

Vijf lessen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

*Britta Restemeyer, Margo van den Brink, Coen Keijzer, Richard Rijnks, Jos Arts
(Rijksuniversiteit Groningen)*

De programmadirectie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma heeft de ambitie geformuleerd om ruimtelijke kwaliteit te borgen in het planproces van alle HWBP-projecten. Op basis van een grootschalige enquête onder projectmanagers beschrijft dit artikel welke beleidsinstrumenten zij inzetten om ruimtelijke kwaliteit binnen hun projecten te borgen, en wat hiervoor belangrijke drijfveren waren. De enquêteresultaten laten zien dat het realiseren van ruimtelijke kwaliteit sterk afhangt van de geformuleerde projectdoelen. Ook de ervaring van de projectteamleden en de beleidscontext waarin zij opereren spelen een belangrijke rol. Het artikel eindigt met vijf lessen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten.

De doelstelling van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) dat in 2050 alle primaire waterkeringen klimaatbestendig zijn, brengt een ruimtelijke transformatie van het Nederlandse kust- en rivierenlandschap met zich mee. Het programma is opgezet met alleen verhoging van de waterveiligheid als centrale doelstelling. Deze doelstelling moet vanuit het motto 'sober en doelmatig' worden ingevuld. Ruimtelijke kwaliteit kan hierdoor makkelijk naar de achtergrond verdwijnen [1], [2]. Wel is de afgelopen jaren de ambitie geformuleerd om ruimtelijke kwaliteit te borgen in het planproces van alle HWBP-projecten. Zo worden projectteams aangemoedigd om over ruimtelijke kwaliteit na te denken, maar is het (nog) geen formele programmadoelstelling. Hiermee is de invulling van ruimtelijke kwaliteit grotendeels een zaak van de waterschappen en de individuele projectaansturing [3], [2]. Om zicht te krijgen op de borging van ruimtelijke kwaliteit is een grootschalige enquête onder projectmanagers van HWBP-projecten gehouden. Het selectie criterium voor de enquête was dat de projecten al redelijk gevorderd waren (afgerond of minimaal de verkenningsfase afgesloten), zodat projectmanagers over een goed beeld beschikten van de eigen inzet van instrumenten ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit. Tijdens een inventarisatie (in februari 2022) voldeden er 167 projecten aan dit criterium. Hiervan konden de contactgegevens van 103 projectmanagers achterhaald worden. Uiteindelijk reageerden 62 projectmanagers (of in enkele gevallen ook omgevingsmanagers of andere projectteamleden) op de uitnodiging.

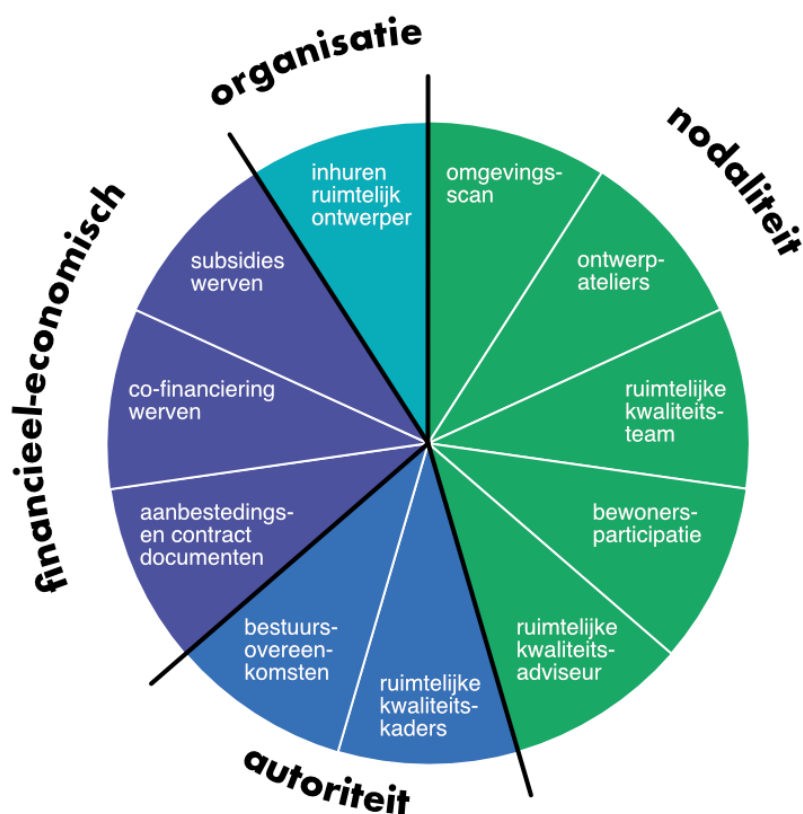
Beleidsinstrumenten voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit

