



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Ministerie van IenM
DG Ruimte en Water drs. P.R. Heij
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

**College van
Rijksadviseurs**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Contactpersoon

ir. Eric Luiten

M 06 10 94 95 46
eric.luiten@rgd.minbzk.nl

Kenmerk

RBM-20140915

Kopie aan

De Deltacommissaris
drs. W.J. Kuijken

Datum

16 september 2014

Betreft Advies Borging van ruimtelijke kwaliteit in het Delta Programma

Zeer geachte heer Heij,

In antwoord op uw schriftelijke verzoek van 2 april jongstleden, dat u ons mede namens de Deltacommissaris hebt gedaan, brengen wij met deze brief op compacte wijze advies uit over de wijze waarop het breed gevoelde verlangen naar ruimtelijke kwaliteit bij de uitwerking en uitvoering van het Deltaprogramma operationeel kan worden gemaakt. Het College van Rijksadviseurs (CRa) was blij met uw verzoek omdat wij denken dat de investeringen die Nederland de komende decennia gaat doen in de sfeer van hoogwaterveiligheid en zoetwatervoorziening het functioneren, de constructie en het aanzien van het landschap ingrijpend gaan beïnvloeden. De Nederlandse overheid en de waterbeheerders hebben een lange gezamenlijke waterstaatstraditie waarin ruimtelijke kwaliteit, vormgeving en landschappelijke inpassing van het werk soms impliciet en soms expliciet aan de orde was. Het is zaak uit de langjarige ervaringen op dit gebied de goede gebruiken en referenties op te sporen en te situeren in een Deltaprogramma van de 21^{ste} eeuw. Want het is ook duidelijk dat de bestuurlijke, wettelijke, financiële en maatschappelijke omstandigheden de laatste jaren flink zijn veranderd. De nieuwe eeuw wordt getypeerd door nieuwe condities: een complexe verdeling van verantwoordelijkheid en een grotere rol voor de bezorgde en mondige samenleving zullen de planvorming, de procedures, besluitvorming en de resultaten een nieuw gezicht geven.

U vraagt het CRa, kort geformuleerd, om invulling van en kanttekeningen bij de ruimtelijke kwaliteitsborging die de concretisering van het Deltaprogramma zou moeten begeleiden. Daarbij hebben we de opgedane ervaringen bij kwaliteitsborging bij grote civiele en

bouwprojecten in het advies verwerkt. Met name de in onze ogen succesvolle en effectieve inzet bij het programma Ruimte voor de Rivier en het project Afsluitdijk is voor ons – en voor u – een goede referentie. De andere belangrijke informatie en inspiratie is gevonden tijdens de intensieve contacten met de leiding van het Hoogwaterbeschermingsprogramma, waarbinnen Rijkswaterstaat en de Waterschappen samen optrekken.

Datum
16 september 2014
Kenmerk
RBM-20140915

Deltaprogramma als ruimtelijke opgave

De beoogde modificaties in het waterbeheer zijn van groot belang voor de ruimtelijke ontwikkeling van het Nederlandse grondgebied. Niet voor niets spreken we in de ruimtelijke ordening over de fundamentele betekenis van bodem en water voor de ruimtelijke structuur en de configuratie van het grondgebruik. Mede in dat licht wordt het waterbeheer beschouwd als een onvervreembare zorgplicht van de publieke sector. Natuurwaarden, agrarische ontwikkeling, transport, woon- en werkklimaat, beroepsvisserij en toerisme en recreatie staan in direct verband met het waterbeheer. Door dat conditionerende effect van het water voor de ruimtelijke ontwikkeling (zowel in de zin van beperkingen als van mogelijkheden) leggen we – in het verlengde van onze eerder uitgebrachte adviezen over Deltaprogramma IJsselmeer en Deltaprogramma Zuidwestelijke Delta en in navolging van het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving over de gewenste integraliteit van het Deltaprogramma – de nadruk op het Deltaprogramma als ruimtelijke opgave.

