



Hoofdstuk 3

Vervlecht doelen: Leren van Ruimte voor de Rivier

Margo van den Brink

Het programma Ruimte voor de Rivier staat symbool voor de trendbreuk in het Nederlandse waterbeheer. Na de bijna overstromingen in het rivierengebied in de jaren negentig werd door waterbeleidsmakers niet langer ingezet op vechten tegen het water met behulp van hogere en sterkere dijken. ‘Leven met het water’ werd de kern van het nieuwe rivierenbeleid, waarbij de voorkeur uitging naar ruimtelijke maatregelen zoals dijkverlegging en ontpoldering. Het programma kreeg een inspirerende dubbel-doelstelling mee die de sectorale waterveiligheidsopgave verbond met het gelijktijdig verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. Deze doelvervlochtening zorgde voor het benodigde grenswerk en de ontwikkeling van verbindend leiderschap door de betrokken bestuurders. Ook het procescoördinerende grenswerk door de betrokken landschapsarchitecten bleek cruciaal voor het verbinden van de verschillende belangen, disciplines en organisaties. De omarming van doelvervlochtening via een dubbeldoelstelling, en het daaruit voortvloeiende grenswerk, is een van de meest inspirerende succesprincipes van Ruimte voor de Rivier.¹

Een veilig en mooi rivierenlandschap

‘Ruimte voor de Rivier werkt!’, ‘De rivieren hebben de ruimte gekregen en die nemen ze nu in’, het programma was ‘elke cent waard’ en ‘bewijst zijn waarde in het natste jaar ooit’ – zo kopten de kranten in december 2023. Nadat de hevige regenval in juli 2021 in Zuid-Limburg voor grote problemen zorgde en in België en Duitsland tot dodelijke overstromingen leidde, was er opnieuw sprake van extreme regenval en hoge

waterstanden in de rivieren. Ook deze keer bleef de schade voor Nederland beperkt, en de gerealiseerde rivierverruimende maatregelen droegen daar in belangrijke mate aan bij.

In het kader van het programma Ruimte voor de Rivier is de afgelopen jaren op meer dan dertig plekken in het rivierengebied ruimte gegeven aan de grote rivieren IJssel, Waal, Neder-Rijn en Lek. Dijken zijn verlegd, gebieden ontpolderd, nevengeulen gegraven, nieuwe rivierarmen aangelegd, waarbij tegelijkertijd de economische, landschappelijke en ecologische waarden van het rivierengebied zijn versterkt. Het resultaat mag er zijn en werd bekroond met de Bijhouwersprijs in 2017 en de Rotterdam-Maaskantprijs in 2018 voor een bijzondere prestatie op het gebied van de landschapsarchitectuur. Nabij steden als Arnhem en Nijmegen zijn 'rivierparken' ontwikkeld die de cultuurhistorische betekenis van de rivier voor de stad versterken en ruimte bieden voor recreatie en natuurbeleving. Buiten de steden is in veel buitendijkse gebieden het rivierbed verbreed, herkenbaarder en toegankelijker gemaakt. Het water, de oevers en de uiterwaarden kunnen hierdoor beter worden beleefd en er zijn dan ook talloze nieuwe wandel- en fietspaden aangelegd. In het westen van het land is de functie van de Biesbosch als groene buffer tussen de Randstad en Brabant versterkt, met als resultaat een veilig en mooi rivierenlandschap.²

Het succes van Ruimte voor de Rivier

Alom klinkt lof voor het programma Ruimte voor de Rivier dat symbool staat voor de trendbreuk in de spreekwoordelijke Nederlandse 'strijd tegen het water'. Na eeuwenlang te hebben ingezet op het bouwen en versterken van rivierdijken leidde de dubbelslag van overstromingen van de Maas in december 1993 en grootschalige preventieve evacuaties (ongeveer 250.000 mensen en 1 miljoen dieren) in het rivierengebied in januari 1995 tot 'omdenken'. Waterbeleidsmakers begonnen zich zorgen te maken over de mogelijke gevolgen van de klimaatverandering en de implicaties daarvan voor de rivierwaterstanden. Steeds vaker werd de vraag gesteld hoe veilig we eigenlijk zijn achter de dijken. Want achter hoge dijken wanen we ons veilig. Dit gevoel van veiligheid leidt echter vaak tot intensief landgebruik en economische investeringen achter de dijken. In het geval dat er toch een overstroming plaatsvindt, zullen de mogelijke gevolgen – in termen van schade en slachtoffers – echter juist toenemen. Dit mechanisme wordt ook wel aangeduid als de 'veiligheidsparadox' in het waterbeheer: technische maatregelen die bedoeld zijn om de kans op overstroming te verkleinen kunnen onbedoeld het overstromingsrisico (gedefinieerd als kans x gevolg) juist vergroten.³

Hoewel na de twee kritieke episoden van de jaren negentig als eerste reflex weer werd geïnvesteerd in een Deltaplan Grote Rivieren en daarmee in een grootschalige

versterkingsoperatie van de rivierdijken, werd enkele jaren later alsnog een andere beleidskoers ingezet. Daarbij werd ‘leven met het water’ het nieuwe adagium. In plaats van te vechten tegen het water en de dijken te verhogen werd nu eerst en vooral ingezet op het creëren van meer ruimte om de afvoercapaciteit van de rivieren te vergroten en de circa vier miljoen inwoners van het riviereengebied te beschermen tegen het water. Een belangrijke inspiratiebron voor deze beleidswijziging waren eerder ontwikkelde plannen en ideeën zoals ‘Plan Ooievaar’, dat in 1986 de EO Wijers-prijsvraag won en het plan ‘Levende Rivieren’, dat in 1992 was ontwikkeld door het Wereld Natuur Fonds. Beide plannen presenteerden een nieuwe ruimtelijke visie op het riviereengebied, waarin het watersysteemdenken de basis vormde en waarin naast ruimte voor water ook ruimte kwam voor natuurontwikkeling, voor het natuurlijk systeem en ecologisch herstel van de rivieren.

Het nieuwe rivierenbeleid uitvoeren was echter geen gemakkelijke opgave. Rijkswaterstaat, de overheidsorganisatie verantwoordelijk voor de waterveiligheid, stond in die tijd in het riviereengebied bekend als ‘Attila op de bulldozer’.⁴ Deze bijnaam had Rijkswaterstaat te danken aan de wijze waarop het in de decennia na de Watersnoodramp in 1953 de benodigde rivierdijkversterkingen had uitgevoerd, waarbij de organisatie weinig oog had gehad voor waarden van landschap, natuur en cultuurhistorie. Rijkswaterstaat werd gezien als een technocratisch bolwerk van ambtenaren met een technische ingenieursmentaliteit, die voor elk probleem dezelfde oplossing bedachten, namelijk ‘kille, kaarsrechte dijken van beton’. Massale protesten en een decennialange patstelling tussen de bewoners van het riviereengebied en de ‘dijkverzwaarders’ van Rijkswaterstaat waren het gevolg.⁵

Hoe lukte het Rijkswaterstaat om het tij te keren en het nieuwe rivierenbeleid zo succesvol uit te voeren? In het algemeen wordt vaak gesteld dat Ruimte voor de Rivier de tijdsgeest mee had. Na het hoogwater eind jaren negentig was er een gedeeld gevoel van urgentie om de waterveiligheid van het riviereengebied te verbeteren. Er was bovendien, voortbouwend op de eerder ontwikkelde nieuwe visie op het riviereengebied, veel draagvlak onder bestuurders voor een benadering waarin aandacht was voor ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit. En, niet onbelangrijk, er waren meer financiële middelen beschikbaar, omdat de economie in Nederland in een opwaartse beweging zat.⁶