Een belangrijke eerste vraag is welke instrumenten een waterschap kan inzetten in een waterveiligheidsproject om de ruimtelijke kwaliteit te borgen of te versterken. In een eerder artikel voor H2O [2] is een overzicht geschetst van mogelijke instrumenten in de vorm van een instrumentenpalet. Dit artikel bouwt hierop voort en kijkt naar de daadwerkelijke inzet van deze instrumenten in het HWBP. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksproject RuiKwa-LAB [4], waarin de vakgroep Planologie van de Rijksuniversiteit Groningen en het cluster Landschapsarchitectuur van Wageningen Universiteit samenwerken met partners uit de praktijk, van waterschappen tot advies-, kennis- en ontwerpbureaus.

Het instrumentenpalet is geïnspireerd op de NATO-typologie van Christopher Hood [5] waarin vier categorieën van instrumenten worden onderscheiden:

- **Nodaliteitsinstrumenten** worden ingezet om informatie over ruimtelijke kwaliteit strategisch te verzamelen en te communiceren [6], [7].
- **Autoriteitsinstrumenten** zijn gericht op sturing en regulering.
- **Financieel-economische instrumenten** hebben betrekking op de aanbesteding en contractvormen.
- **Organisatie-instrumenten** gaan over de personele capaciteit en kennis van de uitvoerende waterschappen en het inhuren van externe expertise.

Afbeelding 1 toont een overzicht van de bijbehorende instrumenten; zie voor verdere uitleg het eerdere artikel [2]. Met een bredere inzet van instrumenten verbetert de borging van ruimtelijke kwaliteit toe. In het algemeen kan gesteld worden: hoe meer instrumenten worden ingezet, des te beter de borging van ruimtelijke kwaliteit in een project. Daarbij geldt dat in een project niet standaard elk van de bovengenoemde instrumenten hoeft te worden ingezet. Wel is een instrument uit elk van de vier categorieën nodig om ruimtelijke kwaliteit voldoende in het planproces te verankeren.

