-Wanssum en Marconi Buitendijks kwam dit voorwerk – deze vroegtijdige ruimtelijke verkenning – op een verschillende manier tot stand. Bij het project Marconi Buitendijks kon het waterschap profiteren van eerdere ruimtelijke verkenningen en visies van de gemeente. Het project Ooijen-Wanssum werd direct integraal opgepakt, gekenmerkt door een lange voorverkenning waarin zowel de waterveiligheidsopgave als de ruimtelijke uitdagingen van het gebied centraal stonden.

Marconi Buitendijks: profiteren van ruimtelijke visies van de gemeente

De dijkversterking Eemshaven-Delfzijl kon met hoge urgentie en snelheid worden uitgevoerd mede dankzij de Groningse aardbevingsproblematiek. Besturen waren in staat elkaar vroegtijdig te vinden als gevolg van eerdere voortrajecten waarbij mogelijke ruimtelijke kansen al waren geïnventariseerd en samengevat.

Het eerste voortraject werd georganiseerd door de gemeente Delfzijl, die actief ideeën en kansen voor ruimtelijke ontwikkeling inventariseerde bij de verschillende betrokken partijen. Meer dan 40 (ambtelijke) werkateliers zijn georganiseerd waarin kansen en voorstellen werden besproken en uitgewerkt. Deze uitkomsten zijn later gebundeld in het rapport 'Maritieme Concepten in Beeld' (Gemeente Delfzijl, 2009), waarin ook een kansenkaart werd opgenomen. Omdat het gemeentelijke voortraject niet was gekoppeld aan een specifiek project konden alle betrokken partijen met 'open mind' participeren. Daarbij deelden zij de nut en noodzaak van de ontwikkeling van een ruimtelijke visie voor het gebied.

Er was daarnaast expliciet aandacht voor het enthousiasmeren en aanjagen van de samenwerking tussen de verschillende omgevingspartners in het gebied. Later krijgt de ontwikkelde ruimtelijke visie gestalte in het rapport 'Maritieme Zone Delfzijl: een ruimtelijke visie'. De visie is opgesteld door de gemeente Delfzijl, de provincie Groningen, Rijkswaterstaat en de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, die ieder 40 jaar steunbetuiging verklaarden. Een concrete projectenlijst (zie ook Intentieverklaring Marconi, Gemeente Delfzijl, 2012) licht thema's uit waarbij projecten raakvlakken met elkaar hebben en afstemming vereisen in hun ontwerp en uitvoering.

Verken vroegtijdig kansen voor ruimtelijke kwaliteit

Een voorbeeld hiervan is het landinwaarts verplaatsen van de dijk (dijkversterkingsproject van waterschap Noorderzijlvest) voor de uitbreiding van het stadsstrand (Marconi Buitendijks, project van de gemeente) vanwege de Natura 2000 status van de Waddenzee langs het oorspronkelijke dijktracé. De ontwikkelde ruimtelijke visie dient nadrukkelijk als ‘stip op de horizon’ (zie ook Punter et al., 2020). Hoewel de verschillende opgaven afzonderlijk worden ontwikkeld, wordt bij de uitvoering wel steeds naar de overkoepelende ruimtelijke visie gekeken om ruimte voor andere opgaven te blijven garanderen. Daarmee blijkt het omgevingstraject een belangrijke sleutel tot succes voor het project Marconi Buitendijks. Het laat zien dat het belangrijk is om opgaven ‘vooraf te verweven’ in plaats van ‘achteraf mee te koppelen’.

Ooijen-Wanssum: inventariseren van gebiedsdoelen tijdens een voorverkenning

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum begon met een (voor) verkenning in het gebied door Habiforum in opdracht van de provincie Limburg. Tijdens deze verkenning werd veel tijd geïnvesteerd in het creëren van draagvlak bij bewoners en bedrijven in het gebied. Zo organiseerde de projectorganisatie met een ‘open scope’ (zonder koppeling aan een specifiek project) keukentafelgesprekken en ontwerpatelier met alle betrokken partijen. Ook werd nadrukkelijke aandacht gevestigd op het formuleren van ‘gebiedsurgenties’ naast het ontwikkelen van oplossingen voor de waterveiligheidsproblematiek. Het gebied had behoefte aan een toekomstperspectief, omdat het al enige tijd ‘planologisch op slot’ zat.

Deze situatie had in het verleden geleid tot kleinschalige, niet-samenhangende ingrepen (‘rommelwerk’), wat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied geen goed had gedaan. In de voorverkenning werd duidelijk dat bewoners en bedrijven wilden kunnen ondernemen, maar ook de “schoonheid van hun landschap wilden behouden en verder ontwikkelen” (van den Herik & van Rooy, 2008, p. 4).

Het omgevingsproces – en het gezamenlijk ontwikkelde voorkeursscenario – resulteerde in groot maatschappelijk draagvlak, ook door de expliciete aandacht voor gebiedsdoelen naast doelen voor waterveiligheid. Zo vatten het Richtingendocument (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2008) en het Gebiedsplan (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010) de doelstelling van de gebiedsontwikkeling samen in de volgende vier punten : 1) het realiseren van duurzame waterstands daling met ‘overruimte’ van 2 cm ten behoeve van extra ontwikkelingsruimte²; 2) het verbeteren van de leefbaarheid van het dorp Wanssum; 3) het ontwikkelen van natuur en landschap; en 4) het creëren van ruimte voor ontwikkelingen. Later werden de doelstellingen uitgebreid tot vijf, waarbij de duurzame waterstands daling werd vertaald in twee aparte doelstellingen: (1) een waterstands daling van 35 + 2 cm bij hoogwater en (2) hoogwaterbescherming tegen waterstanden die eens in de 250 jaar voorkomen.

Verken vroegtijdig kansen voor ruimtelijke kwaliteit

Verschillende intentieverklaringen en samenwerkingsovereenkomsten in 2008 en 2010 onderstreepten het draagvlak van lokale projectpartners en regionale bestuursorganen, waarna samenwerking met het Rijk werd gezocht, onder meer ten behoeve van de financiering. In 2011 werd de eerste bestuursovereenkomst met het Rijk getekend over de waterveiligheid van de Maas (Bestuursovereenkomst waterveiligheid Maas, 2011). Daarmee was aanvankelijk de waterveiligheidsdoelstelling leidend; het ministerie en het waterschap wilden vanuit het credo 'sober en doelmatig' invulling geven aan deze doelstelling.

De gebiedsdoelen zoals geïnventariseerd en gedefinieerd tijdens de voorverkenning waren echter zodanig met elkaar verbonden, dat samen met het regionale draagvlak voor het gebiedsplan al snel werd gesproken van een integrale gebiedsopgave. Tijdens de onderhandelingen met het Rijk is vervolgens 2 cm extra waterstandsdeling opgenomen in het project, wat extra ontwikkelingsruimte bood voor het realiseren van andere opgaven in het gebied. Zo leverde het voorwerk naast draagvlak in het gebied, ook een integraal plan en een sterke onderhandelingspositie op.

2



Maak het ambitieniveau
voor ruimtelijke kwaliteit
expliciet

Maak het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit expliciet

Deze aanbeveling gaat over de manier waarop (de ambitie voor) ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt en geborgd kan worden in de verschillende projectdocumenten. Uit de grootschalige survey blijkt namelijk dat het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit in projecten de meest bepalende drijfveer is voor de inzet van instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit. In de Handreiking Trajectaanpak van de Unie van Waterschappen (2018) worden de volgende drie ambitieniveaus onderscheiden: het basisniveau (inpassen), het middenniveau (meekoppelen; meervoudige inrichting) en het hoogste niveau (integrale gebiedsontwikkeling).

Voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in dijklandschappen is het essentieel om het ambitieniveau expliciet en duidelijk te maken, zowel in interne projectdocumenten als in de interne opdrachtomschrijving. Een expliciete (dubbel)doelstelling voor ruimtelijke kwaliteit vanuit het waterschap kan een project namelijk kracht bijzetten. Zo was in het project Ooijen-Wanssum het ambitieniveau integrale gebiedsontwikkeling vanaf het begin geïntegreerd met de waterveiligheidsopgave. In het project Marconi Buitendijks kon de waterveiligheidsopgave gekoppeld worden aan een ruimtelijke gebiedsvisie die al eerder door de gemeente was voorbereid. In beide projecten valt op dat de provincie een belangrijke rol had als ‘gebiedsregisseur’ en zo actief bijdroeg aan het versterken van ruimtelijke kwaliteit.

‘Integrale gebiedsontwikkeling’ in Ooijen-Wanssum

Ooijen-Wanssum is vanaf de start van de (voor)verkenning ingericht als een integrale gebiedsontwikkeling met expliciete aandacht voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit. Een intensieve dialoog en omgevingsproces van meerdere jaren heeft geresulteerd in een samenhangend pakket van gebiedsdoelen, zoals vastgelegd in het Richtingendocument (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2008) en later het Gebiedsplan (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010).

De vier gebiedsdoelen uit het Richtingendocument en het Gebiedsplan vormden de centrale doelstellingen van het project (zie Aanbeveling 1). Centraal stond dat de integrale gebiedsontwikkeling de unieke identiteit van het landschap zou versterken. De daaropvolgende MIRT-verkenning toonde welke voorgenomen gebiedsdoelen en ambities haalbaar en realistisch zijn. Het Gebiedsplan en de MIRT verkenning vormden de basis voor zowel het Provinciaal Inpassingsplan als het (eerste) Ruimtelijke Kwaliteitskader, dat werd opgesteld in 2013. Dit kader had tot doel het kwaliteitsniveau te borgen in het planproces van zowel het inpassingsplan, de milieueffectrapportage en het verdere ontwerp- en planproces. Het kader introduceert een ‘drieluik’ - een stapsgewijze concretisering van (ruimtelijke) kwaliteit in het eerste kwaliteitskader, het gebiedsplan en de MIRT-verkenning. Het eerste kwaliteitskader specificeert de ambities en vormgevings- en inrichtingsprincipes, die als leidraad fungeerden in nader op te stellen projectdocumenten – zoals de (potentiële) kwaliteiten van de ondergrond en het landschap van de Zandmaas.

Maak het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit expliciet

Het tweede Ruimtelijke Kwaliteitskader, opgesteld in 2015, is ingedeeld op basis van de diverse lagen en onderdelen van het landschap van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. In dit tweede kader werd een prioriteitsvolgorde opgesteld voor de kwaliteitsambities en eisen: “water is bepalend, landschap is leidend en economie en leefbaarheid profiteren” (Projectbureau Ooijen-Wanssum & Studio Denk, 2013, p. 13). De casus Ooijen Wanssum is een goed voorbeeld van hoe vanaf de start waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit gezamenlijk zijn opgepakt, dankzij een hoog ambitieniveau (‘integrale gebiedsontwikkeling’) dat duidelijk en expliciet werd geconcretiseerd in ruimtelijke kwaliteitskaders en bestuurlijke overeenkomsten.

‘Meervoudige inrichting’ in Marconi Buitendijks

Hoewel de ontwikkelde ruimtelijke visie ‘Maritieme Zone Delfzijl’ (2012) diende als integrale stip op de horizon (zie Punter et al., 2020) (zie Aanbeveling 1), werden de verschillende opgaven in het gebied wel afzonderlijk uitgevoerd. Door de scheiding van ruimtelijke opgaven en de waterveiligheidsopgave (met een apart traject voor de dijkversterking Eemshaven- Delfzijl) valt het ambitieniveau op het gebied van ruimtelijke kwaliteit van het Marconi project dus niet onder ‘integrale gebiedsontwikkeling’, maar kan het meer als een ‘meervoudige inrichting’ worden beschouwd.

Met de ruimtelijke visie en ‘Intentieverklaring Marconi’ (2012) werd het voorstel om een dijkslinger aan te leggen om ruimte te maken voor een stadsstrand geconcretiseerd. Het verantwoordelijke waterschap voor de dijkversterking Eemshaven-Delfzijl zette zich daarbij in om alle kansrijke ideeën uit de ruimtelijke visie mee te nemen in de eigen verkenning. Kansrijk betekende in dit kader ook dat een partij inhoudelijke en financiële instemming had van de eigen (lijn)organisatie om aan te haken en zich aan te passen aan de planning van het waterschap. De Intentieverklaring Samenwerking Koppelprojecten van 2014 en de samenwerkingsovereenkomst tussen het waterschap en de gemeente van 2015 onderstreepten de gezamenlijke inzet om het project Marconi Buitendijks mogelijk te maken door het dijktracé landinwaarts te verleggen en zo (buitendijks) ruimte te maken voor het stadsstrand. Afgesproken werd dat het waterschap verantwoordelijk is voor het verleggen van de dijk en de daarbij horende wateropgaven, terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor de bredere ruimtelijke inpassing van het project. Zo diende de oplevering van de dijkversterking als startschot voor de uitwerking en inrichting van de boulevard en aansluiting op het centrum van Delfzijl. De casus Marconi Buitendijks laat zien dat ook met een midden ambitieniveau (‘meervoudige inrichting’) veel voor ruimtelijke kwaliteit in het gebied bereikt kan worden, als er maar heldere afspraken tussen de verschillende betrokken partijen gemaakt worden.

Maak het ambitieniveau voor ruimtelijke kwaliteit expliciet

De provincie als gebiedspartner

Ook het afspreken wie de regie heeft over het gebiedsproces is van belang en draagt bij aan het versterken van het ambitieniveau ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Als de scope richting een integrale gebiedsontwikkeling gaat is het belangrijk om de provincie als krachtige gebiedspartner te betrekken, maar ook bij meervoudige inrichting kan dit al heel nuttig zijn. De provincie is in staat om strategisch gebruik te maken van het publiekrechtelijk kader om alle ruimtelijke ordeningszaken gerelateerd aan een waterveiligheidsproject te bundelen. Dit levert tijdswinst op en verschaft tevens de juridische basis voor een waterveiligheidsproject, zodat er in dat geval ook geen Projectplan Waterwet, straks 'projectbesluit' onder de Omgevingswet, opgesteld hoeft te worden.

In zowel het project Marconi Buitendijks als gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum nam de provincie de rol van gebiedsregisseur op zich en bundelde alle zaken in een Provinciaal Inpassingsplan (PIP). De parallelle schakeling met het PIP werd in Ooijen-Wanssum kracht bijgezet door een speciale IPM-rol voor de PIP-verantwoordelijke in het leven te roepen binnen het projectteam. Het kan daarbij verleidelijk zijn om veel van de gemaakte afspraken, zeker na een intensief en langdurig gebiedsproces, 'planologisch' vast te leggen. Dit heeft echter als consequentie dat er minder ruimte ontstaat voor innovatie en ideeën vanuit de markt in de realisatiefase (zie ook Aanbeveling 6 'Begin vroegtijdig met financiering om voldoende speelruimte in te bouwen').