Tijdens en ook na de afronding is het programma veelvuldig geëvalueerd en is vanuit verschillende disciplines gezocht naar verklaringen voor het succes van Ruimte voor de Rivier. Zo hebben bestuurskundigen lof voor het gevoerde proces en de ontwikkelde sturingsarrangementen waarin centrale en decentrale overheden nauw samenwerkten en er ruimte was voor het ontwikkelen van win-winoplossingen. Omgevingsjuristen stellen dat ook de ondersteuning door een onafhankelijk team van deskundige juristen

een belangrijke verklaring vormt voor het succes van Ruimte voor de Rivier. Deze juridische ondersteuning bij de voorbereiding van plannen en besluiten leverde niet alleen tijdswinst op, maar zorgde ook voor onderling vertrouwen, omdat ook de betrokken decentrale overheden van deze juridische expertise gebruik konden maken. Landschapsarchitecten belichten de innovatieve ontwerpende aanpak in de verschillende rivierverruimende projecten als succesverklaring, waarbij ruimtelijke kwaliteit werd gezien als ‘mensenwerk’ en er bovendien een belangrijke rol was weggelegd voor een overkoepelend kwaliteitsteam (het Q-team, zie verderop). Communicatiedeskundigen, tot slot, benadrukken de voordelen van het ‘sterke merk’ van Ruimte voor de Rivier, waardoor het programma goed herkenbaar was en ieder project onderdeel was van een groter geheel, het Ruimte voor de Rivier-verhaal. Samen bieden de verschillende disciplinaire tussen- en eindevaluaties een caleidoscopisch beeld van het succes van Ruimte voor de Rivier.⁷

Dit hoofdstuk gaat dieper in op een van de meest inspirerende onderliggende succesprincipes van het programma, namelijk de omarming van doelvervlochtening via de introductie van de vermaarde dubbeldoelstelling van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Deze dubbeldoelstelling zorgde ervoor dat de sectorale waterveiligheidsopgave kon worden verknoopt met lokale en regionale ruimtelijke ambities en belangen. Ondanks de strijd over de uitwerking van de maatregelen, die zowel achter als voor de schermen zeker ook plaatsvond, creëerde de dubbeldoelstelling niet alleen draagvlak, maar zorgde deze ook voor positieve energie, voor enthousiasme, voor zin in samenwerking. Zij zorgde kort gezegd voor de vorming van een Ruimte voor de Rivier-beleidsgemeenschap. Voor het verbinden van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit moesten immers vele sectorale, disciplinaire en organisatorische grenzen worden overbrugd. Hoewel gedurende het planproces veel verschillende ‘grenswerkers’ hieraan hebben bijgedragen, was er voor de betrokken landschapsarchitecten een hoofdrol weggelegd.

Een beleidsraam

Na het hoogwater in 1995 opende zich een ‘beleidsraam’ voor een paradigmaverandering. In snel tempo werden de eerder ontwikkelde ideeën voor een nieuwe ruimtelijke visie op waterveiligheid in het rivierengebied verder onderzocht. In 1996 werd door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de beleidslijn Ruimte voor de Rivier gepubliceerd, die alvast tot doel had de schaarse, beschikbare ruimte veilig te stellen. De manier waarop er vervolgens ruimte voor de rivier moest worden gecreëerd was eind jaren negentig het onderwerp van een tweetal verkenningen, een voor het bovenrivierengebied en

een voor het benedenrivierengebied, die onder leiding van Rijkswaterstaat in nauwe samenwerking met regionale en lokale overheden werden uitgevoerd.

Hiertoe werden twee stuurgroepen in het leven geroepen: de stuurgroep bovenrivieren-gebied en de stuurgroep benedenrivierengebied. Tijdens de verkenningen werden niet alleen maatregelen zoals uiterwaardverlaging en het verwijderen van obstakels onderzocht, ook werd gekeken welke binnendijkse gebieden in de toekomst nodig zouden zijn voor waterberging en hoogwaterafleiding (de aanleg van een extra rivierarm). De ‘Discussienotitie Ruimte voor de Rivier’, uitgebracht door Rijkswaterstaat in februari 2000, zette alle kansrijke maatregelen op een rij en vormde de input voor het ‘Kabinetstandpunt Ruimte voor de River’, dat eind 2000 werd gepresenteerd. Het was duidelijk dat rivierverruiming in plaats van dijkversterking de nieuwe visie was van het kabinet op de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen.

Terwijl bewoners vaak woedend waren over mogelijke gebiedsreserveringen, werd door lokale bestuurders het nieuwe principe van ‘ruimte voor de rivier’ breed omarmd. Vaak hadden zij zelf de bijna-overstroming van 1995 meegemaakt en waren daardoor overtuigd van de urgentie en noodzaak van een duurzame verbetering van de waterveiligheid. De burgemeester van Gorinchem bijvoorbeeld moest in 1995 het moeilijke besluit nemen om zo’n 10.000 Gorkumers te evacueren, omdat de dijk langs de Merwede dreigde door te breken, waardoor er in de wijk Gorinchem-Oost mogelijk vier meter water zou komen te staan.⁸ Deze ervaring maakte dat hij daarna met man en macht wilde werken aan het verbeteren van de waterveiligheid om herhaling te voorkomen. Over de gemeenschappelijke opgave en het geboden handelingsperspectief was onder bestuurders dus in het algemeen weinig discussie.⁹

Een dubbele doelstelling

In 2002 namen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) gezamenlijk het initiatief tot het opstellen van een Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. Een PKB was een klassieke centralistische projectenprocedure voor het ontwikkelen van een plan voor de ruimtelijke inrichting van Nederland, of een deel van Nederland, in dit geval het rivierengebied. Het doel van de PKB Ruimte voor de Rivier was om een samenhangend en kosteneffectief maatregelenpakket te ontwikkelen voor de benodigde rivierverruiming van de Rijntakken, waarbij nadrukkelijk rekening werd gehouden met de veelheid aan functies, belangen en ruimtelijke ontwikkelingen in het rivierengebied. Vanaf de start kreeg de PKB-procedure dan ook een dubbeldoelstelling mee.¹⁰

De eerste doelstelling was het *op het vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen*. Destijds waren de rivierdijken gedimensioneerd op een maatgevende rivierafvoer van 15.000 kubieke meter per seconde bij Lobith. Voor 2015 werd uitgegaan van een toename tot 16.000 kubieke meter per seconde. In lijn met de nieuwe ruimtelijke visie op waterveiligheid was een eerste belangrijk uitgangspunt van de PKB dat in principe een keuze werd gemaakt voor ruimtelijke maatregelen. Traditionele technische maatregelen, zoals dijkversterking, zomerbedverlaging en het verwijderen van obstakels in het rivierbed, zouden alleen worden voorgesteld als het echt niet anders kon. De ontwikkelde gereedschapskist van mogelijke rivierverruimende maatregelen bevatte dan ook vooral ruimtelijk binnendijkse maatregelen (de ontpoldering van een landbouwgebied, het verleggen van dijken of de aanleg van hoogwatergeulen) en ruimtelijk buitendijkse maatregelen (zoals het afgraven van uiterwaarden). Een tweede belangrijk uitgangspunt van de PKB was dat voor het realiseren van de waterveiligheidsopgave de maatregelen niet als losse puzzelstukjes mochten worden ontworpen, maar onderling moesten samenhangen en passen in het riviersysteem als geheel. Het rivierengebied kent immers belangrijke rivierkundige, landschappelijke en ecologische samenhangen, en maatregelen die op een specifieke plek genomen worden, kunnen de opgave benedenstrooms of bovenstrooms juist verkleinen of vergroten.