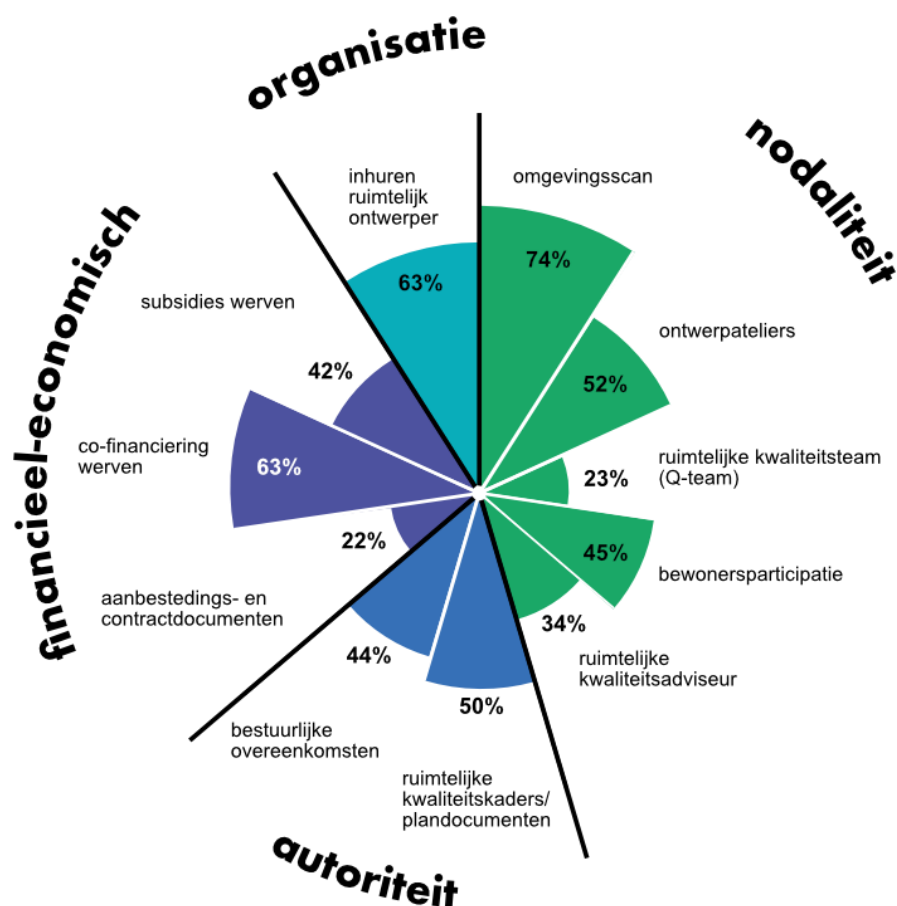


Afbeelding 1. Instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit

De inzet van instrumenten in HWBP-projecten

Uit de enquête onder projectmanagers blijkt dat de omgevings-scan het meest toegepaste instrument is in HWBP-projecten (in iets minder dan driekwart van de onderzochte projecten), gevolgd door het inhuren van ruimtelijk ontwerpers en het verwerven van cofinanciering (circa 60% van de onderzochte projecten) (zie afbeelding 2). Daarnaast blijkt dat ongeveer de helft van de

projecten instrumenten inzet als ontwerpateliers, bewonersparticipatie, ruimtelijke kwaliteitskaders en bestuursovereenkomsten. Tegelijkertijd werd duidelijk dat minder dan een kwart van de projecten gebruik maakt van kwaliteitsteams en aanbestedings- en contractdocumenten om ruimtelijke kwaliteit te borgen.



Afbeelding 2. Overzicht van de inzet van instrumenten (in percentages) in de onderzochte HWBP-projecten