In de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is binnen het (ontwerp)-PIP daarom gewerkt met globale bestemmingen, met op een aantal specifieke locaties meer gedetailleerde bestemmingen ingetekend. Op deze specifieke locaties gelden milieuregels of moest de 'speelruimte' nader afgebakend worden. Voorafgaand aan de tervisielegging (in 2015) bij de concurrerende partijen is het ontwerp-PIP getoetst of de daarin gekozen wijze van bestemmen voldoende ruimte bood voor het halen van de projectdoelen enerzijds (ontwerpvrijheid) en het beheersen van projectrisico's anderzijds. Achteraf zijn nog enkele aanpassingen aan het PIP aangebracht (herziening 2017) op basis van het door de aannemer voorgestelde uitvoeringsontwerp met daarin twee nieuwe dijktypologieën: de Steilranddijk en de Hoge Gronddijk. Beide projecten laten zien dat de provincie krachtige instrumenten in huis heeft om haar rol als gebiedsregisseur uit te oefenen. Ook al verandert het instrumentarium met de komst van de Omgevingswet, wat ook waterschappen de kans geeft om een 'projectbesluit' als opvolger van de PIP in te zetten, de provincie blijft, samen met gemeentes en het Rijk, de aangewezen partij voor de ruimtelijke inrichting van Nederland.

3



Borg alle benodigde
expertise voor ruimtelijke
kwaliteit

Borg alle benodigde expertise voor ruimtelijke kwaliteit

Deze aanbeveling gaat over het borgen van alle benodigde expertise voor ruimtelijke kwaliteit in de projectorganisatie. De vier dimensies van ruimtelijke kwaliteit (gebruiks-, belevings-, toekomst- en ecologische kwaliteit) kunnen vaak niet door één iemand vertegenwoordigd worden binnen een project(team). Het is daarom belangrijk om vroegtijdig te verkennen welke expertise op het gebied van ruimtelijke kwaliteit voor een project nodig is. Vaak spelen er namelijk ook nog specifieke belangen zoals erfgoed een rol in het projectgebied. Ook deze expertise moet dan in de projectorganisatie worden geborgd. Hieronder schetsen we een aantal voorbeelden van hoe specifieke kennis over ruimtelijke kwaliteit geborgd kan worden (met voorbeelden over de borging van belevingskwaliteit, ecologische kwaliteit en erfgoed). Ook bespreken we de toegevoegde waarde van een 'ruimtelijke integrator' in het projectteam en het ontwikkelen van een 'estafettestok' of 'groei' document voor ruimtelijke kwaliteit.

Belevingskwaliteit borgen

Als het om belevingskwaliteit gaat worden vaak ruimtelijke ontwerpers als experts aangewezen. Zij hebben vanuit hun vakgebied kennis over de betekenis en waarden van het landschap, stedenbouwkundige aspecten en mogelijk aanwezig erfgoed in het gebied. Hierdoor zijn zij in staat een voorgenomen waterveiligheidsmaatregel op deze waarden te beoordelen en af te stemmen.

Naast professionele ontwerpexpertise is het ook belangrijk om bewoners te betrekken bij het in kaart brengen van de belevingskwaliteit. Bewoners zijn gebruikers van het gebied en kunnen als ervaringsdeskundigen waardevolle inzichten geven over de beleving van een landschap of gebied. Een belevingswaarde-onderzoek kan hierin een ondersteunend instrument zijn. In de casus Stenendijk werd een dergelijk belevingswaarde-onderzoek toegepast. Met behulp van een online enquête, één-op-één gesprekken met (directe) bewoners en spontane gesprekken met passanten is een inventarisatie van de belevingswaarden van de Stenendijk gemaakt. Dit heeft geleid tot een beschrijving van de ervaring en waardering van de gebruiks- en toekomstwaarde van deze dijk. Het belevingswaarde-onderzoek werd naast het participatieproces ingezet om zowel burgers actiever te betrekken als het (ontwerp)proces te ondersteunen (zie ook Nijholt, 2022).

Borg alle benodigde expertise voor ruimtelijke kwaliteit

Ecologische kwaliteit borgen

In ons onderzoek hebben we verschillende manieren gezien van hoe ecologische kwaliteit in het planproces geborgd kan worden. In zowel het project Marconi Buitendijks als het project Ooijen-Wanssum werd ecologische kennis geborgd door experts/adviesbureaus op dit gebied onderzoek uit te laten voeren en/of specifieke medewerkers een belangrijke rol in het project te geven. Zo was in Marconi-Buitendijks de Stichting EcoShape gedurende het proces betrokken, terwijl in Ooijen-Wanssum ecologische kwaliteit werd geborgd door het Q-team.

Het project Marconi Buitendijks ondervond aanvankelijk veel weerstand van natuurbeschermingsorganisaties. Dat kwam doordat het stadsstrand en de andere beoogde inpassingen van de dijkversterking invloed zouden hebben op het Natura 2000-gebied de Waddenzee. Om deze reden werd, samen met Deltares, Stichting EcoShape betrokken. Doel was om de 'building with nature'-filosofie binnen het project uit te werken. Dit hielp om het enthousiasme aan te wakkeren en weerstand tegen de voorgenomen dijkversterking te verminderen. EcoShape was ook betrokken bij meerdere onderzoeks- en ontwerpessies in de vroegere fasen van het project (zie voor meer informatie Aanbeveling 1) en zorgde ervoor dat de 'stem van ecologie' aanwezig was in het project. Later werd de ecologische insteek verder van kracht voorzien door een subsidie van het Waddenfonds (zie Aanbeveling 6). EcoShape was tevens verantwoordelijk voor het ontwerpen en aanleggen van de kwelders en het opstellen van een Monitoringsplan voor de beheerfase van deze kwelders.

Binnen gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum was het ontwikkelen van natuur en landschap een van de centrale doelstellingen. Hiervoor is ecologische kennis ontwikkeld in de vorm van onderzoeksrapporten in de (voor)verkenning, zoals bijvoorbeeld de publicatie 'Grondwatereffecten Nieuwe Rivier Oude Maasarm' (Braakhekke et al., 2008). Ook werd ecologische expertise nadrukkelijk geborgd in het projectteam, waar een medewerker van het technisch ontwerpteam expert was op het gebied van groen-blauw ontwerp. Adviesbureau Royal HaskoningDHV werd betrokken als ondersteunend en uitvoerend adviesbureau voor het tweede Ruimtelijk Kwaliteitskader, de doorvertaling in het Landschapsplan (Nagtegaal et al., 2016) en het Milieueffectrapport (verschenen in 2015). Tot slot is bij de formatie van het Q-team (landschaps)ecologie als specifieke expertise aangewezen. Doordat deze kennis aanwezig was in het Q-team werd ecologie bij de beoordeling van mogelijke waterveiligheidsoplossingen een expliciete afwegingsfactor.

Het borgen van andere expertisegebieden zoals erfgoed

Naast de vier dimensies van ruimtelijke kwaliteit is het ook belangrijk om te verkennen welke expertise nog meer nodig is, bijvoorbeeld op het gebied van erfgoed. Er zijn verschillende manieren waarop expertise op het gebied van erfgoed geborgd kan worden, zoals in intern beleid van een waterschap, via de organisatie van specifieke werksessies, het betrekken van een landschapsarchitect en via samenwerking met bijvoorbeeld de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

Borg alle benodigde expertise voor ruimtelijke kwaliteit

In het project Grebbedijk was er vroegtijdig veel aandacht voor erfgoed. Dit kwam doordat het hoornwerk onderdeel was van een rijksmonument en meerdere beleidsdocumenten het belang van erfgoed benadrukten. Het waterschap heeft een eigen erfgoedbeleid en ook het 'Ambitiedocument Sterke Lekdijk & Grebbedijk' (Provincie Utrecht & Terra Incognita, 2018) bevat ambities voor de integratie van erfgoed in de waterveiligheidsopgaven van de Lekdijk en Grebbedijk. Om deze reden werd een zelfstandig landschapsarchitect ingehuurd om de ambities op het gebied van erfgoed te identificeren en meekoppelkansen en gebiedsambities te inventariseren. Ook werd een werksessie georganiseerd met het projectteam en met de bewoners, die ook onderdeel was van het bredere participatieproces. Een van de lokale betrokkenen in het participatieproces bleek een erfgoed-expert die over historische informatie van het hoornwerk en de dijk beschikte. Deze informatie was doorslaggevend in het verkrijgen van een subsidie (Erfgoeddeal) waardoor ook het binnendijkse deel van het hoornwerk verhoogd kon worden (voor verdere toelichting zie Aanbeveling 5).