We stellen vast dat de primaire doelen van het programma, namelijk hoogwaterveiligheid en zoetwatervoorziening, een inherent ruimtelijke expressie hebben. Om de gedachten te bepalen noemen we een aantal ruimtelijke kansen en mogelijke kwaliteitssprongen die als ingrijpende neven-doelen van het Deltaprogramma zijn te typeren:

- stabiliseren en zo nodig herschikken van bestemmingen van zowel land als water, waardoor zowel de houdbaarheid van het watersysteem als het maatschappelijk rendement van het eigendom (van land en water) kunnen toenemen;
- optimaliseren van de taakverdeling en waar mogelijk differentiëren van de hydrologische compartimentering van ons land waardoor bovenregionale, aan het water gerelateerde ecologische en economische waarden zich verder kunnen ontwikkelen;
- versterken van de hiërarchie en de relaties tussen lokale en regionale voorzieningen aan het water, waardoor een betere spreiding van toeristische en recreatieve activiteit kan ontstaan;
- vernieuwen, bevestigen of herstellen van regionale watergebonden structuren en patronen en van bijzondere waterstaatsartefacten, waardoor de cultuurlandschappelijke identiteit van gebieden wordt ondersteund.

Tegen de achtergrond van deze ruimtelijke uitdagingen stellen we vast dat de nationale ruimtelijke ordening (vastgelegd in de SVIR) momenteel nauwelijks houvast biedt om de waterstaat- en waterbeheeropgaven die uit het Deltaprogramma voortvloeien te kaderen of te richten. De nieuw op te stellen Omgevingsvisie van het Rijk zal deze lacune moeten dichten. De door de Staatssecretaris van Economische Zaken samengestelde Natuurvisie voor de Grote Wateren is een waardevolle bouwsteen voor deze update, maar zeker niet de enige.

Het MIRT vormt het bestuurlijke en methodologische kader voor verkenning, onderzoek, planvorming en realisatie van overheidsprojecten in het ruimtelijke domein. Voor het Deltaprogramma is een gedifferentieerde uitwerking voorzien. Vooral de grotere, meerjarige deelprogramma's zullen deze procedure gaan volgen. Dat biedt de mogelijkheid om tijdens de uitwerking van Deltaplannen voor de regio's de landschappelijke en de maatschappelijke context in de overwegingen mee te nemen. Het biedt tevens gelegenheid aan alle overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven om tijdig hun ruimtelijke ambities te verbinden aan de projecten, waardoor investeringen in waterstaat en waterbeheer ook andere investeringen op sleeptouw kunnen nemen. Het CRa pleit er daarom al langer voor om in de MIRT-omgeving de ambities ten aanzien van de gewenste ruimtelijke kwaliteit tijdig expliciet te maken zodat de plannen kunnen uitgroeien tot echt geïntegreerde projecten.

Datum
16 september 2014
Kenmerk
RBM-20140915

Het is evident dat in een projectcontext waarbij de mogelijkheden van meerlaagsveiligheid in de beschouwing en de alternatieven worden meegenomen, de ruimtelijke dimensie een belangrijke rol speelt. Dat laten de pilots voor het Eiland van Dordrecht, de IJsseldelta en het eiland Marken duidelijk zien. Waar wij aandacht voor vragen is het besef dat het Deltaprogramma in zijn geheel, potentieel van enorme ruimtelijke betekenis is.

Deltaprogramma als regionale ontwerpogave

Het CRa wil u graag meenemen in het beeld van het Deltaprogramma als een voortgezette ontwerpogave. De eeuwenoude Nederlandse topografie weerspiegelt het feit dat we ons als nationale gemeenschap in deze geografische omstandigheden kunnen handhaven dankzij honderden kilometers waterkering, een uitgestrekte ontwateringsstructuur en een groot aantal civiele kunstwerken. Zij vormen een samenhangende structuur van geavanceerde 'prothesen' die ons droog en overeind houdt in een landschap dat voor een belangrijk deel eigenlijk water wil zijn. De dimensionering en uitstraling van die waterbouwkundige structuur is het resultaat van civieltechnisch ontwerp en landschappelijke, stedenbouwkundige en architectonische vormgeving met een expliciet utilitaire toon, die zich in een setting van overheidshandelen hebben ontwikkeld. We pleiten ervoor deze traditie voort te zetten en een herkenbare laag van 21^{ste}-eeuwse interventies op te bouwen die een zinvolle relatie aangaat met de patronen en artefacten uit voorgaande periodes. De criteria van soberheid en doelmatigheid die het Deltaprogramma omgeven vormen wat ons betreft geen enkel beletsel om technisch ontwerp en omgevingsontwerp op elkaar te betrekken.

