

# Waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten: *in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase*



Masterthesis

J.H. (Jan) Albers, BSc  
Studentnummer 350243

Master Bestuurskunde: Governance & Management van Complexe Systemen  
Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer/begeleider: Dr. M.W. (Arwin) van Buuren  
Tweede lezer: Prof. mr. dr. E.F. (Ernst) ten Heuvelhof  
Stagebegeleiders: Ir. Sebastiaan van Herk en Jeroen Rijke, MSc

Stagebedrijven: Dura Vermeer, Hoofddorp & UNESCO-IHE, Delft  
Augustus 2011, Utrecht

## Colofon

**Auteur:**

Naam: J.H. (Jan) Albers Bsc  
Studentnummer: 350243

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit: Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW)  
Opleiding: Bestuurskunde (Public Administration)  
Master: Governance en Management van Complexe Systemen

Dura Vermeer Business Development BV  
Taurusavenue 100  
Postbus 3098  
2132 LS Hoofddorp

UNESCO-IHE  
Westvest 7  
Postbus 3015  
2611 AX Delft

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Burgemeester Oudlaan 50  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam



## Voorwoord

Na het afronden van de Bachelor Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit Utrecht in juni 2009, besloot ik een tussenjaar te nemen. Enerzijds om te kunnen oriënteren op een goede masterkeuze en anderzijds om een wens van me in vervulling te laten gaan: vier maanden rondtrekken door Zuid-Amerika. Deze twee zaken waren uitstekend te combineren, waardoor ik na terugkomst in Nederland overtuigd was welke master het zou worden: de Bestuurskunde master Governance en Management van Complexe Systemen.

De overstap van sociale geografie naar bestuurskunde is mij goed bevallen. Bij sociale geografie is er veel aandacht voor het analyseren van ruimtelijke vraagstukken die gekoppeld zijn aan onder meer sociale, economische, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen. Bij bestuurskunde, in het bijzonder in mijn master, is er aandacht voor de manier waarop het proces georganiseerd kan worden om complexe (ruimtelijke) vraagstukken te managen. Vanaf dag één was er in de master aandacht voor de koppeling van wetenschap met de praktijk, hetgeen ik als een absoluut pluspunt heb ervaren.

Afgelopen januari kwam ik in contact met Jeroen Rijke MSc en ir. Sebastiaan van Herk. Zij zijn als parttime promovendi verbonden aan UNESCO-IHE en TU Delft en zij voeren een wetenschappelijke evaluatie uit van het programma Ruimte voor de Rivier, onder leiding van prof. Chris Zevenbergen van UNESCO-IHE/TU Delft. Tijdens een kennismakingsgesprek met hen was ik onder de indruk van hun aanstekelijke enthousiasme en inspiratieve ideeën, alsmede het interessante onderwerp: het programma Ruimte voor de Rivier. In de daaropvolgende maanden hebben zij mij fantastisch begeleid met hun scherpe feedback, waarbij altijd ruimte was voor mijn eigen inbreng en ideeën. Zij hebben er mede voor gezorgd dat ik niet ben verzopen in het chaotische proces van het schrijven van een thesis. Jeroen en Sebastiaan, ontzettend bedankt!

Ook het schrijven van deze thesis ging gepaard met de nodige up's en down's; ondanks de vele waarschuwingen vooraf heb ook ik ze ervaren, maar het schijnt er eenmaal bij te horen! Uiteindelijk zijn alle 'tegenslagen' overwonnen, getuige het eindresultaat dat nu voor u ligt. Deze thesis was echter nooit tot stand gekomen zonder de steun van een aantal mensen. Ik wil mijn scriptiebegeleider, Dr. Arwin van Buuren, ontzettend bedanken voor zijn immer terechte kritische blik, waardoor ik keer op keer de scriptiebijeenkomst weer vol vertrouwen verliet. Daarnaast wil ik mijn collega's (Ellen, Peter, Edwin, Marlien, Chris, Paula, Germaine en Johan) van Dura Vermeer, afdeling Business Development, bedanken voor het 'sparren' over mijn onderwerp en ook voor de oprechte interesse die is getoond in mijn onderzoek. Ook wil ik de respondenten van mijn onderzoek bedanken, want zonder hen had dit onderzoek nooit uitgevoerd kunnen worden. Daarnaast vond ik het afnemen van de interviews ontzettend leuk om te doen. Zodoende heb ik een leuk kijkje in de keuken gekregen bij waterschappen, gemeenten, aannemers en architectenbureaus.

Last but not least, wil ik mijn ouders ontzettend bedanken voor de onvoorwaardelijke steun die zij mij hebben gegeven gedurende mijn studietijd.