In het projectgebied van Kadeverbetering Voorweg waren veel archeologische en beschermde erfgoed-objecten aanwezig, die onder strenge regels vielen. Het projectgebied viel bijvoorbeeld deels onder de regels van 'het beschermde stadsgezicht'. Vanwege de grote hoeveelheid erfgoed-projecten liet het verantwoordelijke Hoogheemraadschap een studie uitvoeren om beter zicht te krijgen op de archeologische en cultuurhistorische aspecten en waarden van het gebied. Deze studie werd later door het ingehuurde landschapsarchitectenbureau gebruikt om ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren en keuzes en richtlijnen omtrent ruimtelijke kwaliteit en erfgoed in een kwaliteitskader uit te werken.

Ook in het project Stenendijk was een analyse van cultuurhistorische kwaliteiten en waarden onderdeel van het ontwikkelde ruimtelijke kwaliteitskader. De ontwerputgangspunten werden op basis hiervan geformuleerd en deze waren vervolgens leidend in het selectieproces voor een voorkeursvariant. In de Stenendijk is kennis opgehaald door middel van belevingswaarde-onderzoek (zie hierboven), een studie van de monumentencommissie van de gemeente en deskresearch door ingehuurde landschapsarchitecten. Daarnaast was de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed betrokken in een adviserende rol. Zo kreeg het waterschap advies over hoe het monument het beste behouden en gerenoveerd kon worden.

De toegevoegde waarde van een 'ruimtelijke integrator' in het projectteam

Meerdere professionals benadrukken dat het huidige IPM-rollenmodel niet voldoende is om ruimtelijke kwaliteit te borgen in waterveiligheidsprojecten. Als alternatief pleiten zij voor de rol van een 'ruimtelijke integrator' in het projectteam als toevoeging aan het IPM-model. Zo stelde landschapsarchitect Lodewijk van Nieuwenhuizen in zijn keynote speech tijdens de Dijkwerkersdag 2021: "Een ruimtelijke integrator in het projectteam leidt tot een winst aan tijd, geld en kwaliteit". Dit pleidooi werd ook benadrukt door de RuiKwa-LAB Learning Community.

Borg alle benodigde expertise voor ruimtelijke kwaliteit

De toegevoegde waarde van een ruimtelijke integrator zien we bijvoorbeeld terug in het project Wheredijk Purmerend (zie Dijkstra, 2022). De beleidsadviseur waterveiligheid, door betrokkenen een ‘ruimtelijke denker’ genoemd, bracht het project verder. Oorspronkelijk waren er namelijk geen ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen. Dankzij de betrokkenheid van deze ruimtelijke denker werden mogelijke koppelkansen en slimme combinaties binnen het project(team) geagendeerd. Hierdoor werden beleid en visies van gemeentes, provincie, de metropoolregio, ook op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, op tafel gelegd. In dit project viel bovendien op dat de ‘ruimtelijke denker’ binnen het waterschap de rol van adviseur waterveiligheid had.

Volgens wetenschappelijk onderzoek is de integrator-rol vaak bestemd voor de betrokken ruimtelijke ontwerper(s) (zie van den Brink et al., 2019; 2022). Dit was hier dus niet het geval. Alsnog had de ‘ruimtelijke integrator’ een brede opleidingsachtergrond, o.a. met een opleiding in het wegontwerp waarbij ook het lezen van het landschap getraind werd. De opleidingsachtergrond kan dus zeker bepalend zijn voor de mate waarin iemand de rol van ‘ruimtelijke integrator’ kan vervullen. De RuiKwa-LAB Learning Community benadrukte ook dat personen met een andere opleidingsachtergrond de ‘ruimtelijke integrator’ rol goed kunnen vervullen. Het belangrijkste is dat zij een ‘hart voor het gebied’ hebben.

Het belang van een ‘estafettestok’ of ‘groei’ document voor ruimtelijke kwaliteit

Vaak wordt in projecten niet maar één ruimtelijke integrator ingeschakeld en vaak is deze persoon ook niet het hele project betrokken. Om een verlies aan kennis te voorkomen is het daarom belangrijk om te werken aan een ‘estafettestok’ of ‘groei’ document, waarin het gehele denkproces over ruimtelijke kwaliteit binnen een project is gedocumenteerd. Een dergelijk document kan dan doorgegeven worden en aan een opvolger overhandigd worden. In Marconi Buitendijks werden bijvoorbeeld alle verslagen en rapporten van de ambtelijke werkateliers (waarin de brede gedeelde visie werd ontwikkeld en aangescherpt) online gepubliceerd. Hierdoor was het proces transparant voor iedereen, wat het vertrouwen en het draagvlak ten goede kwam. Daarnaast zorgde deze online publicatie er ook voor dat nieuwe betrokkenen binnen het project zich beter en efficiënter konden inwerken, iets wat heel waardevol bleek toen het project met personele wisselingen te maken kreeg.

4



Zet een mix van instrumenten in

Zet een mix van instrumenten in

Deze aanbeveling gaat over de combinaties van instrumenten die projectteams in verschillende planfasen kunnen inzetten voor een betere borging van ruimtelijke kwaliteit. Beleidsinstrumenten worden namelijk zelden 'los' toegepast. Meestal worden combinaties van instrumenten ingezet (zogenoemde 'mixes') om bepaalde beleidsdoelen te behalen. Juist de interactie tussen instrumenten is vaak van doorslaggevend belang, omdat ze elkaar onderling versterken. De grootschalige survey laat zien dat verreweg de meeste projecten vooral gebruik maken van 'zachte' instrumenten uit de categorie 'nodaliteit', terwijl deze instrumenten alleen hun volle kracht ontwikkelen als ze ondersteund worden door 'hardere' instrumenten uit de categorieën 'autoriteit' en 'financieel-economisch'. In het verdiepende casestudie onderzoek hebben we bovendien meerdere andere voorbeelden gezien van hoe instrumenten uit de verschillende categorieën (nodaliteit, autoriteit, financieel-economisch en organisatie) elkaar kunnen aanvullen en versterken.

Nodaliteit en autoriteit: combinatie van 'harde' en 'zachte' instrumenten

Ons onderzoek laat zien dat de combinatie van 'harde' en 'zachte' instrumenten essentieel is. Zo kan aan het einde van elke projectfase de met behulp van nodaliteitsinstrumenten (zoals ontwerpatelier en burgerparticipatie) opgehaalde informatie en gemaakte keuzes bevestigd worden in afsluitende en sturende richtinggevende documenten, zoals een bestuurlijke overeenkomst tussen alle partners (voorbeeld van een autoriteitsinstrument).

In het project Marconi Buitendijks werden opgehaalde synergiën, meekoppelkansen en voorstellen gebundeld in het rapport 'Maritieme Concepten in Beeld' (Gemeente Delfzijl, 2009). Daarop voortbouwend werden ontwerpatelier georganiseerd, wat resulteerde in een aangescherpt vervolgdokument, namelijk 'Maritieme Zone Delfzijl: een ruimtelijke visie' (Gemeente Delfzijl et al., 2012). Al snel werd een intentieverklaring gesloten (in 2012) voor de uitvoering van de ruimtelijke visie (zie ook Aanbeveling 1).

In gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum werden regelmatig ontwerpatelier georganiseerd, waarvan de uitkomsten steeds werden vastgelegd in regulatieve kaders en bestuursovereenkomsten. Zo werden de resultaten van de voorverkenning gebundeld in de 'Nadere verkenning strategie verruiming' (van den Herik & van Rooy, 2007) en 'Synopsis verkenning' (van den Herik & van Rooy, 2008). Op basis hiervan werd een 'Richtingendocument' (Projectbureau Ooijen-Wanssum, 2008) opgesteld en volgde een Intentieverklaring en Samenwerkingsovereenkomst tussen lokale overheden (in 2008).

Zet een mix van instrumenten in

Gebiedsdoelen werden vervolgens vastgesteld in het Gebiedsplan (Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau, 2010). De betrokken gemeentes en de provincie stelden een publieke samenwerkingsovereenkomst op (in 2010), waarna de samenwerking met het Rijk werd geformaliseerd met de ondertekening van de Bestuursovereenkomst 'Waterveiligheid Maas' (2011).

Organisatie en nodaliteit: Inhuur expertise voor de organisatie van het participatieproces

Ook instrumenten uit de categorieën organisatie (inhuur expertise) en nodaliteit (organisatie van het proces) versterken elkaar. Zo hebben ruimtelijke ontwerpers in waterveiligheidsprojecten steeds vaker een procesmatige rol (zie van den Brink et al., 2019; 2022). Ze worden betrokken bij participatietrajecten en het (mee) organiseren en faciliteren van interactieve ontwerpstudio's. In de projecten Wheredijk en Stenendijk werden ingenieurs- en adviesbureaus ook ingehuurd voor andere taken zoals de uitvoering van een omgevingsscan, het aanleveren van een kwaliteitsadviseur of het organiseren van een deel van het participatietraject (bijvoorbeeld het maken van een participatieplan bij de Wheredijk, of het belevingswaarde-onderzoek in het project Stenendijk).

Autoriteit en financieel-economisch: bestuurlijke overeenkomsten over financiering

De (co-)financiering en borging van kwaliteitsdoelen in aanbestedings- en contractdocumenten vergen heldere afspraken gecombineerd met innovatieve financiële arrangementen.

Zo werd bij gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum gekozen voor een integraal projectbudget. De afspraken over de verdeling van de kosten en de samenwerkingsafspraken over de uitvoering van de gebiedsontwikkeling werden vastgesteld in de 'Bestuursovereenkomst Planuitwerkingsfase' (in 2012) (zie ook Aanbeveling 6).

In het project Grebbedijk zijn veel co-financieringsafspraken gemaakt omdat extra financiering nodig was voor het binnendijkse gedeelte van het hoornwerk. Hierdoor was het noodzakelijk om daarnaast relatief veel bestuurlijke overeenkomsten en intentieverklaringen te sluiten waarin nadrukkelijk werd beschreven welke partij verantwoordelijk is voor welk gedeelte van het project en de financiering daarvan. Een aantal co-financieringsbronnen en subsidies waren daarbij met elkaar verbonden. Zo stond de provincie Utrecht garant met een bijdrage van 400k en heeft de provincie mede namens het waterschap een succesvolle aanvraag ingediend voor een subsidie via de Erfgoeddeal (500k). Dankzij de subsidie vanuit de Erfgoeddeal kon ook het binnendijkse deel van het hoornwerk meegenomen worden.

Zet een mix van instrumenten in

Autoriteit en organisatie: borging van ruimtelijke expertise in de aanbesteding

Het borgen van ruimtelijke expertise in alle fases van een waterveiligheidsproject is van groot belang. De casus Ooijen-Wanssum laat ook zien hoe autoriteits- en organisatieinstrumenten ingezet kunnen worden om ruimtelijke expertise in de planuitwerkings- en realisatiefase te borgen.

In het project Ooijen-Wanssum werd de aannemer verplicht tot het aanstellen van een ruimtelijke ontwerper. Naast een hoge EMVI-score voor ruimtelijke kwaliteit is binnen de gunningscriteria van de aanbesteding ook de verplichting opgenomen om “als sleutelfunctionaris een gekwalificeerde architect en/of landschapsarchitect aan te stellen, die gedurende de ontwerpfase en de uitvoeringsfase de verantwoordelijkheid draagt voor de esthetische kwaliteit van het ontwerp en op dit gebied deskundig aanspreekpunt is voor de Opdrachtgever” (Provincie Limburg, 2015, p. 6).

De voorbeelden hierboven laten zien dat het belangrijk is om in elke projectfase steeds na te denken over de meest effectieve instrumenten-mix. Projecten verschillen dermate van elkaar, dat deze instrumenten-mix per fase en per project opnieuw uitgedacht moet worden. De voorbeelden hierboven kunnen ter inspiratie dienen voor hoe instrumenten uit de verschillende categorieën elkaar kunnen versterken. Het is daarbij belangrijk ‘harde’ en ‘zachte’ instrumenten te combineren en al vroegtijdig instrumenten in te zetten om afspraken over de financiering, beheer en onderhoud vast te leggen.

5



Benut gebiedskennis
van bewoners

Benut gebiedskennis van bewoners

Deze aanbeveling gaat over het benutten van gebiedskennis van bewoners voor de versterking van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. In ons onderzoek komt namelijk naar voren dat bewonersparticipatie over het algemeen weinig wordt ingezet specifiek voor het beter begrijpen van ruimtelijke kwaliteit. Terwijl bewoners over lokale gebiedskennis kunnen beschikken die behulpzaam, en soms doorslaggevend, kan zijn in het versterken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. Het verdiepende onderzoek heeft laten zien dat gebiedskennis van bewoners op meerdere manieren een toegevoegde waarde kan hebben en hoe gebiedskennis van bewoners in het planproces opgehaald en verankerd kan worden.

Gebiedskennis van bewoners kan belangrijk zijn bij subsidieaanvragen

De gebiedskennis van bewoners kan bijvoorbeeld een belangrijk puzzelstuk vormen bij een subsidieaanvraag. Zo was een lokale betrokkene in het project Grebbedijk een erfgoed-expert, die beschikte over historische informatie van het hoornwerk en de dijk (zie ook Aanbeveling 3 en 4). Deze informatie bleek doorslaggevend in het bemachtigen van een Erfgoeddeal-subsidie door de provincie en het waterschap waardoor ook het binnendijkse deel van het hoornwerk verhoogd kon worden.

Gebiedskennis van bewoners gebruiken om erfgoed beter beleefbaar te maken

De gebiedskennis van bewoners over erfgoed kan ook gebruikt worden om erfgoed beter ‘beleefbaar’ te maken in het kader van een dijkversterking. Binnen het project Stenendijk beschikten lokale betrokkenen en bewoners bijvoorbeeld over historische informatie die het waterschap niet had. Zo deelden bewoners verhalen, foto’s en artikelen over de Stenendijk met het waterschap, dat niet over een groot archief met historische kennis beschikte. Deze informatie is onder meer opgenomen in het kwaliteitskader, waardoor er meer aandacht voor deze informatie kwam. Uiteindelijk is deze historische informatie langs de dijk beschikbaar gesteld op informatieborden en werden bij deze borden zitplekken ontwikkeld (zie Nijholt, 2022). Het erfgoed is op deze manier meer ‘beleefbaar’ gemaakt.