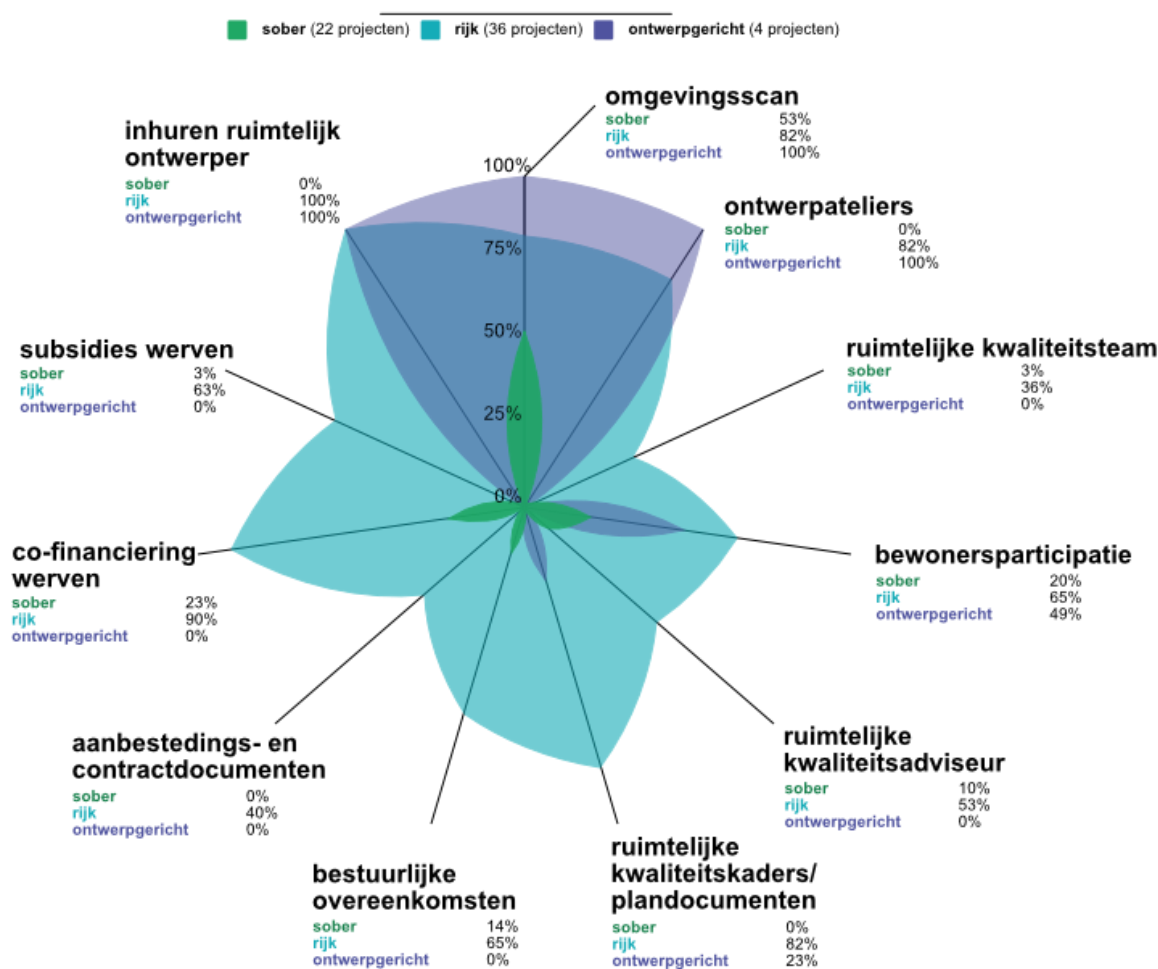
De grootschalige toepassing van de omgevingsscan in vergelijking met andere instrumenten is niet verrassend. De omgevingsscan wordt doorgaans bij de start van een project toegepast (in de initiatief- en verkenningsfase) om te inventariseren wat er allemaal in het projectgebied speelt en of er mogelijke 'meekoppelkansen' zijn. Als dit niet het geval is, is er minder behoefte om vervolgens andere instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit in te zetten. Het feit dat kwaliteitsteams relatief weinig worden ingezet zou erop kunnen duiden dat dit instrument minder bekend is, of dat waterschappen niet makkelijk toegang hebben tot deze teams. Het niet expliciet maken van ruimtelijke kwaliteit in de aanbestedings- en contractdocumenten veroorzaakt het risico dat er een 'kloof' tussen de plan- en realisatiefase ontstaat. Ruimtelijke kwaliteitsambities die tijdens de planfase zijn geformuleerd, kunnen dan in de realisatie van een project verwateren [8]. De enquête-uitkomsten laten zien dat in ongeveer de helft van de projecten meerdere instrumenten worden ingezet. Hoewel er al veel instrumenten worden gebruikt, kan er dus nog niet gesproken worden van een succesvolle borging van ruimtelijke kwaliteit over de brede linie van het programma.

HWBP-projecten verschillen duidelijk in aanpak

Beleidsinstrumenten worden zelden ‘los’ toegepast. Meestal worden combinaties van instrumenten ingezet (zogenoemde ‘mixes’) om bepaalde beleidsdoelen te behalen [9], [10]. Juist de interactie tussen instrumenten is vaak van doorslaggevend belang, omdat ze elkaar onderling versterken. Een statistische analyse (*Latent Class Analysis*) van de enquêteresultaten laat een duidelijk verschil zien in aanpak tussen de HWBP-projecten.