De tweede doelstelling, uniek voor die tijd, was het *leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied*. Zo was er al heel vroeg in het proces bij de beleidsmakers van de betrokken ministeries een duidelijk besef van afhankelijkheid. Zij waren immers geen eigenaar van de grond die nodig was voor veel van de voorgestelde ruimtelijke maatregelen, zoals de aanleg van nieuwe hoogwatergeulen of de ontpoldering van gebieden. Met het slechte publieke imago van Rijkswaterstaat en de massale protesten in het rivierengebied nog vers in het geheugen beseften zij dat een radicaal andere manier van beleid maken nodig was om niet weer in een jarenlange patstelling rond planvorming terecht te komen.

Het idee was dat wanneer het voor het behalen van de veiligheidsnormen nodig was om ruimtelijke maatregelen te nemen, deze het beste op zo'n manier genomen konden worden dat tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit van het gebied werd versterkt. Het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling was dus een expliciete uitnodiging aan de betrokken regionale en lokale overheden om mee te doen en in het planproces eigen ruimtelijke ambities, projecten en doelen in te brengen. Met andere woorden: om samen op zoek te gaan naar synergie tussen de verschillende ruimtelijke opgaven en win-winoplossingen te ontwikkelen.



De Blokkendoos

Bijzonder was dat bij de ontwikkeling van het maatregelenpakket de doelen (de veiligheidsnormen) centraal stonden, en niet de oplossingen (de mogelijke maatregelen). De veiligheidsnormen konden immers op verschillende manieren gerealiseerd worden, middels verschillende (combinaties van) rivierverruimende maatregelen. Voortbouwend op de eerder ontwikkelde bestuurlijke samenwerking in het rivierengebied, werd de provincies gevraagd een zwaarwegend advies te geven dat kon rekenen op steun in de betrokken regio's. In samenwerking met gemeenten, waterschappen en andere lokale partijen hebben de provincies vervolgens gewerkt aan een maatregelenpakket – een 'regioadvies' – voor zowel het bovenrivierengebied als het benedenrivierengebied.

Om het keuzeprocess in de regio inhoudelijk te ondersteunen, ontwikkelde Rijkswaterstaat een speciaal computerprogramma, de 'Blokkendoos'. De Blokkendoos bevatte een groslijst van circa zeshonderd rivierverruimende maatregelen. Op een interactieve manier konden regionale bestuurders vervolgens allerlei mogelijke combinaties van maatregelen samenstellen en doorrekenen. Dat hielp om een beter beeld te krijgen van de verwachte kosten en effecten van de verschillende ingrepen, bijvoorbeeld in termen van waterstandsdeling. Door het experimenteren met de Blokkendoos en door de verbeelding van mogelijke effecten, ontstond er beter begrip voor de waterveiligheidsopgave. Tegelijkertijd groeide het inzicht dat de maatregelen samen een keten vormden en nauw samenhangen.

Tijdens de PKB-procedure ontstond wel discussie over de status van het regioadvies. Want hoe zwaar zou het geluid uit de regio's wegen in de landelijke besluitvorming? Om langdurige gebiedsreserveringen te voorkomen, hadden de regionale partijen bovendien een sterke voorkeur voor ruimtelijke maatregelen die het rivierengebied gelijk voor de lange termijn veilig zouden maken. Daarbij zou rekening worden gehouden met een toename van de maatgevende rivierafvoer tot wel 18.000 kubieke meter per seconde bij Lobith. De provincies gingen ervan uit dat het rijk de geadviseerde maatregelenpakketten onverkort zou overnemen.

Maar in de PKB-procedure bleken de kortetermijnveiligheidsnorm (16.000 kubieke meter per seconde in 2015) en beperkingen aan de beschikbare financiële budgetten heel sturend te zijn. De prioriteit ging naar het meest kosteneffectieve maatregelenpakket, en dan vernauwt tot: zo veel mogelijk waterstandsdeling tegen zo laag mogelijke kosten. Met als gevolg dat op sommige plaatsen toch werd gekozen voor technische maatregelen zoals dijkversterking en zomerbedverlaging. Wel werd later de mogelijkheid van een 'Omwisselbesluit' geïntroduceerd, waarmee regionale bestuurders een maatregel konden omruilen voor een beter alternatief dat dezelfde of grotere waterstandsdeling zou realiseren, geen extra rijksbudget zou vereisen en de ruimtelijke

kwaliteit zou verbeteren.¹¹ Uiteindelijk zijn er 39 maatregelen opgenomen in het totale maatregelenpakket dat in de PKB werd gepresenteerd.

Naar uitwerking: weging van de doelstellingen

Met het vaststellen van de PKB Ruimte voor de Rivier in 2006 brak een nieuwe fase aan. Deze fase werd de programmafase genoemd, die was gericht op het verder uitwerken, ontwerpen en uitvoeren van de maatregelen – deze fase zou uiteindelijk duren tot 2019, toen het laatste rivierverruimende project werd opgeleverd (de aanleg van de hoogwatergeul het Reevediep bij Kampen). De programmadirectie Ruimte voor de Rivier (de PDR) werd onderdeel van Rijkswaterstaat. Met een brede achtergrond en een focus op meervoudig ruimtegebruik was de aangestelde programmadirecteur echter geen klassieke Waterstater. Hij had oog voor ruimtelijke kwaliteit, voor lokale en regionale belangen en huldigde het standpunt dat ‘monofunctionele oplossingen per definitie *regret*-oplossingen zijn, omdat die ten koste gaan van andere functies’. Met andere woorden: ‘Dus als waar je ingrijpt de bewoners een offer moeten brengen, maak het dan wel beter en mooier voor die bewoners.’¹²

Tegelijkertijd waren de beginjaren van de 21ste eeuw een turbulente tijd. Het was de tijd van de Parlementaire Enquête Bouwfraude en de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten die onder meer onderzoek deed naar de aanleg van de Betuwelijn. Er was veel kritiek op het management en de uitvoering van grote infrastructurele projecten en de kostenoverschrijdingen die daarmee gepaard gingen. Ook Rijkswaterstaat kwam flink onder vuur te liggen. Om een einde te maken aan zijn technocratische modus operandi werden beleid en uitvoering gescheiden en in 2006 werd Rijkswaterstaat geherpositioneerd als uitvoerend agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ruimte voor de Rivier kreeg de status van een groot infrastructureel project. Gezien de turbulente maatschappelijke context waren centrale sturing en regie op harde randvoorwaarden als scope, geld en tijd dus noodzakelijk. Van tevoren stond dan ook vast hoeveel centimeter waterstandsdeling de rivierverruimende projecten gezamenlijk moesten realiseren (bij hoogwater ongeveer 30 cm over de volle lengte van de grote rivieren) en hoeveel budget hiervoor beschikbaar was (circa 2,3 miljard euro). Bovendien moesten de grote rivieren uiterlijk in 2015 16.000 kubieke meter per seconde kunnen accommoderen.

Centrale sturing was ook nodig voor het borgen van samenhang tussen de maatregelen op riviersysteemniveau. Samen vormden deze randvoorwaarden het centrale kader voor de decentrale planontwikkeling en -uitvoering. Voor de waterveiligheidsdoelstelling konden harde, kwantificeerbare en dus goed toetsbare normen en randvoorwaarden

worden gesteld. Dit was voor de eveneens wettelijk verankerde ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling echter niet goed mogelijk.

Op zoek naar ruimtelijke kwaliteit

Bij de start van het programma was er geen duidelijke omschrijving van het begrip ruimtelijke kwaliteit en ook was er geen duidelijk beeld van de ruimtelijke kwaliteit die uiteindelijk bereikt moest worden. In de toenmalige Nota Ruimte was wel een aantal algemene ruimtelijke doelen voor het rivierengebied opgenomen, zoals het vergroten van de ruimtelijke diversiteit tussen de riviertakken en het behoud en de ontwikkeling van de landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarden van het rivierengebied. Deze doelen vormden dus het startpunt. Maar er moest ook een manier worden gevonden om te toetsen of de ruimtelijke kwaliteit in de verschillende projecten ook daadwerkelijk was verbeterd.