Een tweede aanleiding die pleit voor ruimtelijke planvorming is dat de ervaring leert dat voorgenomen interventies in het watersysteem altijd moeten worden verankerd in (of verzoend met) een bestaande topografie, vaak aanleiding zijn voor andere belangen om in te haken en soms onderhevig zijn aan substantiële wijziging gedurende de rit. Dit laatste omdat zich gaandeweg nieuwe inzichten hebben gevormd die eerder niet bekend of benut waren, of omdat de aannemende partij bij de uitvoeringsvoorbereiding een nieuwe, innovatieve oplossing heeft bedacht. Deze trits wordt in de wandelgangen samengevat met de woorden *inpassing*, *meekoppeling* en *omwisseling*. Het CRa wijst er graag op dat alleen

op basis van ruimtelijke planvorming de landschappelijke en stedelijke inpassing gestalte kan krijgen, de meekoppelingskansen kunnen worden onderzocht en het inzicht kan worden verworven dat een andere oplossing meer gewenst effect sorteert.

Datum
16 september 2014

Kenmerk
RBM-20140915

Deltaprogramma en opdrachtgeverschap

Gegeven de verregaand gedemocratiseerde samenleving, de kracht van de belangenvertegenwoordiging en een bestuurlijke structuur waarin Rijk, provincies en waterbeheerders de verantwoordelijkheid gezamenlijk gaan oppakken roept de uitwerking en uitvoering van het Deltaprogramma bij het CRa het beeld op van een complex en langdurig maatschappelijk gezelschapsspel waarin partijen hun inhoudelijke ambities en hun financiële spankracht zullen moeten stroomlijnen. In het verlengde van het idee dat investeringen in waterveiligheid ook investeringen in andere ruimtelijke sectoren gaan uitlokken (wat de planvorming voor Ruimte voor de Rivier en voor de vernieuwde Afsluitdijk goed laat zien) zal ook het opdrachtgeverschap voor de realisatie van projecten gedifferentieerd en meervoudig zijn. Onze ervaring is dat uit zulk geanonimiseerd opdrachtgeverschap niet automatisch overtuigende en ook geen eenvoudige en doelmatige oplossingen voortkomen. Voor we het weten is de uitvoering van het Deltaprogramma *'everybody's business but nobody's concern'*. En er zijn nog twee andere factoren die van grote invloed zijn op de kwaliteit van de plannen en de resultaten. Participatie door maatschappelijke organisaties en bezwaren van particuliere partijen zullen hun invloed hebben op de plannen; alleen in een iteratieve planprocedure kunnen voortschrijdende inzichten beloofd of verworpen worden. Als dat proces niet door helder opdrachtgeverschap is omgeven zal het resultaat in kwalitatieve zin onbevredigend zijn. Ten tweede is het hele stelsel van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap bij grote civiele en bouwprojecten in beweging gebracht. Consortia van ontwerpende, bouwende en beherende bedrijven worden grotendeels verantwoordelijk gemaakt voor planvorming, vergunning, financiering, realisatie en beheer. Opdrachtgevers van overheidswege toetsen alleen nog op het niveau van doelbereik. Dat vergt een bezinning op de manier waarop ruimtelijke ambities en kwalitatieve noties in een aanbestedingsproces expliciet worden gemaakt.