Er kunnen drie groepen van ‘instrumentenmixes’ worden onderscheiden. In de eerste groep worden zeer weinig instrumenten gebruikt; deze groep wordt *sober* genoemd (22 projecten). Daarnaast is er een groep projecten waarbij juist veel instrumenten worden toegepast; deze groep wordt *rijk* genoemd (36 projecten). De derde groep is de kleinste groep. Deze groep omvat slechts vier projecten, maar daarbij wordt wel consistent gebruik gemaakt van de volgende drie instrumenten: het inhuren van ruimtelijk ontwerpers, het organiseren van ontwerpateliers en het uitvoeren van een omgevingscan. Deze groep wordt *ontwerpgericht* genoemd.

Afbeelding 3 laat de waarschijnlijkheid van het voorkomen van elk instrument per groep zien. Het percentage van een specifiek instrument geeft aan hoeveel projecten in deze groep dit instrument hebben toegepast. Het instrument ontwerpatelier scoort in de groep ‘ontwerpgericht’ en ‘rijk’ bijvoorbeeld 100%. Dit betekent dat dit instrument bij alle projecten in deze groep daadwerkelijk is gebruikt.



Afbeelding 3. Het voorkomen van instrumenten in de drie geïdentificeerde groepen

Bij iets meer dan de helft van de projecten (34) wordt een volledige set aan instrumenten toegepast (minimaal één van elk van de NATO- categorieën). Aan het andere uiterste is te zien dat bij zeven projecten helemaal geen instrumenten worden ingezet. Bij de resterende 21 projecten wordt gebruik gemaakt van nodaliteitsinstrumenten, samen met een instrument uit een van de andere categorieën.

Nodaliteitsinstrumenten worden dus het meest consistent ingezet in HWBP-projecten. Hoewel instrumenten als een omgevingsscan en ontwerpstudio's zeker bijdragen aan de borging en het versterken van ruimtelijke kwaliteit, zijn het op zichzelf ook relatief 'zachte' instrumenten. Het is belangrijk dat uitkomsten wel institutioneel verankerd worden, bijvoorbeeld in bindende kaders, zoals landschappelijke visies. Gemaakte afspraken kunnen ook kracht bijgezet worden met bestuursovereenkomsten of contracten. Tot slot: de nadruk op nodaliteitsinstrumenten duidt erop dat projectteams voor de invulling van ruimtelijke kwaliteit vooral sterk inzetten op de ontwikkeling van hun 'network governance'-vaardigheden.

Drijfveren voor de inzet van instrumenten

De keuze voor een bepaalde instrumentenmix in een specifiek project wordt over het algemeen beïnvloed door de projectdoelstelling (instrumenten dienen altijd een doel), contextuele beperkingen (zoals bepaalde beleidsrichtlijnen) en individuele ervaringen en voorkeuren van projectteamleden [11], [12], [13]. Op basis hiervan zijn in de context van het HWBP vijf potentiële drijfveren geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn op de instrumentenkeuze op projectniveau.

De eerste drijfveer is het *project-ambitieniveau* voor ruimtelijke kwaliteit, waarbij onderscheid is gemaakt tussen drie ambitieniveaus (uit de Handreiking Trajectaanpak [14]): het basisniveau (inpassing), het middenniveau (meekoppelen; meervoudige inrichting) en het hoogste niveau (integrale gebiedsontwikkeling). Ten tweede is gekeken of de *aanwezigheid van intern beleid/richtlijnen* voor ruimtelijke kwaliteit bij het uitvoerende waterschap en/of provincie voor het project van belang is. Omdat de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit op HWB-programmaniveau de afgelopen jaren is toegenomen, is onderzocht of er een verschil is in de keuze van instrumenten tussen projecten die deel uitmaken van het (*oude*) HWBP-2 en het *huidige (nieuwe)* HWBP (van de 62 onderzochte projecten behoren 38 tot het huidige HWBP en 24 tot het HWBP-2). Ten vierde is geanalyseerd of er een verschil is in de keuze van instrumenten tussen projectteams met leden die *ervaring* hebben met het programma Ruimte voor de Rivier (dat werd gekenmerkt door de dubbeldoelstelling van ruimtelijke kwaliteit en waterveiligheid) en projectteams zonder deze ervaring. Ten slotte is gekeken naar de *opleidingsachtergrond* van projectteamleden waarin een onderscheid is gemaakt tussen een technische en niet-technische opleiding. De verwachting was dat projectteams met leden met een civieltechnische/waterbouwkundige (of vergelijkbare) achtergrond minder aandacht zouden besteden aan ruimtelijke kwaliteit dan teams die leden hebben met een opleiding in de ruimtelijke wetenschappen, zoals planologie of landschapsarchitectuur (of aanverwante disciplines).