Op landelijk programmaniveau werd daarom een extern kwaliteitsteam ingesteld, het zogeheten Q-team. Dit team adviseerde de programmadirectie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. De voorzitter was een landschapsarchitect, de toenmalige Rijksadviseur van het Landschap, en verder bestond het team onder andere uit een ecooloog, een rivierkundige, een stedenbouwkundige en een fysisch geograaf. Het Q-team gebruikte het drieluik van Vitruvius om het begrip ruimtelijke kwaliteit invulling te geven. Vitruvius was een Romeins architect en ingenieur, die in zijn boek *De Architectura* al stelde dat de kwaliteit van een bouwwerk berust op drie pijlers: duurzaamheid (*firmitas*), functionaliteit (*utilitas*) en schoonheid (*venustas*). Ontworpen ruimtelijke objecten zoals gebouwen en landschappen moeten dan ecologisch duurzaam zijn, ze moeten betekenis hebben voor de gebruikers van deze landschappen – en daarmee in bredere zin voor de samenleving als geheel – en deze gebruikers positieve en mooie ervaringen bieden.¹³

Het Q-team definieerde ruimtelijke kwaliteit als de samenhang tussen de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde van een rivierenlandschap. Meer specifiek werd *gebruikswaarde* gezien als de hydrologische effectiviteit van een rivierverruimende maatregel en de verschillende mogelijke gebruiksfuncties van een rivierenlandschap. *Toekomstwaarde* werd gedefinieerd in termen van de ecologische robuustheid en toekomstbestendigheid van een rivierenlandschap, bijvoorbeeld natuurontwikkeling waarin alle componenten van een riviersysteem zo veel mogelijk een plek hebben. Bij *belevingswaarde* ging het om esthetische en culturele schoonheid van een rivierenlandschap en om cultureel erfgoed.¹⁴

Deze dimensies vormden de kern van het toetskader waarmee het Q-team alle projecten gedurende de verschillende planfasen minimaal vijf keer heeft bezocht. Het Q-team

gaf de projectteams advies over het ruimtelijk ontwerp van de rivierverruimende maatregelen, deed suggesties over hoe de ruimtelijke kwaliteit verder versterkt zou kunnen worden en daagde uit tot innovatief, integraal en ruimtelijk denken.

Net als tijdens de PKB-fase (het regioadvies) werd ook tijdens de programmafase centrale sturing op de dubbeldoelstelling gecombineerd met innovatieve vormen van decentrale sturing, omdat provincies, gemeenten en waterschappen vaak veel beter zicht hebben op mogelijke koppelingen met andere geplande ruimtelijke ontwikkelingen en op kansen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast zijn zij vaak beter in staat om bestuurlijk en ‘place-based’ maatschappelijk draagvlak voor complexe ruimtelijke maatregelen tot stand te brengen. De uitwerking en uitvoering van de rivierverruimende maatregelen die onderdeel waren van het PKB-maatregelenpakket werden dan ook overgelaten aan de initiatiefnemers of ‘trekkers’ van de projecten – vaak een decentrale overheid zoals een provincie of een gemeente – of, in het geval van hydraulisch complexe projecten, Rijkswaterstaat.

Toetsen op de dubbeldoelstelling

Om de uitkomsten van het lokale maatwerk te kunnen toetsen op de dubbeldoelstelling formuleerde de programmadirectie voor zichzelf de volgende ambitie: ‘De PDR voert de regie en ondersteunt de initiatiefnemers van de verschillende rivierverruimende projecten.’ Het hoofddoel was om de projecten op de meest effectieve en efficiënte manier uit te voeren, een ambitie die naadloos aansloot bij de nieuwe, bedrijfsmatige invulling van de rol en positie van Rijkswaterstaat als uitvoerend agentschap waar de programmadirectie immers onderdeel van was. De programmadirectie introduceerde en combineerde hiertoe drie sturingsstijlen: ‘hard’ projectmanagement, ‘zacht’ riviertakmanagement en kennismanagement.

Bij de start omschreef de programmadirecteur het projectmanagement als de ‘controlfunctie’ of de ‘strenge lijn’ van de programmadirectie: ‘Halen we de planning, klopt de aanpak, blijven we binnen het budget? Maar vooral ook: halen we de veiligheidsdoelstelling?’ Hier ging het dus om sturing op de harde overkoepelende randvoorwaarden, waarover in het kader van de Procedureregeling Grote Projecten aan de Tweede Kamer moest worden gerapporteerd. Riviertakmanagement en de drie aangestelde riviertakmanagers – voor de IJssel, het bovenrivierengebied en het benedenrivierengebied – fungeerden als het eerste aanspreekpunt in de regio voor de betrokken lokale en regionale partijen. Hun voornaamste taak was toezicht houden op de uitvoering van de projecten of, zoals de programmadirecteur het verwoordde: ‘Ze zijn de front-office, de vriendelijke lijn. Zij moeten vriendelijk tegen de initiatiefnemers kunnen zeggen: let even op, want anders krijgen we met de strenge lijn te maken.’ Kennismanagement

tot slot had als doel de specialistische en uitvoeringskennis van Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld op het gebied van risicomanagement en contractbeheersing, te delen met de verschillende initiatiefnemers, zodat voor alle projecten niet steeds het wiel opnieuw hoefde te worden uitgevonden. Kennismanagement was ook gericht op het leren en delen van ervaringen tussen de projecten.¹⁵

Deze combinatie van taken bracht de betrokken Rijkswaterstaat-medewerkers echter in een spagaat. In het project IJsseldelta-Zuid bijvoorbeeld, dat werd getrokken door de provincie Overijssel en dat was gericht op de aanleg van een extra rivierarm voor de IJssel (het huidige Reevediep), had Rijkswaterstaat voor zichzelf de ambitie geformuleerd om als ‘gesprekspartner van de regio’ op te treden. De rol van de betrokken Rijkswaterstaat-medewerkers bleef echter beperkt tot het steeds opnieuw vaststellen en controleren van inhoudelijke, financiële en procedurele normen en randvoorwaarden waaraan het project moest voldoen – vooral aangaande de waterveiligheidsdoelstelling. Er was de angst mee te moeten betalen aan de ruimtelijke kwaliteitsambities van de regio en, passend bij de nieuwe rol van Rijkswaterstaat als uitvoerend agentschap, het mandaat ontbrak om daarover ook echt mee te onderhandelen en te beslissen.

Als uitweg probeerden ze daarom hun communicatievaardigheden te verbeteren. Zo las een van de betrokken rivierexperts het boek *How To Be A Great Communicator?* en een toenmalige directeur vergeleek Rijkswaterstaat met de Wegenwacht om de nieuwe benodigde ‘zachte’ vaardigheden toe te lichten, waarbij de nadruk lag op vriendelijk en beleefd ‘klantcontact’, en op luisteren en meedenken.