Benut gebiedskennis van bewoners

Gebiedskennis van bewoners verankeren in aanbestedingsprocedures

Gebiedskennis van bewoners en lokale ondernemers kan ook worden meegenomen in de aanbestedingsprocedure. In het project Ooijen-Wanssum werden bewoners en bedrijven betrokken in de aanbesteding (zitting in de beoordelingscommissie) en dialoogsessies. Zij lichtten zaken toe en konden antwoorden geven op vragen van potentiële aannemerspartijen. Deze toelichting ging over het gebied en de specifieke aandachtspunten voor het project. Hierdoor beschikte de winnende aannemerscombinatie over een grote hoeveelheid gebieds- en stakeholderkennis, die in de uitvoering werd meegenomen en voor groot draagvlak zorgde tijdens de uitvoering.

Gebiedskennis ophalen door aan te sluiten bij bestaande belangen- en bewonersgroepen

De slagkracht en het bereik van een participatietraject kan vergroot worden door aan te sluiten bij en gebiedskennis op te halen van bestaande belangen- en bewonersgroepen. Zo werd in het project Stadsdijken Zwolle het participatieproces met bewoners bijgestaan door sociaal werkers van de organisatie Travers Welzijn Zwolle (zie Fielt, 2022). Deze samenwerking tussen het waterschap en Travers Welzijn begon sinds de start van het project. Door deze samenwerking kon het projectteam makkelijker aansluiten bij bestaande groeperingen en activiteiten, waardoor het in contact kwam met veel verschillende bewoners. Dit bracht het project onder de aandacht en vergrootte de betrokkenheid in de verschillende participatietrajecten die onder meer wandelingen, wijkgesprekken, informatiebijeenkomsten, vragenuren en ontwerpatelier met ruimte voor co-creatie en een design festival omvatte.

6



Begin vroegtijdig met financiering om voldoende speelruimte in te bouwen

Begin vroegtijdig met financiering om speelruimte in te bouwen

Deze aanbeveling gaat over hoe projectteams kunnen omgaan met (veranderingen in) de financiering van ruimtelijke kwaliteitsambities. Het advies is om vroegtijdig te beginnen met het regelen en het maken van afspraken over de financiering van ruimtelijke kwaliteitsambities, om zo voldoende 'speelruimte' in te kunnen bouwen. Het verdiepende onderzoek heeft laten zien dat de huidige financieringsregels door veel partijen als een groot struikelblok voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit worden ervaren (zie 'sober en doelmatig als struikelblok voor ruimtelijke kwaliteit'). Bovendien laat het verdiepende onderzoek zien dat er verschillende vormen van subsidies en cofinanciering zijn, die ook verschillende kansen voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteitsdoelen met zich meebrengen (zie de voorbeelden Marconi-Buitendijks, Wheredijk Purmerend en Ooijen-Wanssum).

'Sober en doelmatig' als struikelblok voor ruimtelijke kwaliteit

Verreweg de meeste waterveiligheidsprojecten worden uitgevoerd in het kader van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), met het credo dat projecten 'sober en doelmatig' gefinancierd moeten worden. Dit betekent dat het HWBP met name financiële middelen beschikbaar stelt voor de centrale doelstelling van het programma, namelijk de verhoging van de waterveiligheid. Voor ruimtelijke kwaliteit hanteert het HWBP een defensieve benadering. Dat betekent dat de ruimtelijke kwaliteit op minimaal hetzelfde niveau moet blijven als voor de uitvoering van de waterveiligheidsmaatregel. Hierbij geldt: 'Dat wat er nu is, komt terug' (HWBP, 2014, p. 11). Als de waterveiligheidsmaatregel tot een afname van de ruimtelijke kwaliteit leidt, ligt de nadruk op compenserende maatregelen die de negatieve effecten beperken en de ruimtelijke kwaliteit weer op minimaal hetzelfde niveau terugbrengen. Dit sluit grootschalige kwaliteitsimpulsen in een gebied via HWBP-financiering vrijwel uit, omdat ook een compenserende maatregel sober en doelmatig moet zijn.

Zo zagen we in het project Grebbedijk dat alleen het buitendijkse gedeelte van het hoornwerk van de Grebbelinie gesubsidieerd werd door het HWBP, omdat deze een waterkerende functie heeft. De binnendijkse verhoging van het hoornwerk werd daarentegen niet door het HWBP gefinancierd; voor het behoud van het erfgoed moest er dan ook externe financiering worden gezocht (voor meer uitleg zie ook Aanbeveling 4 en 5). De buitendijkse ingreep was doelmatig, de binnendijkse ingreep niet.

Begin vroegtijdig met financiering om speelruimte in te bouwen

Dit is een thema dat in veel waterveiligheidsprojecten naar voren komt: als erfgoed-, landschappelijke of natuurlijke elementen geen waterkerende functie hebben, zijn ze op voorhand vrijwel uitgesloten van financiering vanuit het HWBP. Het werven van subsidies en cofinanciering wordt in deze gevallen des te belangrijker.

Wheredijk Purmerend: subsidie van Verkeersregio Amsterdam geeft ruimte voor kwaliteit

In het project Wheredijk Purmerend kwamen de ingehuurde verkeerskundigen erachter dat aan alle criteria van een subsidie van de Verkeersregio Amsterdam voldaan kon worden. Hier had het projectteam oorspronkelijk geen zicht op. Uiteindelijk dekte deze subsidie een gedeelte van het oorspronkelijke raambudget – hierin was namelijk een deel gereserveerd voor de verbreding van het fietspad op de kering. Hierdoor was er geld over in het totale budget voor andere projectonderdelen en konden extra kwaliteitsimpulsen worden gerealiseerd in de meekoppelprojecten, zoals onder andere bij de beplanting. Deze ruimte of flexibiliteit in het projectbudget om winsten in andere projectonderdelen te gebruiken wordt ook ‘integrale financiering’ genoemd. De gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum is hier bij uitstek een goed voorbeeld van.

Ooijen-Wanssum: integrale co-financieringsafpraak leidt tot grote flexibiliteit

In gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum was het mogelijk om besparingen en meevallers in het ene onderdeel te gebruiken bij een ander onderdeel. Zo zijn in 2012 in de ‘Bestuursovereenkomst Planuitwerkingsfase’ afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten. Een integraal en taakstellend budget werd afgesproken voor alle projectdoelstellingen. Daarnaast werden door de stuurgroep ook heldere samenwerkingsafspraken opgesteld: zo hadden alle projectpartners een gelijke stem binnen de stuurgroep (ook de gemeente die naar verhouding een geringe financiële bijdrage leverde) en werkten betrokken medewerkers uitsluitend ten behoeve van het projectbelang.

Door een integraal budget te hanteren konden slimme combinaties in het ontwerp en innovaties in de uitvoering worden gerealiseerd. Zo kwam de aannemerscombinatie met een snellere uitvoeringsaanpak en een innovatief ontwerp dat veel gebiedseigen grond toepaste: de Steilranddijk en de Hoge Gronddijk (Dijk als Hoge Grond). De opdrachtgever faciliteerde dit proces door ontwerprijheid te gunnen in de contractwijze (‘Design & Construct’) en door na vaststelling van het Provinciaal Inpassingsplan enkele aanpassingen aan te brengen (herziening 2017). De winsten konden worden gebruikt in andere deelprojecten, bijvoorbeeld voor extra doordetailering in het ontwerp aan te brengen en extra kwaliteits- en duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren.

Begin vroegtijdig met financiering om speelruimte in te bouwen

Marconi Buitendijks: Waddenfonds-subsidie als redder, maar met duidelijke stempel

In het project Marconi Buitendijks was een subsidie van het Waddenfonds (10 miljoen Euro) doorslaggevend. Zonder de Waddenfonds-subsidie had dit project geen doorgang kunnen vinden. De subsidie heeft echter ook een duidelijke stempel op het project gedrukt: door de subsidie kwam de nadruk te liggen op ecologie en de aanleg van kwelders. Dat paste goed bij dit project, maar zal niet voor elk project van toepassing zijn. Het is dus belangrijk om breed te kijken naar mogelijkheden voor subsidies en cofinanciering, en de toepasselijkheid voor het desbetreffende waterveiligheidsproject te evalueren.