Deze analyse laat zien dat alle vijf drijfveren van invloed zijn, maar in verschillende mate. Het project-ambitieniveau blijkt het meest bepalend voor de inzet van instrumenten. Vervolgens zijn de associatie van een project met het nieuwe HWBP en de opleidingsachtergrond van projectteamleden van invloed. De aanwezigheid van intern beleid en Ruimte voor de Rivier-ervaring doen er ook toe, maar in mindere mate ten opzichte van de andere drie drijfveren.

Lessen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit

Op basis van dit onderzoek kunnen de volgende vijf lessen worden geformuleerd voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. Deze lessen zijn relevant voor het HWBP, de betrokken waterschappen én de individuele HWBP-projectteams.

Les 1: voldoende tijd voor scopebepaling en proactieve houding in gebiedsprocessen

Het ambitieniveau komt in deze analyse naar voren als de belangrijkste drijfveer voor de inzet van instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit. Projecten met het ambitieniveau ‘meekoppeling’ of ‘integrale gebiedsontwikkeling’ zetten beduidend meer instrumenten in dan projecten die slechts naar ‘inpassing’ streven. De aandacht voor, en borging van, ruimtelijke kwaliteit is in deze projecten dus aanzienlijk groter.

Het instrument ‘Integrale Scopebepaling’ [15] kan helpen om te onderzoeken en bespreken welke opgaven gecombineerd (kunnen) worden. Het is belangrijk om de uitkomst hiervan, dus het ambitieniveau, expliciet te maken in interne projectdocumenten en in de interne opdrachtomschrijving. In de geest van Ruimte voor de Rivier kan het betrokken waterschap ook het formuleren van een dubbeldoelstelling (waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit) om een project en de ambitie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit kracht bij te zetten.

Omdat in de praktijk vaak onvoldoende tijd is voor een grondige scopebepaling – met een lager ambitieniveau ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit tot gevolg – is een proactieve houding van waterschappen als gebiedspartner essentieel [16]. Door vroegtijdig ruimtelijke opgaven en belangen te inventariseren en wateropgaven actief te agenderen in gebiedsprocessen en omgevingstafels, zal vaker worden gekozen voor een hoger ambitieniveau ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. In het kader van landelijke programma’s als de Nationale Omgevingsvisie (NOVEX) zijn dergelijke processen al gestart.

Les 2: aandacht voor ruimtelijke kwaliteit op programmaniveau doet ertoe

Uit deze analyse blijkt bovendien dat de kans groter is dat meer instrumenten worden toegepast wanneer het project onderdeel is van het nieuwe HWBP. Dit suggereert dat de toegenomen aandacht op programmaniveau voor ruimtelijke kwaliteit (bijvoorbeeld door de Roadmap Duurzame Dijkversterkingen, de Duurzaamheidsroos en de Handleiding Bouwstenen Duurzame Dijken, die ingaat op zowel ruimtelijke kwaliteit als duurzaamheid) effect heeft op projectniveau. De aansturing op programmaniveau doet er dus toe, zelfs als het om een relatief zachte en beperkte aansturing gaat.