Hoewel gewaardeerd om zijn technische kennis en expertise, zagen de lokale en regionale partijen Rijkswaterstaat daarom niet als echte partner. Want samenwerken en daadwerkelijk méédenken, op basis van hun technische kennis en expertise, mochten ze niet.¹⁶

Grensverkeer en verbindend leiderschap

Voor het simultaan verbeteren van de waterveiligheid en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit in de verschillende projecten moesten echter vele sectorale, disciplinaire en organisatorische grenzen worden overbrugd. Of anders gezegd, om de dubbeldoelstelling in de praktijk te brengen was ‘grensverkeer’ en verbindend leiderschap nodig. In het programma Ruimte voor de Rivier was dan ook een belangrijke rol weggelegd voor verschillende soorten ‘grenswerkers’ (in het Engels *boundary spanners* genoemd). Dit waren sleutelpersonen die konden opereren op de grens tussen verschillende sectoren, disciplines, organisaties, waarden – en die verschillen konden overbruggen.¹⁷

Terugkijkend wordt in dit verband vaak het leiderschap van Melanie Schultz genoemd, de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Zij was een groot pleitbezorger van de nieuwe integrale en ruimtelijke aanpak van waterveiligheid en geloofde bovendien ‘dat wat lokaal gedaan kan worden, lokaal ook gedaan moet worden’. Door tegen lokale bestuurders te benadrukken ‘dat dit hun moment was’ en dat er ruime mogelijkheden waren voor de inbreng van eigen ruimtelijke ambities en belangen, lukte het haar om vanaf de start van de PKB-procedure bestuurlijke betrokkenheid te organiseren. Reflecterend op haar bestuursstijl van toen zegt zij hierover: ‘Hoe je als bestuurder handelt, werkt door in of je onderling vertrouwen op kan bouwen. Als ik verdeel en heers had gespeeld, had ik niet de volledige medewerking gekregen van de regionale bestuurders.’¹⁸

In de verschillende evaluaties van Ruimte voor de Rivier wordt ook het verbindende leiderschap van de programmadirecteur genoemd. De programmadirecteur was aanwezig tijdens bijeenkomsten van de regionale stuurgroepen, investeerde in de ontwikkeling van persoonlijke relaties met lokale en regionale bestuurders en streefde nadrukkelijk naar het formuleren van gemeenschappelijke doelen en lokaal en gedeeld eigenaarschap van voorgestelde oplossingen. Of, zoals hij zelf stelde: ‘Het programmadoel [de dubbeldoelstelling] stond voor mij altijd voorop en daar probeerden we andere mensen bij mee te krijgen. Dat werkt niet als je je eigen doel bovenaan zet. Het werkt beter om iets te vinden waar de ander mee naar huis kan gaan; ik noem dat “common ground” vinden.’¹⁹ De oprechte interesse in regionale belangen, samen met een helder kader en duidelijk verwachtingenmanagement, zou later essentieel blijken voor het goede verloop van de bestuurlijke samenwerking.

De voorzitters van de regionale stuurgroepen speelden eveneens een belangrijke verbindende rol, niet alleen door het organiseren van het contact tussen de betrokken sleutelbestuurders (wethouders, gedeputeerden, dijkgraven), maar ook als schakel tussen de regio en de bewindspersoon in Den Haag. De bestuurders die betrokken waren bij Ruimte voor de Rivier hadden vaak een goede, persoonlijke klik, en, gecombineerd met een groot geloof in de urgentie en het principe van Ruimte voor de Rivier, ook de bereidheid om naar gezamenlijke oplossingen te zoeken en zich actief in te zetten voor de uitvoering. Veel lokale bestuurders ontpopten zich als sponsors van een specifieke rivierverruimende maatregel. Het hielp daarbij dat alleen de kaders waren vastgesteld (centimeters waterstandsaling, budget, trekker, globale omschrijving van de maatregel). De dubbeldoelstelling bood dus onderhandelingsruimte en de mogelijkheid om er echt een ‘eigen’ project van te maken. Daarbij werd de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling wel gezien als de spreekwoordelijke smeerolie voor het goed laten lopen van het bestuurlijke proces.



Tijdens de uitvoering was er ook expliciete aandacht voor grensverkeer tussen het programma en de bewoners van het rivierengebied. Zo werden door de eerdergenoemde burgemeester van Gorinchem in samenwerking met de programmadirectie publieke ‘hoogwaterrondvaarten’ op de rivier de Merwede georganiseerd, om bewoners de gevolgen van een hoge waterstand te laten zien – met zowel de burgemeester als de programmadirecteur mee aan boord. Tijdens de uitvoeringsfase zijn bewoners ook actief uitgenodigd om hun eigen verhalen over de Ruimte voor de Rivier-ingrepen te ‘jutten’. Dit resulteerde in een netwerk van vrijwillige verslaggevers, de Rivierjutters, die twee jaar lang hun ervaringen, foto’s en verhalen hebben gedeeld via hun eigen social media en via de officiële Ruimte voor de Rivier-kanalen. Het resultaat was een veelkleurig beeld van de uitvoeringswerkzaamheden op de verschillende projectlocaties. Voor de programmadirectie waren de Rivierjutters als de ‘ogen en oren in de regio’ een belangrijke informatiebron.²⁰

In het programma Ruimte voor de Rivier was dus veel aandacht voor verbindend leiderschap en voor het organiseren van grensverkeer op veel verschillende plekken en niveaus, met als resultaat bestuurlijk draagvlak en een intensieve samenwerking tussen alle betrokken stakeholders in de diverse stuur-, project- en klankbordgroepen. Dit kon echter niet voorkomen dat de rivierverruimende maatregelen in verschillende gebieden ook hebben geleid tot protesten en fikse weerstand van lokale bewoners, agrariërs en andere belanghebbenden, zoals bij de binnendijkse projecten Ontpoldering Noordwaard, Nijmegen-Lent en Veessen-Wapenveld. Om ruimte te maken voor het water moesten daar huizen worden gesloopt, bewoners verhuizen en bedrijven verplaatsen, en ook het landschap veranderde ingrijpend. Dat er nu sprake is van collectieve trots juist op die grote en meest ingrijpende Ruimte voor de Rivier-projecten is mede te danken aan de centrale positie die landschapsarchitecten in het programma hadden en aan de innovatieve grenswerkrollen die zij gedurende het programma ontwikkelden.

Landschapsarchitecten als grenswerkers

Ruimtelijke kwaliteit ontstond niet vanzelf. Ze moest actief worden georganiseerd, zowel op programma- als op projectniveau.²¹ Ruimtelijke kwaliteit werd niet gezien als systeemresultaat dat kon worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria, maar als ‘mensenwerk’ dat actief moest worden geborgd in het lokale planproces van de verschillende rivierverruimende projecten.²² Omdat voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit integraal en ruimtelijk denken hard nodig was, speelden landschapsarchitecten hierin als een specifiek type grenswerkers een cruciale rol.²³

Landschapsarchitecten waren niet alleen betrokken bij de interactieve ontwerpatelier- en workshops die tot doel hadden de rivierverruimende projecten die onderdeel

waren van het PKB-maatregelenpakket verder uit te werken. Ook de voorzitter van het programmabrede Q-team was een landschapsarchitect, evenals de coördinator van het cluster ruimtelijke kwaliteit dat onderdeel was van de programmadirectie. Waar de Q-teamleden en de medewerkers van het cluster ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk vooral gericht waren op het toetsen van de bereikte ruimtelijke kwaliteit en het adviseren over hoe de ruimtelijke kwaliteit in een project verder versterkt zou kunnen worden, daar waren de landschapsarchitecten daadwerkelijk betrokken bij het interactieve ontwerpproces en vooral gericht op het faciliteren van lokale samenwerking en het ontwikkelen van hun eigen innovatieve grenswerkrollen.

In de literatuur over grenswerken worden verschillende, nauw gerelateerde, kernactiviteiten onderscheiden: (1) het verzamelen en selecteren van relevante informatie aan de andere kant van een grens; (2) het vertalen en interpreteren van deze geselecteerde informatie, en (3) het verbinden van mensen en organisaties aan beide kanten van een grens.²⁴ Deze activiteiten kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd, resulterend in verschillende grenswerkrollen. Tijdens de uitvoeringsfase van Ruimte voor de Rivier bleken met name de vertaalfunctie en de verbindende functie van landschapsarchitecten essentieel. Op basis van kernactiviteiten en beschikbare competenties kunnen drie typische grenswerkrollen worden onderscheiden die landschapsarchitecten hadden in Ruimte voor de Rivier-projecten.