Marktselectie op basis van
ruimtelijke kwaliteit

Marktselectie op basis van ruimtelijke kwaliteit

Deze aanbeveling gaat over hoe ruimtelijke kwaliteit een expliciet criterium gemaakt kan worden in de benadering van marktpartijen. Uit de grootschalige survey blijkt dat ruimtelijke kwaliteit vooralsnog weinig wordt geborgd in aanbestedings- en contractdocumenten. Dit kan echter leiden tot verlies van kwaliteitsambities en -doelstellingen in de realisatiefase. Dit wordt ook wel 'planerosie' genoemd. In het verdiepende onderzoek hebben we verschillende mogelijkheden gezien van hoe ruimtelijke kwaliteit in de overgang van plan- naar realisatiefase geborgd kan worden, namelijk (1) door gebruik te maken van een inschrijfontwerp, -plan of -visie; (2) door een aannemer te verplichten een ruimtelijk ontwerper aan te stellen; (3) door voorwaarden te stellen aan de samenwerking tussen het ruimtelijk en technisch ontwerpsteam; (4) door een 'bouwteam' te organiseren; en (5) door een strenge borging van ruimtelijke kwaliteit in het bestek.

Gebruik van een inschrijfontwerp, -plan of -visie

Marktpartijen kunnen geselecteerd worden door middel van het inzetten van een inschrijfontwerp, -plan of -visie. De projecten Stenendijk en gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum bevatten hiervan goede voorbeelden.

Aanmeldingen in het project Stenendijk moesten een plan aanleveren dat inging op hoe erfgoed en ruimtelijke kwaliteit meegenomen zouden worden. Deze plannen werden vervolgens beoordeeld door het waterschap om zo de meest geschikte partij te vinden, ook vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit.

In de aanbestedingsprocedure van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (de 'concurrentiegerichte dialoog') was specifieke aandacht voor het voorkomen van 'planerosie'. De risico's van de opgave waren goed bekend bij het projectbureau, maar er waren nog een aantal zaken waarover onzekerheid was, zoals over de (door)vertaling van het 'DNA van het landschap' en in hoeverre dit was gelukt. Aannemerspartijen werden dan ook gevraagd hier hun aandacht op te richten in het definitieve ontwerp en de uitvoering. De verschillende concurrerende partijen werden bovendien gevraagd om visies op het gehele plan(gebied) aan te leveren, inclusief een uitwerking van enkele deelgebieden. Op basis van deze inschrijving vond een eerste kwalificatie plaats: van vijf oorspronkelijke inschrijvingen bleven drie concurrerende partijen over, die verder in het proces betrokken werden en opnieuw ontwerpen moesten aanleveren (trechterontwerp/ doortrechtering).

Marktselectie op basis van ruimtelijke kwaliteit

Uiteindelijk bleef één aannemerspartij over. Gedurende het aanbestedingsproces adviseerde het kwaliteitsteam (het Q-team) over alle met ruimtelijke kwaliteit samenhangende aspecten en gaf het tevens advies over de procesinrichting van de aanbestedingsprocedure en de rol van ruimtelijke kwaliteit hierin. Het Q-team beoordeelde ook de aangeleverde visies en plannen van de inschrijvende partijen.

Een aannemer verplichten tot het aanstellen van een ruimtelijk ontwerper

Zoals eerder omschreven (zie Aanbeveling 4) kan de aannemer ook verplicht worden om een ruimtelijke ontwerper aan te stellen. Een ruimtelijke ontwerper brengt de benodigde ruimtelijke expertise mee en kan voor de borging van ruimtelijke kwaliteit in het definitieve ontwerp en de uitvoering zorgen.

In het project Ooijen-Wanssum werd de aannemer verplicht tot het aanstellen van een ruimtelijke ontwerper. Naast een hoge EMVI-score voor ruimtelijke kwaliteit is binnen de gunningscriteria van de aanbesteding ook de verplichting opgenomen om “als sleutelfunctionaris een gekwalificeerde architect en/of landschapsarchitect aan te stellen, die gedurende de ontwerpfasen en de uitvoeringsfase de verantwoordelijkheid draagt voor de esthetische kwaliteit van het ontwerp en op dit gebied deskundig aanspreekpunt is voor de Opdrachtgever” (Provincie Limburg, 2015, p. 6).

Voorwaarden voor goede samenwerking tussen ruimtelijk en technisch ontwerpsteam

Verder heeft het verdiepende onderzoek laten zien dat het voor ruimtelijke kwaliteit belangrijk is dat het ruimtelijk en technisch ontwerpsteam goed samenwerkt. Dit kan bijvoorbeeld geborgd worden door middel van specifieke procesafspraken of door het organiseren van integrale ontwerpessies.

In het project Ooijen-Wanssum heeft de aannemerscombinatie ervoor gezorgd dat belangrijke beslissingen over de doordetailering van het ontwerp alleen gezamenlijk werden genomen, dus in bijzijn van de technische ontwerpers en de aangestelde landschapsarchitect(en).

In het project Stadsdijken Zwolle is gekozen voor het organiseren van integrale ontwerpessies (geïntroduceerd door de ontwerpleider van de aannemer). In deze sessies werden de landschapsarchitecten en de technisch ontwerpers aan dezelfde tafel gezet om zo de samenwerking tussen hen te stimuleren. Tijdens de planuitwerkingsfase waren in sommige integrale ontwerpessies ook beheerders, waterveiligheidexperts, milieukundigen en uitvoerders betrokken. Deze sessies werden heel positief ervaren door zowel de projectmanager als de landschapsarchitect (zie Nijholt, 2022). Later in het proces werd wekelijks/om de week een integrale ontwerpessie georganiseerd. In deze sessies ging het vooral om vragen die boven water kwamen tijdens de verdere uitwerking/detailering van het definitieve ontwerp. Hierbij had de landschapsarchitect de taak om de verschillende opgaven en vragen te combineren in een gezamenlijke oplossing.

Marktselectie op basis van ruimtelijke kwaliteit

Een 'bouwteam' voor een vroegtijdige en intensieve samenwerking met marktpartijen

Naast het borgen van ruimtelijke kwaliteit in de benadering van marktpartijen kan ook overwogen worden om intensief samen te werken met marktpartijen en/of andere overheidspartijen in vroegere planfasen.

In het project Wheredijk koos het uitvoerende waterschap ervoor om al tijdens de voorbereidingsfase intensief samen te werken met marktpartijen, in de vorm van een gezamenlijk 'bouwteam'. In dit team werkten het Hoogheemraadschap en de aannemer samen. Het was de taak van het Bouwteam om het definitieve en het uitvoeringsontwerp gezamenlijk op te stellen. Op deze manier werden kennis en krachten gebundeld. De aannemer beschikte bijvoorbeeld over kennis die belangrijk was voor de uitvoerbaarheid en kostenefficiëntie, terwijl het waterschap kennis had over het (water)systeem en het gebied. De samenwerking werd in dit geval noodzakelijk geacht omdat aannemers bij regionale keringsprojecten meestal kleine partijen zijn, die niet dergelijke expertise in huis hebben.