Vanwege deze *fuzzy* programmaomgeving is het vastleggen van kwalitatieve ruimtelijke ambities en tussentijdse toetsing aan die ambities belangrijk. Het CRa zou u willen behoeden voor ruimtelijke procedures en projecten waarbij het uiteindelijk gerealiseerde werk gekwalificeerd kan worden als niets meer dan een moeizaam bevochten onderhandelingsresultaat of een topografiegeworden beheersing van risico's. Om te bevorderen dat de projecten meer worden dan een programmatische optelsom van deelbelangen pleiten we voor ruimtelijke planvorming als integrerende vaardigheid. Daarnaast zal er zelfstandige kwalitatieve oordeelsvorming moeten plaatsvinden tijdens planvorming en uitvoering, vanuit een multidisciplinaire en onafhankelijke invalshoek.

Het CRa is van mening dat de publieke oorsprong van het budget dat de komende jaren beschikbaar zal komen voor investeringen in waterveiligheid en zoetwatervoorziening een extra motief is om oordeelsvorming over ruimtelijke kwaliteit in de procedure in te bouwen.

De publieke opdrachtgevers zullen rekenschap moeten kunnen afleggen over de maatschappelijke effecten en het ruimtelijke rendement van de uitgegeven gemeenschapsgelden. Dat vraagt om inhoudelijke expertise in een onafhankelijke positie, dicht bij het project.

Datum
16 september 2014

Kenmerk
RBM-20140915

De formats van ruimtelijke kwaliteitsborging

De kansen voor ruimtelijke kwaliteit kunnen op twee manieren ondersteund worden: via een spoor van bekwaam opdrachtgeverschap en via een spoor van onafhankelijke oordeelsvorming. Idealiter versterken deze twee sporen elkaar. We schetsen de mogelijkheden in termen van een 'gradiënt van supervisie':

- interne professionaliteit bij de instituties; zorgvuldig en vakbekwaam opdrachtgeverschap,
- collegiale intervisie; ruimte voor vakdebat en plancorrectie binnen de projectorganisatie,
- externe, onafhankelijke supervisie, voor onbepaalde tijd gekoppeld aan een bestuurlijke entiteit,
- externe, onafhankelijke commissie (kwaliteitsteam) voor bepaalde tijd gekoppeld aan een programma.

De invulling van deze reeks is sterk afhankelijk van de inhoudelijke opgave in het deelprogramma of project, de schaal waarop de planvorming plaatsvindt en de besluiten worden genomen en de bestuurlijke configuratie en de maatschappelijke dynamiek rond het initiatief. In het algemeen en als *bottom line* richt het CRa bij de ontwikkeling van goed opdrachtgeverschap het vizier op de water- en hoogheemraadschappen. Daar ligt in onze ogen de uitdaging om de lange institutionele traditie van waterbeheer en landschapsontwerp nieuw leven in te blazen, omdat de regionale waterbeheerders een grote rol krijgen toebedeeld in de uitwerking en de uitvoering van de Deltaplannen. De verhouding tussen de fte's voor technische en voor ruimtelijke ontwerpers binnen de waterbeheerders is in het geheel niet in overeenstemming met de bovengeschetste ruimtelijke dimensies van het Deltaprogramma. Anders gezegd: de waterbeheerders zijn het volgens het CRa aan hun stand én aan het Deltaprogramma verplicht landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen als ruimtelijke denkers en ontwerpers in hun eigen organisaties op te nemen.

Als een projectorganisatie is ingesteld en de scope van het project wordt bepaald moeten technici, experts, omgevingsdeskundigen en anderen uit verschillende bestuurlijke en maatschappelijke domeinen met elkaar in zee. Een zelfbewuste projectorganisatie bouwt een procedure op waarin de omgangsvormen leiden tot intervisie, tot het nemen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de consistentie, uitvoerbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit en houdbaarheid van het plan. Die intervisie ontstaat niet vanzelf, maar vergt een *modus operandi*, een eerstverantwoordelijke functionaris en een beoordelingskader.