De eerste belangrijke grenswerkrol van de betrokken landschapsarchitecten wordt ook wel beschouwd als de traditionele rol van de professie, namelijk die van de *vakinhoudelijke ontwerper*. Het accent ligt dan vooral op het scannen van de omgeving, het selecteren van relevante informatie en ideeën, om deze vervolgens ruimtelijk inzichtelijk te maken. Domeinkennis is voor deze grenswerkrol essentieel, dus kennis over landschappen en kennis over het te veranderen landschap. Landschapsarchitecten kunnen verschillende soorten informatie visueel integreren en zo onderlinge samenhangen zichtbaar maken, waardoor kansen in beeld komen. Rijkswaterstaat en ook de waterschappen hadden destijds vaak geen ervaring met ruimtelijke kwaliteit als aparte doelstelling en ook weinig expertise op het gebied van landschappelijk en ruimtelijk ontwerp. Landschapsarchitecten werden daarom vaak extern gerekruteerd om een specifiek product te ontwikkelen, zoals een ruimtelijk kwaliteitskader, een ruimtelijk ambitiedocument of een schetsontwerp. Deze inhoudelijke grenswerkrol was met name van toepassing in situaties waarin de ontwerpopdracht relatief eenvoudig was in termen van ruimtelijke complexiteit en het aantal betrokken partijen.

Een tweede belangrijke en krachtige grenswerkrol die landschapsarchitecten in het programma Ruimte voor de Rivier op zich namen, kan samengevat worden onder de noemer *visionair verhalenverteller*. Kernactiviteiten van deze grenswerkrol zijn opnieuw het selecteren en vertalen van informatie en ideeën, maar het accent ligt nu op interpre-

teren, ‘reframen’ en proactief communiceren: het begrijpen van de verschillende talen van betrokken partijen en deze verzoenen in een nieuw verhaal, in een nieuw narratief. Aantrekkelijke visuele metaforen en beelden droegen bij aan de verbindende magie van het gecreëerde ontwerp waarvan de betrokken landschapsarchitect zich tot ambassadeur ontwikkelde. Een mooi voorbeeld is de ontpoldering van de Noordwaard, gelegen nabij de Biesbosch, een van de koploperprojecten van het Ruimte voor de Rivier-programma. De landschapsarchitect was hier vanaf de start van het project betrokken en speelde als integraal onderdeel van het projectteam een sleutelrol in het interactieve ontwerpproces dat was gericht op het ontwikkelen van een nieuwe ruimtelijke visie voor deze polder.

De gekozen basis voor het toekomstige ruimtelijke ontwerp was een historische kaart van de Noordwaard uit het begin van de twintigste eeuw, waarop het gebied wordt gekenmerkt door een structuur van kreken en diverse kleine polders. Deze kaart vormde ook het startpunt voor de interactieve ontwerpstudio's waarin bewoners, omwonenden, agrariërs en belangenorganisaties werd gevraagd ‘mee te tekenen’. Bewoners en agrariërs waren overigens geen voorstander van het alternatief dat gebaseerd was op ‘kleine compartimenten’; zij gaven de voorkeur aan een alternatief met ‘grote compartimenten’, ook omdat dit meer mogelijkheid bood voor voortzetting van bestaande activiteiten.

Uiteindelijk vertaalde de landschapsarchitect de verzamelde input naar een integraal ontwerp passend bij deze historische identiteit van de Biesbosch, met inachtneming van wensen en voorkeuren van de bewoners en agrariërs, waarbij de waterveiligheidsdoelstelling is gerealiseerd en de ruimtelijke kwaliteit is versterkt. Zo werd de ruimtelijke samenhang met de Biesbosch verbeterd, kwam er ruimte voor nieuwe natuur met het terugbrengen van getijdenwerking en is er ruimte gecreëerd voor rustige vormen van recreatie.²⁵

De derde en meest innovatieve grenswerkrol die landschapsarchitecten vervulden in het programma Ruimte voor de Rivier – de *procescoördinerende ontwerper* – gaat nog een stap verder. Alle drie de grenswerkactiviteiten zijn voor deze rol belangrijk (selecteren, vertalen en verbinden), maar de focus ligt nadrukkelijk op het verbinden van mensen en organisaties aan beide kanten van een grens. Procescoördinerend ontwerpen gaat om het organiseren en ondersteunen van inclusieve ontwerpprocessen. Deze grenswerkrol wordt belangrijker naarmate de complexiteit van het ontwerpprobleem toeneemt. Om deze rol succesvol te kunnen vervullen, zijn naast aanvullende cognitieve competenties (bijv. kennis over strategische doelen van andere organisaties) ook sociale competenties belangrijk, zoals luisteren, het vermogen om met conflicten om te gaan en politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

In het project Ruimte voor de Rivier Deventer selecteerde de betrokken landschapsarchitect bijvoorbeeld niet een specifieke historische situatie als basis voor het toekomstige ontwerp, maar ging met een open blik van start, waarbij diverse bronnen als basis werden gebruikt. Bewoners en andere betrokken partijen werden vervolgens uitgenodigd om actief mee te denken en om samen gedeelde waarden en visies te integreren in een samenhangend ontwerp voor de rivierverruiming. De geïnventariseerde wensen en belangen werden vertaald in schetsen van diverse beleidsopties. Op basis van deze visualisaties voerde hij het gesprek over welke optie het meest wenselijk en haalbaar was.

Een toenmalige projectmanager vergeleek de procescoördinerende rol van de betrokken landschapsarchitect wel met die van een dirigent van een orkest: ‘Hij houdt toezicht op de scope van het orkest, inhoudelijk bedoel ik. Hij begrijpt hoe de muziek gespeeld moet worden, hij begrijpt de behoeften van het publiek en hij luistert heel goed. Dat is ook wat een dirigent doet.’ De landschapsarchitect werd gezien als een teamspeler, niet als een prima donna. Hij begreep, respecteerde en vertaalde lokale behoeften en bevorderde op die manier een productieve samenwerking tussen de betrokken partijen.²⁶

Het programma Ruimte voor de Rivier liet de veranderende rol van landschapsarchitecten en ruimtelijke ontwerpers zien. Zij gingen ver voorbij hun traditionele vakinhoudelijke rol en hadden meer procescoördinerende grenswerkrollen, waarvoor naast nieuwe cognitieve competenties ook nieuwe sociale competenties essentieel bleken. Welke grenswerkrol zij vervulden, hing echter niet alleen af van de individuele eigenschappen van de desbetreffende landschapsarchitect, maar bijvoorbeeld ook van de complexiteit van het project. Daarbij gold: hoe complexer het project, hoe waarschijnlijker het was dat alle drie de grenswerkactiviteiten nodig waren. Belangrijk was dat de betrokken landschapsarchitect een duidelijke taakomschrijving had, die gericht was op grenswerken en verbinden, en kon rekenen op steun en mandaat van de projectorganisatie – idealiter waren zij hier zelfs onderdeel van, bijvoorbeeld als rechterhand van de projectmanager.²⁷

Leren van Ruimte voor de Rivier

Het gedachtegoed van Ruimte voor de Rivier is helaas niet blijvend institutioneel verankerd. Het programma stond relatief los van Rijkswaterstaat en later ook van het Deltaprogramma; het was een aparte programmaorganisatie met een eigen Hoofd-ingenieur-Directeur (HID) en ook een eigen budget. Hoewel dit ruimte bood voor flexibiliteit en voor sturing op onderlinge samenhang tussen de verschillende projecten, is het gedachtegoed uiteindelijk geen onderdeel geworden van de lijnorganisatie. Daarmee had het binnen de organisatie ook geen blijvende impact.²⁸ Wel werden de

bestuurlijke samenwerking en de wijze waarop tijdens Ruimte voor de Rivier belanghebbenden in een vroegtijdig stadium zijn betrokken als voorbeeld gezien waar later ook het Deltaprogramma op voortbouwde.