Streng borging van ruimtelijke kwaliteit in het bestek

Soms kan ruimtelijke kwaliteit ook geborgd worden door strenge ruimtelijke kwaliteitsvoorwaarden en-eisen op te nemen in het RAW-bestek. Een RAW-bestek wordt gekenmerkt door een traditionele manier van aanbesteden waarbij een project in het geheel, of in specifieke onderdelen, wordt opgedragen aan een aannemerspartij. De samenwerking tussen aannemerspartij en opdrachtgever (het waterschap) is hierbij beduidend geringer dan bij andere aanbestedingsvormen zoals een 'bouwteam'.

Binnen het project Kadeverbetering Voorweg zijn bijvoorbeeld gedetailleerde contractvoorwaarden en specificaties over ruimtelijke kwaliteit opgenomen in het bestek. Daarbij hoorden ook formele consultatiemomenten in de realisatiefase (zie Dijkstra, 2023).

In ons onderzoek hebben we gezien dat er verschillende vormen en strategieën aanwezig zijn als het gaat om het borgen van ruimtelijke kwaliteit in de aanbestedings- en realisatiefase. Het is van belang om een manier, contract en mate van samenwerking te kiezen die past bij de opgave. De omvang en complexiteit van een opgave samen met het geleverde voorwerk (zie Aanbeveling 1), het ambitieniveau (zie Aanbeveling 2), de reeds opgebouwde kennis (zie Aanbevelingen 3 en 5) en de financieringsafspraken (zie Aanbeveling 6) geven richting aan een gepaste marktbenadering en daarmee invulling aan de aanbestedings- en realisatiefase.

Literatuurlijst

- Bestuursvereenkomst waterveiligheid Maas (2011). Aldus overeengekomen en in viervoud ondertekend te 's-Gravenhage op 10 november 2011.
- Braakhekke, W., van Winden, A., & Willems, D. (2008). Grondwatereffecten Nieuwe Rivier Oude Maasarm. Nijmegen: Stroming bv.
- Dijkstra, E. T. A. (2022). Strengthening spatial quality in regional flood risk management in the Netherlands: A comparative case study of best practices the Wheredijk and the Voorweg. Masterscriptie, Rijksuniversiteit Groningen. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4069/>
- Fielt, J. (2022). Enriching urban river landscapes: increasing spatial quality in flood risk management practice- the case of Stadsdijken Zwolle. Masterscriptie, Rijksuniversiteit Groningen. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/3808/>
- Gemeente Delfzijl (2009). Maritieme Concepten in Beeld: Eindrapportage verkenning mogelijkheden versterking maritiem karakter Delfzijl -Project Marconi. Delfzijl: Gemeente Delfzijl.
- Gemeente Delfzijl (2012). 11 december 2012. Intentieverklaring Marconi. Ruimtelijke visie maritieme zone Delfzijl.
- Gemeente Delfzijl, Waterschap Noorderzijlvest, Waterschap Hunze en Aa's, Rijkswaterstaat & Provincie Groningen (2012). Maritieme zone Delfzijl: een ruimtelijke visie. Te raadplegen via: <https://www.delaaar.com/wp-content/uploads/2018/10/Harmonica-Visie-maritiem-zone-Delfzijl.pdf> (geraadpleegd op 1 februari 2023).
- Hoogwaterbeschermingsprogramma (2014). Handreiking landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsopgaven. Te raadplegen via: <https://www.hwbp.nl/documenten/factsheets/2022/01/26/handreiking-landschappelijke-inpassing-en-ruimtelijke-kwaliteit-in-waterveiligheidsopgaven> (geraadpleegd op 7 november 2022).
- Nagtegaal, L., Rink, J., de Mars, H., Schuwer, T., de Jong, J., & van Woersem, I. (2016). Landschapsplan provinciale rondweg en uitbreiding havengebied Wanssum. Amersfoort: Royal HaskoningDHV.
- Nijholt, R. (2022). Achieving flood resilience through building with culture: Integrating cultural heritage and flood risk management in the cases of the Stenendijk and Grebbedijk. Masterscriptie, Rijksuniversiteit Groningen. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4011/1/pdf%20Masterthesis%20-%20Rob%20Nijholt.pdf>
- Projectbureau Ooijen-Wanssum (2008). Richtingendocument Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Wanssum: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
- Projectbureau Ooijen-Wanssum & CSO Adviesbureau (2010). Gebiedsplan Ooijen-Wanssum. Wanssum: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
- Provincie Limburg (2015). Aanmeldings- en selectiedocument voor de aanbesteding van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (GOW): contractnummer ONT-2013-001. Wanssum: Projectbureau Ooijen-Wanssum.

Literatuurlijst

- Provincie Utrecht & Terra Incognita (2018). Ambitiedocument Sterke Lekdijk & Grebbedijk: veilige dijken in een mooie omgeving. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Punter, H., Veldman, J. R., & Bosch, A. L. (2020). Pionieren in een krachtenveld: Gemeente Delfzijl is trots op resultaat gebiedsontwikkeling waterfront. *Landschap*, 37(3), 147-155.
- Unie van Waterschappen (2018). Handreiking Trajectaanpak. Te raadplegen via: <https://unievanwaterschappen.nl/publicaties/handreiking-trajectaanpak/> (geraadpleegd op 17 januari 2023).
- van den Herik, K., & van Rooy, P. (2007). Gebiedsontwikkeling Oude Maasarm Ooijen-Wanssum: Nadere verkenning Strategie. Gouda: Habiforum.
- van den Herik, K., & van Rooy, P. (2008). Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum: synopsis van verkenning. Gouda: Habiforum.
- van den Brink, M.A., Edelenbos, J., van den Brink, A., Verweij, S., van Etteger, R., & Busscher, T. (2019). To draw or to cross the line: The landscape architect as boundary spanner in Dutch river management. *Landscape and Urban Planning*, 186, 13-23.
- van den Brink, M.A., van den Brink, A., & Bruns, D. (2022). Boundary thinking in landscape architecture and boundary-spanning roles of landscape architects. *Landscape Research*, 47(8), 1-13.

Meer weten over een specifieke casus?

Stadsdijken Zwolle, zie Fielt (2022), Enriching urban river landscapes: increasing spatial quality in flood risk management practice – the case of Stadsdijken Zwolle. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/3808/>

Stenendijk Hasselt, zie Nijholt (2022), Achieving flood resilience through building with culture- Integrating cultural heritage and flood risk management in the cases of the Stenendijk and Grebbedijk. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4011/1/pdf%20Masterthesis%20-%20Rob%20Nijholt.pdf>

Grebbedijk Rhenen-Wageningen, zie Nijholt (2022), Achieving flood resilience through building with culture- Integrating cultural heritage and flood risk management in the cases of the Stenendijk and Grebbedijk. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4011/1/pdf%20Masterthesis%20-%20Rob%20Nijholt.pdf>

Wheredijk Purmerend, zie Dijkstra (2022), Strengthening spatial quality in regional flood risk management in the Netherlands. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4069/>

Kadeverbetering Voorweg Zoetermeer, zie Dijkstra (2022), Strengthening spatial quality in regional flood risk management in the Netherlands. <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4069/>

Marconi Buitendijks/Dijkversterking Eemshaven-Delfzijl, zie Gaemers et al. (2023), Achieving spatial quality in coastal flood risk management (op aanvraag beschikbaar).

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, zie Keijzer et al. (2023), Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit – een verkenning naar de rol en positie van Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. <https://www.rug.nl/research/ursi/ruikwalab/ursi-rapport-373-rijkswaterstaat-en-ruimtelijke-kwaliteit-def.pdf>

Voor de resultaten van de grootschalige survey, zie Restemeyer et al. (2023), Vijf lessen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in het Hoogwaterbeschermingsprogramma. <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/vijf-lessen-voor-het-versterken-van-ruimtelijke-kwaliteit-in-het-hoogwaterbeschermingsprogramma>