Naar analogie met de positie en taken van het College van Rijksadviseurs als onafhankelijke raadgever van de relevante rijksdiensten, hebben de meeste provincies en veel gemeenten een vergelijkbare positie gecreëerd en ingevuld. In de drie Randstadprovincies zijn bijvoorbeeld onafhankelijke Provinciaal Adviseurs Ruimtelijke Kwaliteit benoemd. Zij

kunnen het provinciaal bestuur gevraagd en ongevraagd adviseren over programma's en projecten die gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit van de desbetreffende provincies. Andere provincies hebben deze rol expliciet toebedeeld aan de provinciale welstandsorganisaties of hebben intern in het ambtelijke apparaat mensen in een bijzondere positie gebracht om deze functie te vervullen. De uitwerking van het Deltaprogramma op regionaal niveau en de beoogde regierol die de provincies voor zichzelf in beeld hebben, rechtvaardigen een expliciet appel aan de provincies om hun onafhankelijke adviseurs in te zetten als het 'ruimtelijke geweten' van de gezamenlijke bestuurders. Zij zouden in bepaalde gevallen de rol van projectsupervisor kunnen spelen, zij zouden de samenstelling van ruimtelijke kwaliteitskaders kunnen organiseren en ze zouden betrokken kunnen worden bij de selectie van ingenieurs- en ontwerp bureaus en aannemers.

Datum
16 september 2014
Kenmerk
RBM-20140915

Bij complexere, langjarige projecten, meervoudige belangen en gedeeld opdrachtgeverschap gaan projectorganisaties steeds vaker over tot de oprichting van een kwaliteitsteam (of q-team). Dat is een programma- of projectspecifiek gremium dat door de bestuurlijke opdrachtgever(s) wordt geïnstalleerd en waarin verschillende relevante (ook technische) disciplines zijn vertegenwoordigd. Kwaliteitsteams moeten ruimte krijgen om zonder last of ruggenspraak, op inhoudelijke gronden te adviseren. Om toegevoegde waarde te kunnen leveren moet een q-team zich volstrekt onafhankelijk kunnen opstellen ten opzichte van de herkomst van de leden van de stuurgroep. De drie leden van het CRA acteren vaak als voorzitter van dergelijke teams als er een substantiële rijksbetrokkenheid en –besteding aan de orde is. Kwaliteitsteams bedrijven hun oordeelsvorming over de inhoud van de plannen op basis van vooraf geaccordeerde kwaliteitskaders of ambitiedocumenten. Ze hebben als adviseur van de opdrachtgever het meeste rendement als de oordeelsvorming zich niet alleen uitstrekt over de planvoorbereiding en de bestuurlijke besluitvorming daarbij, maar ook over de aanbesteding, de uitvoering en de oplevering van de werken zelf.

De organisatie van ruimtelijke kwaliteitsborging

De vraag op welk schaalniveau specifieke vormen van kwaliteitsborging het beste tot hun recht komen is bijvoorbeeld in de publicatie "Ruimtelijke Kwaliteitsteams en hun Q-factor" (2014) grondig beschreven. In verband met het Deltaprogramma is op die vraag op dit moment een gedifferentieerd antwoord mogelijk. Het is evident dat de grote Nederlandse watersystemen een bovenprovinciale omvang hebben: de Waddenzee, de kust, het IJsselmeer, de grote rivieren. Dat vergt een slimme structuur van ruimtelijke kwaliteitsborging die recht doet aan de verhouding tussen de grote samenhangende waarden en de opgaven in de regionale projecten. In ons advies over de Zuidwestelijke Delta leiden de kenmerken van de opgave per Deltabekken tot het advies om de supervisie per bekken gestalte te geven en de supervisoren gezamenlijk het Kwaliteitsteam Delta te laten vormen, bijvoorbeeld onder voorzitterschap van de Rijksadviseur. Voor het Deltaprogramma IJsselmeer onderscheiden we op basis van een ruimtelijk kwaliteitskader een aantal regionale projectenvelopes waarbinnen de

dijkversterking, de landschappelijke identiteit en de ecologische en economische ontwikkeling van de IJsselmeerkust samenhangen. Voor het Rivierengebied zou kwaliteitsborging per riviertak een heldere basisverdeling kunnen bieden waarbij de supervisors gezamenlijk het Kwaliteitsteam Rivierengebied vormen. Meer specifiek zullen de MIRT-verkenningen inzicht moeten verschaffen op welke schaal en met welke intensiteit de oordeelsvorming moet worden georganiseerd.