In het actuele Hoogwaterbeschermingsprogramma (het HWBP), de grootste dijkversterkingsoperatie sinds de Deltawerken en algemeen gezien als de opvolger van Ruimte voor de Rivier, is de dubbeldoelstelling van waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit losgelaten. De focus is ook niet meer eerst op ruimtelijke maatregelen, maar op technische maatregelen – dijkversterking. De afgelopen jaren is wel de ambitie geformuleerd om ruimtelijke kwaliteit te borgen (in ieder geval niet te verminderen) in het planproces van alle HWBP-projecten. Dit is echter wel een aanzienlijk zwakkere institutionele verankering van ruimtelijke kwaliteit dan werd bereikt door het bij PKB vastleggen van de dubbeldoelstelling van Ruimte voor de Rivier.²⁹

De invulling van ruimtelijke kwaliteit hangt nu vooral af van de individuele projectaansturing door de waterschappen. Zij bepalen nu zelf per waterveiligheidsproject of en hoe zij invulling willen geven aan het borgen of versterken van ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke expertise en kennis over het meenemen van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten is echter nog altijd beperkt. Volgens het College van Rijksadviseurs en de Algemene Rekenkamer leidt dit in de praktijk tot sobere, technische dijkversterkingsprojecten, waarbij het vasthouden aan de status quo overheerst, de financiën leidend zijn en ruimtelijke kwaliteit maar weinig aandacht krijgt.³⁰ In veel waterveiligheidsprojecten gaat ruimtelijke kwaliteit vaak niet verder dan de ‘ruimtelijke inpassing’ van bijvoorbeeld een dijkversterking. Door het ontbreken van een formele dubbeldoelstelling gaat de aansturing vanuit het programmaniveau eerst en vooral over tijd, geld en waterveiligheid.³¹

De vraag is dan ook hoe ruimtelijke kwaliteit structureel geborgd kan worden in het planproces van waterveiligheidsprojecten. Allereerst helpt een sterke verankering van ruimtelijke kwaliteit als co-doelstelling naast waterveiligheid. Dan wordt het mogelijk om op beide doelstellingen te sturen en om voortgang en effect te monitoren en te toetsen. Expliciete aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en integrale gebiedsontwikkeling biedt kansen voor het creëren van draagvlak en het zoeken naar innovatieve oplossingen en financieringsmogelijkheden.

Hiervoor is het creëren van gedeeld eigenaarschap tussen alle betrokken partijen en belanghebbenden essentieel. Dat vergt een brede mix van instrumenten. Want hoewel ‘zachte’ sturing en facilitering door grenswerkers zeker bijdragen aan de borging en versterking van ruimtelijke kwaliteit, is het belangrijk dat de uitkomsten van dergelijke instrumenten ook vastgelegd en verankerd worden, bijvoorbeeld in ‘harde’ (bindende) kaders, zoals samenwerkingsovereenkomsten. Daarnaast is het belangrijk om voldoende

speelruimte in te bouwen door vroeg te beginnen met de (co-)financiering van de ruimtelijke kwaliteitsambities. Deze speelruimte kan bereikt worden met één integraal en taakstellend budget voor alle projectdoelstellingen. Een dergelijk integraal budget biedt ruimte voor slimme combinaties en innovaties in de uitvoeringsfase, maar vereist ook heldere samenwerkingsafspraken. Complexe ruimtelijke projecten vragen immers om meerdere projecteigenaars en financieringsstromen.³²

Dit betekent ook iets voor de werkwijze en cultuur in van oudsher technische organisaties zoals Rijkswaterstaat en de waterschappen. Die zullen zich als ‘gebiedspartner’ veel proactiever moeten gaan opstellen. Zij moeten eerder en breder in hun planprocessen verkennen bij welke waterveiligheidsprojecten ruimtelijke ambities meegenomen kunnen worden. En net als in het programma Ruimte voor de Rivier verdienen ook de provincies opnieuw een centrale positie in integrale watergebiedsontwikkelingsprojecten.

Hierin is dus nog een fikse weg te gaan. Gelukkig staat sinds Ruimte voor de Rivier het belang van ruimtelijke kwaliteit niet meer ter discussie. Recente beleidsontwikkelingen zoals de ontwikkeling van een nieuwe Nota Ruimte en het programma ‘Mooi Nederland’ benadrukken opnieuw de verbindende kracht van het streven naar ruimtelijke kwaliteit (ook wel kwaliteit van de leefomgeving genoemd). Klimaatadaptatie, energietransitie, duurzame mobiliteit, kringlooplandbouw en voldoende en betaalbare woningen – het zijn grote, urgente ruimtelijke opgaven. Tegelijkertijd is de beschikbare ruimte schaars.

De complexiteit van en de wisselwerking tussen deze opgaven en de schaarse ruimte vraagt wederom om doelvervloechting, om integrale, slimme en ook waardevolle oplossingen. En hoewel ruimtelijke kwaliteit een typisch Nederlands begrip is, is momenteel ook internationaal een *revival* gaande. Vergelijkbare begrippen zijn dan ‘landscape quality’, ‘good design’, ‘quality of place’ en ‘environmental quality’. Recente internationale beleidsontwikkelingen zoals het ‘New European Bauhaus’, een initiatief van de Europese Commissie om lokale overheden te ondersteunen bij het toepassen van kwaliteitsprincipes voor de gebouwde omgeving, tonen ook de groeiende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en de noodzaak ruimtelijke kwaliteit institutioneel te verankeren en daarmee te investeren in het benodigde grenswerk.

De ervaringen met Ruimte voor de Rivier leren dat het formuleren van een gezamenlijke doelstelling niet alleen functioneel is, maar ook dat het streven naar maatschappelijke meerwaarde de basis kan leggen voor een overtuigend verhaal waar bestuurders, beleidsmakers, bewoners en andere belanghebbenden graag de schouders onder willen zetten. Een formele dubbeldoelstelling draagt bovendien niet alleen bij aan draagvlak, maar

zorgt ook voor bredere institutionele verankering en daarmee grotere mogelijkheden om actief te sturen op de uitvoering van de verschillende componenten.

De wijze waarop in de programmatische aanpak van Ruimte voor de Rivier steeds opnieuw een balans is gevonden tussen centrale regie en het geven van ruimte aan lokale uitvoering en maatwerk, vormt een ander leerpunt. Juist complexe projecten vragen om een dergelijke flexibele programma-aanpak. Daarbij is het belangrijk dat een programma dan zowel zelfstandig naast als in goede verbinding met de lijnorganisatie wordt gepositioneerd³³ en dat er volop wordt ingezet op verbindend leiderschap en de ontwikkeling van grensverleggend, procescoördinerend grenswerk.