Het op programmaniveau agenderen van ruimtelijke kwaliteit blijft belangrijk voor het vergroten van het bewustzijn over, en aandacht voor, ruimtelijke kwaliteit in de individuele projecten. Tegelijkertijd is een sterkere institutionele verankering van deze ambitie nodig. In de praktijk ervaren projectteams namelijk dat de programmasturing toch altijd eerst en vooral over tijd en geld en waterveiligheid gaat – de HWBP-financiering moet immers ‘sober en doelmatig’ worden toegepast. Als gevolg hiervan moeten HWBP-projecten in de praktijk vaak veel lobbyen voor meer geld en tijd, wat ten koste gaat van de geformuleerde ambitie ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.

Les 3: het belang van de opleidingsachtergrond in de samenstelling van projectteams

Uit deze analyse blijkt dat projectmanagers met een niet-technische opleidingsachtergrond meer instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit inzetten dan projectmanagers met een volledig technische

achtergrond. Onder 'niet-technisch' zijn respondenten geschaard die bijvoorbeeld een opleiding hebben in de ruimtelijke wetenschappen (geografie, planologie, landschapsarchitectuur), rechten, bestuurskunde of biologie. Onder technische achtergrond vallen bijvoorbeeld civiele techniek, werktuigbouw en (tropische) cultuurtechniek. Deze clustering in technisch versus niet-technisch was noodzakelijk vanwege de grote diversiteit aan opleidingsachtergronden. Multidisciplinariteit in het projectteam lijkt belangrijk voor het borgen van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. Voor waterschappen betekent dit dat het personeelsbeleid op organisatieniveau en de beslissing wie er deel uitmaakt van een projectteam, direct invloed hebben op de mate waarin ruimtelijke kwaliteit in projecten wordt meegenomen.

Les 4: intern beleid voor ruimtelijke kwaliteit helpt

Ook als er binnen een waterschap en/of provincie intern beleid voor ruimtelijke kwaliteit gevoerd wordt, worden meer instrumenten toegepast (zoals bijvoorbeeld 'Ruimtelijke kwaliteit Noordelijke Maasvallei & Leidende Principes' [17]). Een uitzondering hierop vormen de omgevingsscan en bewonersparticipatie. Zo kan intern beleid voor ruimtelijke kwaliteit de omgevingsscan overbodig maken. Dit is bijvoorbeeld het geval als een omgevingsscan op een hoger bestuurlijk niveau heeft plaatsgevonden en daarna de uitkomsten zijn vertaald naar intern beleid dat voldoende houvast biedt voor de invulling van ruimtelijke kwaliteit in concrete waterveiligheidsprojecten.

Een mogelijke verklaring waarom bewonersparticipatie niet als zodanig wordt beïnvloed door de bredere beleidscontext, lijkt te zijn dat bewonersparticipatie niet alleen betrekking heeft op ruimtelijke kwaliteit, maar als algemeen belangrijk wordt beschouwd bij de planning van waterveiligheidsopgaven. Hoewel het effect van intern beleid kleiner is dan bijvoorbeeld van de opleidingsachtergrond van projectmanagers, kan dit resultaat voor waterschappen en provincies een aanmoediging zijn om intern beleid voor ruimtelijke kwaliteit op te stellen. Met name omdat dergelijke richtingwijzende documenten ook de tijdsdruk voor de scopebepaling op projectniveau kunnen verlichten (zie les 1).

Les 5: Ruimte voor de Rivier-ervaring is een pré, maar geen must

Ook eerder opgedane ervaring in Ruimte voor de Rivier-projecten heeft een positief effect, maar naar verhouding iets minder dan bijvoorbeeld de opleidingsachtergrond van projectmanagers. Toch is het interessant om te zien dat in projecten met Ruimte voor de Rivier-ervaring juist meer instrumenten worden ingezet die gerelateerd zijn aan het Ruimte voor de Rivier-programma, zoals ontwerpateliers, ruimtelijke kwaliteitskaders, kwaliteitsteams en/of -adviseurs, en het inhuren van ruimtelijke ontwerpers. Ruimte voor de Rivier-ervaring kan dus een pré zijn, maar is zeker geen must. Ook zonder deze ervaring in het projectteam kan een project voldoende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit hebben.