Datum
16 september 2014
Kenmerk
RBM-20140915

De 'zorgplicht' voor ruimtelijke kwaliteit, om in termen van de Omgevingswet te spreken, moet worden verankerd in de publiekrechtelijke aansturing van het Deltaprogramma. Gezien de decentrale opzet van de vervolgstappen is directe planvorming door het Rijk niet voor de hand liggend. Maar de substantiële deelname van het Rijk in het Deltafonds vergt daarentegen wel twee soorten kadering: expliciet gemaakte ruimtelijke doelen en ambities die in de nieuwe Omgevingsvisie van het Rijk zullen moeten worden vastgelegd; en in het verlengde daarvan een heldere procedure en taakverdeling gericht op de toetsing van de ruimtelijke kwaliteit.

Advies

Bovenstaande 'factoranalyse' brengt ons tot de volgende aanbevelingen:

- 1 In het volle besef dat het Deltaprogramma een ruimtelijke opgave is, zal de Regering de nieuwe Omgevingsvisie van het Rijk moeten gebruiken om de nationale ruimtelijke ordening dienstbaar te maken aan het Deltaprogramma. Er is geïntegreerd planologisch houvast nodig om de grote opgaven op het gebied van hoogwaterveiligheid en zoetwatervoorziening een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te verschaffen. Het Rijk zal daarom zijn visie op de toekomst van nationale opgaven zoals de natuur in de grote wateren, de potenties voor de internationale toeristische bedrijvigheid, de delfstoffenwinning en de energietransitie in verband brengen met het Deltaprogramma en het departement van Infrastructuur en Milieu zal daarvoor het initiatief moeten nemen.
- 2 De bestuurlijke pluriformiteit, de schaalverschillen in het Nederlandse watersysteem, de grote maatschappelijke betrokkenheid en de complexiteit van planvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering vergen een expliciete inzet op de borging van de ruimtelijke kwaliteit van het Deltaprogramma. Nu de regionale partijen het initiatief krijgen overgedragen om uitvoerbare deelprogramma's en projecten te ontwikkelen is het Rijk aan zet om samen met deze partijen de inhoudelijke ambities en de procedurele omgangsvormen te bepalen waarmee die borging wordt opgebouwd. De trits *ruimtelijk inspassen, programmatisch meekoppelen en tot omwisselen besluiten* bieden zowel legitimatie als structuur voor dat "Nationale Kwaliteitskader Deltaprogramma".
- 3 De praktijk van ruimtelijke kwaliteitsborging en oordeelsvorming in Nederland heeft de laatste jaren een snelle ontwikkeling doorgemaakt. We adviseren u voort te bouwen op de verzamelde inzichten en daarbij de vier geschetste gradaties van kwaliteitsborging als onderlegger te gebruiken om voor het Deltaprogramma als geheel en voor de deelprogramma's afzonderlijk de koers te bepalen. Wij zijn van mening dat onze positieve

ervaringen opgedaan in project specifieke kwaliteitsteams navolging behoeven. De volgende uitgangspunten zijn naar onze mening daarbij richtinggevend: de oordeelsvorming moet plaatsvinden op verzoek van de (bestuurlijke) opdrachtgever(s), moet worden bedreven door onafhankelijke experts en moet zowel de voorbereiding als de uitvoering van het onderhavige programma of project betreffen.

Datum
16 september 2014
Kenmerk
RBM-20140915

We hopen dat met dit advies de dialoog over ruimtelijke kwaliteit in het Deltaprogramma op gang kan komen. Het College van Rijksadviseurs is zeer bereid om zijn ervaringen en overtuigingen met betrekking tot kwaliteitsborging in het algemeen en de oordeelsvorming bij civiele projecten voor de droge en de natte waterstaat in het bijzonder in te brengen.

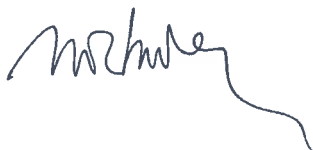
Hoogachtend en met een hartelijke groet,



Frits van Dongen
Rijksbouwmeester



Rients Dijkstra
Rijksadviseur voor Infrastructuur en Stad



Eric Luiten
Rijksadviseur voor Landschap en Water