Noten

- 1 Dit hoofdstuk is gebaseerd op het boek dat ik schreef over de reorganisatie van Rijkswaterstaat en het programma Ruimte voor de Rivier: van den Brink, M. (2009). *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Eburon., en dan met name hoofdstuk 6 (over de historie van het Nederlandse rivierenbeleid en het programma Ruimte voor de Rivier), hoofdstuk 7 (over Ruimte voor de Rivier-maatregel Ontpoldering Noordwaard) en hoofdstuk 8 (over Ruimte voor de Rivier-maatregel Bypass Kampen, nu het Reevediep). Daarnaast is dit hoofdstuk gebaseerd op eerder onderzoek dat de Rijksuniversiteit Groningen uitvoerde in opdracht van Rijkswaterstaat: Busscher, T., Verweij, S., van den Brink, M., Edelenbos, J., Bouwman, R. & van den Broek, J. (2017). *Het organiseren van ruimtelijke kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*. Tot slot is dit hoofdstuk gebaseerd op recent onderzoek dat de Rijksuniversiteit Groningen uitvoerde samen met Wageningen Universiteit: Keijzer, C., Bakx, M., Restemeyer, B., van den Brink, M., Strenke, S., Lenzholzer, S. & Arts, J. (2024). *Tijd voor een kwaliteitskering! Samen de puzzel leggen voor meer ruimtelijke kwaliteit in dijklandschappen*.
- 2 Zie voor meer informatie over het programma Ruimte voor de Rivier het prachtig geïllustreerde boek *Ruimte voor de Rivier: veilig en mooi landschap*, dat in 2017 is uitgegeven door Uitgeverij Blauwdruk.
- 3 Zie bijv.: Wiering, M. & Immink, I. (2006). When water management meets spatial planning: a policy-arrangements perspective. *Environment and planning C: Government and Policy*, 24(3), 423-438.
- 4 Bervaes, J. et al. (1990). *Attila op de Bulldozer: Rijkswaterstaat en het Rivierengebied*. Van Oorschot.
- 5 Zie voor de bron van het citaat en voor meer informatie over het publieke imago van Rijkswaterstaat als 'Attila op de Bulldozer' en de strijd tussen de 'harde dijkverzwaarders' en de 'zachte LNC-activisten' (waarbij LNC verwijst naar landschap, natuur en cultuurhistorie), de historische analyse van tweehonderd jaar rivierenbeleid door Alex van Heezik (2006, p. 95 voor het aangehaalde citaat), getiteld *Strijd om de rivieren*. Den Haag/Haarlem.
- 6 Busscher et al. (2017). Op. cit., p. 30.
- 7 Zie voor een overzicht van de evaluaties van het programma Ruimte voor de Rivier het Publicatieplatform van Rijkswaterstaat: <https://open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/@149139/eind-deevaluatie-programma-ruimte/>. Voorbeelden zijn: *Procesevaluatie totstandkoming PKB Ruimte voor de Rivier* (ten Heuvelhof et al., 2007); *Juridisch-bestuurlijke evaluatie Ruimte voor de Rivier* (Groothuijs et al., 2018); *Ruimte voor de Rivier: Oogst ruimtelijke kwaliteit* (Rijkswaterstaat, 2018); *Beleving van programmacommunicatie door bewoners en projectleiders betrokken bij het programma Ruimte voor de Rivier* (Rijkswaterstaat, 2018).
- 8 Zie het krantenartikel 'Wegwezen allemaal' dat in 2020 verscheen in *AD Rivierenland*, waarin de toenmalige burgemeester van Gorinchem terugblijkt op het hoogwater en de evacuaties in 1995.
- 9 Bötger, E. & Beekmans, C. (2017, 1 november). *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking Ruimte voor de Rivier: Samenwerken is hard werken* (Rijkswaterstaat).
- 10 Zie ook: van den Brink, M. & Meijerink, S. (2006). De spagaat van Verkeer en Waterstaat: Het project Ruimte voor de Rivier. *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, 87(2), 22-26.
- 11 *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking*, op. cit., p. 61.
- 12 Citaten uit het interview met programmadirecteur Ingwer de Boer in: de Jonge, A., Klijn, F., Ellen, G.J. & Minkman, F. (2022, 19 juli). *Trots en spijt in de waterbouw: Lessen uit de praktijk*. Deltares & TU Delft.
- 13 Zie ook: van den Brink, A. & van Etteger, R. (2018). *Het nieuwe rivierenlandschap: Veiligheid in geval van nood, schoonheid elke dag*. Wageningen.
- 14 De leden van het Q-team beschreven dit ook in het volgende artikel: Klijn, F., de Bruin, D., de Hoog, M.C., Jansen, S. & Sijmons, D.F. (2013). Design quality of room-for-the-river measures in the Netherlands: role and assessment of the quality team (Q-team). *International Journal of River Basin Management*, 11(3), 287-299.

- 15 Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2007). 'Programmadirectie voert de regie'. *Waterstand*, 1, p. 2; Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (2006). *Offerte Planstudie Ruimte voor de Rivier*. Den Haag.
- 16 Van den Brink (2009). Op. cit.
- 17 Zie voor meer informatie over grenswerkers: van Meerkerk, I. & Edelenbos, J. (2018). *Boundary spanners in public management and governance: An interdisciplinary assessment*. Edward Elgar Publishing.
- 18 De citaten van staatssecretaris Melanie Schultz zijn afkomstig uit de *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking*. Op. cit., p. 25, 39 en 42.
- 19 Het citaat van programmadirecteur Ingwer de Boer is ook afkomstig uit de *Deevaluatie Bestuurlijke Samenwerking*, op. cit., p. 19.
- 20 Zie het rapport *Rivierjutters: De kracht van storytelling in de communicatieaanpak van Ruimte voor de Rivier*, in 2016 opgesteld door Rijkswaterstaat Ruimte voor de Rivier.
- 21 Busscher et al. (2017), op. cit.
- 22 Zie bijv. het hoofdstuk 'Kwaliteit als bindmiddel', geschreven door Dirk Sijmons, dat onderdeel is van het boek *Ruimte voor de Rivier: veilig en mooi landschap* dat in 2017 is uitgegeven door Uitgeverij Blauwdruk.
- 23 Van den Brink, M., 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., van den Brink, A. & Bruns, D. (2022). Boundary thinking in landscape architecture and boundary-spanning roles of landscape architects. *Landscape Research*, 47(8), 1087-1099.
- 24 Tushman, M.L. & Scanlan, T.J. (1981). Characteristics and external orientations of boundary spanning individuals. *Academy of Management Journal*, 24(1), 83-98; van Meerkerk, I. & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47, 3-24.
- 25 Het voorbeeld van de Noordwaard is gebaseerd op hoofdstuk 7 uit: van den Brink, M. (2009), zie noot 1. Zie voorts Busscher et al. (2017), waarin de ontpoldering van de Noordwaard ook een van de onderzochte cases is.
- 26 Het voorbeeld van Deventer is gebaseerd op Busscher et al. (2017) en van den Brink et al. (2019). Op cit.
- 27 Van den Brink et al. (2019). Op. cit.
- 28 Busscher et al. (2017). Op. cit.
- 29 Restemeyer, B., van den Brink, M., Arts, J. & Bakx, M. (2023). Meer dan een dijk (2): Een instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten. *H2O Online*. Geraadpleegd van www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/meer-dan-een-dijk-2-een-instrumentenpalet-voor-ruimtelijke-kwaliteit-bij-waterveiligheidsprojecten.
- 30 Keijzer et al. (2024). Op. cit. College van Rijksadviseurs (2020). *Hoogwaterbeschermingsprogramma: van 'sober en doelmatig' naar 'slim en doelmatig'*. Algemene Rekenkamer (2023). *Voorbij de dijk*.
- 31 Restemeyer, B., van den Brink, M., Keijzer, C., Rijnks, R. & Arts, J. (2023). *Vijf lessen voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit in het Hoogwaterbeschermingsprogramma*. H2O Online. Geraadpleegd van <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/vijf-lessen-voor-het-versterken-van-ruimtelijke-kwaliteit-in-het-hoogwaterbeschermingsprogramma>.
- 32 Keijzer et al. (2024). Op. cit.
- 33 Edelenbos, J. (2017). *Sturen op ruimtelijke kwaliteit in reflectie* (essay). In: Busscher et al. (2017). Op. cit.