Deze vijf lessen bieden handvatten om de borging van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten te versterken. Verder blijkt uit dit onderzoek dat er een rijk instrumentenpalet is om ruimtelijke kwaliteit te borgen en dat een goede mix van instrumenten belangrijk is voor succes.

Referenties

1. College van Rijksadviseurs (2020). *Hoogwaterbeschermingsprogramma: van 'sober en doelmatig' naar 'slim en doelmatig'*. <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2020/07/21/hoogwaterbeschermingsprogramma-van-sober-en-doelmatig-naar-slim-en-doelmatig>
2. Restemeyer, B., Brink, M. van den, Arts, J., Bakx, M. (2023). 'Meer dan een dijk (2) – een instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten'. *H2O-online*, 22 februari 2023. <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/meer-dan-een-dijk-2-een-instrumentenpalet-voor-ruimtelijke-kwaliteit-bij-waterveiligheidsprojecten>
3. Bakx, M., Lenzholzer, S., Stremke, S., Restemeyer, B., Brink, M. van den (2023). 'Meer dan een dijk (1) – ruimtelijke kwaliteit als bindmiddel in waterveiligheidsprojecten'. *H2O-online*, 21 februari 2023. <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/meer-dan-een-dijk-1-ruimtelijke-kwaliteit-als-bindmiddel-in-waterveiligheidsprojecten>
4. Rijksuniversiteit Groningen (2021). *Ruikwa-Lab*. <https://www.rug.nl/research/ursi/ruikwalab/>
5. Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
6. Macintosh, A., Foerster, A., & McDonald, J. (2015). 'Policy design, spatial planning and climate change adaptation: a case study from Australia'. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(8), 1432–1453.
7. Stead, D. (2021). 'Conceptualizing the Policy Tools of Spatial Planning'. *Journal of Planning Literature*, 36(3), 297–311.
8. Busscher, T., Brink, M. van den, Verweij, S. (2018). 'Strategies for integrating water management and spatial planning: Organising for spatial quality in the Dutch "Room for the River" program'. *Journal of Flood Risk Management*, March, 1–12.
9. Howlett, M., Rayner, J. (2007). 'Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements''. *Policy and Society*, 26(4), 1–18.
10. Verweij, S., Busscher, T., Brink, M. van den (2021). 'Effective policy instrument mixes for implementing integrated flood risk management: An analysis of the 'Room for the River' program'. *Environmental Science and Policy*, 116, 204–212.
11. Bressers, H. T. A., O'Toole, L. J. (2005). 'Instrument Selection and Implementation in a Networked Context'. In P. Eliadis, M. M. Hill, & M. Howlett (Eds.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. McGill-Queen's University Press.
12. Capano, G., Lippi, A. (2017). 'How Policy Instruments Are Chosen: Patterns of Decision Makers' Choices'. *Policy Sciences*, 50(2), 269–293.
13. Howlett, M. (2004). 'Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice'. *Policy and Society*, 23(2), 1–17.
14. Unie van Waterschappen (2018). *Handreiking Trajectaanpak*. <https://unievandwaterschappen.nl/publicaties/handreiking-trajectaanpak/>
15. RWS-Ontwerpt (2020). *Integrale scopebepaling waterveiligheidsopgave*. <https://www.hwbp.nl/documenten/rapporten/2021/03/08/integrale-scopebepaling-waterveiligheidsopgaven>
16. Brink, M. van den, Restemeyer, B. (2021). 'Van waterschappen naar klimaatschappen? Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis'. *Bestuurskunde*, 30(4), 41-51.

17. Hoogwaterbeschermingsprogramma Noordelijke Maasvallei (2019). *Ruimtelijke Kwaliteit Noordelijke Maasvallei: Visie & Leidende Principes*.

https://www.waterschaplimburg.nl/publish/pages/5028/maasvallei_2019_webversie.pdf