Jan Albers  
Utrecht, augustus 2011

## Samenvatting

In deze thesis is onderzoek gedaan naar de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten, in het bijzonder in de overgang naar de uitvoeringsfase. Er is een kennisbehoefte omtrent waarborging van ruimtelijke kwaliteit, omdat er begin 2011 vermoedens zijn dat ruimtelijke kwaliteit onder druk staat of komt te staan in de overgang naar uitvoeringsfase, hetgeen vaker voorkomt in complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Het miljardenprogramma Ruimte voor de Rivier bestaat uit meer dan 30 projecten, waarbij sprake is van een dubbeldoelstelling. Deze dubbeldoelstelling bestaat uit het verhogen van de waterveiligheid in het Nederlandse rivierengebied en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) en andere betrokken overheden zijn zeer tevreden over de verworven ruimtelijke kwaliteit gedurende de planstudiefase, maar willen ervoor waken dat deze in de overgang naar en tijdens de uitvoeringsfase wegleekt. Doelstelling van dit onderzoek is enerzijds om na te gaan of in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase de ruimtelijke kwaliteit überhaupt onder druk staat en welke factoren hier mogelijk aan ten grondslag liggen. Anderzijds, is een doel van het onderzoek om inzichtelijk te maken hoe het (project)management tracht ruimtelijke kwaliteit te waarborgen en hoe hier effectiever mee om te gaan.

In dit kwalitatieve onderzoek zijn een drietal Ruimte voor de Rivierprojecten geselecteerd om als casestudy te fungeren. Aan de hand van enkele criteria zijn drie Ruimte voor de Rivierprojecten geselecteerd: Noordwaard, Munnikenland en Veessen-Wapenveld. Op basis van literatuuronderzoek zijn vervolgens een viertal concepten geoperationaliseerd die als onderzoekskader dienen voor de drie Ruimte voor de Rivierprojecten. Deze vier concepten zijn 'ruimtelijke kwaliteit', 'druk op ruimtelijke kwaliteit', 'proces- en of projectmanagementstijl' en 'waarborging ruimtelijke kwaliteit'. Met behulp van een documenten- en actorenanalyse en het afnemen van semi-gestructureerde interviews met zorgvuldig uitgekozen respondenten zijn de benodigde resultaten verkregen met betrekking tot het viertal theoretische concepten.

In de planstudiefase is veel aandacht besteed aan het realiseren en waarborgen van ruimtelijke kwaliteit. De projectteams, ontwerpteams, PDR en het Q-team hebben onder meer door het inzetten van participatiestrategieën en het opstellen van ruimtelijke kwaliteitskaders ervoor gezorgd dat ruimtelijke kwaliteit verworven is. De betrokkenen zijn zeer tevreden over de vorderingen aangaande de doelstelling ruimtelijke kwaliteit, zowel in het ontwerpproces als op bestuurlijk gebied. De druk op ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten is relatief beperkt gehouden. Dit komt doordat ruimtelijke kwaliteit in de planstudiefase aan de voorkant goed is geborgd door de inzet van een uitgebreid instrumentarium, die zowel uit menselijke als formele instrumenten bestond. Wel zijn er enkele zorgen, bedreigingen, valkuilen en onduidelijkheden waarneembaar die ruimtelijke kwaliteit onder druk zet. Enkele factoren die druk op ruimtelijke kwaliteit veroorzaken zijn het beheervraagstuk, het huidige politieke klimaat en de aangekondigde bezuinigingen. Ook bestaat veel onduidelijkheid over de toetsing van ruimtelijke kwaliteit en interactiemogelijkheden binnen systeemgerichte contractbeheersing (SCB).

In de overgang naar de uitvoering is waarborging van ruimtelijke kwaliteit een moeilijk verhaal. Door afwezigheid van beproefde en effectieve instrumenten wordt de waarborging van ruimtelijke kwaliteit een kwetsbaar gebeuren. In de overgang is een minder uitgebreid en minder effectief instrumentarium voorhanden dan in de planstudiefase. Hierdoor is zelfs een beperkte mate van druk op ruimtelijke kwaliteit een zorgwekkende ontwikkeling. Doordat er sprake is van een transitie van traditionele aanbestedingen naar nieuwe geïntegreerde contractvormen, komen er in de uitvoeringsfase meer verantwoordelijkheden te liggen bij de opdrachtnemer. De waarborging van ruimtelijke kwaliteit vindt daarom hoofdzakelijk plaats door formele toetsen, die verbonden zijn aan SCB. Echter, de effectiviteit van deze toetsvorm is (nog) niet aangetoond en daarnaast zijn veel betrokkenen nog niet bekend met het werken met SCB.

In Ruimte voor de Rivierprojecten is sprake van een indirecte samenhang tussen managementstijl en de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. In de planstudiefase zijn alle drie de Ruimte voor de Rivierprojecten ingestoken met een procesmanagementstijl, hetgeen draagvlak in de omgeving en signaleringskracht bij het projectteam heeft opgeleverd. Hierdoor is de druk op ruimtelijke kwaliteit afgenomen. In het tweede gedeelte van de planstudiefase is vervolgens een combinatie van proces- en projectmanagement toegepast, waardoor meer aandacht was voor daadkracht en ruimtelijke kwaliteit ook daadwerkelijk werd vastgelegd in

documenten. Hiermee droeg het projectteam uit dat er aan ruimtelijke kwaliteit niet getornd kon worden, waardoor de druk op ruimtelijke kwaliteit beperkt bleef.

De projectteams hebben ruimtelijke kwaliteit aan de 'voorkant' goed geborgd, maar aan de achterkant kan deze door toedoen van bijvoorbeeld externe dynamiek nog steeds verloren gaan. Deze externe dynamiekfactoren hebben bijvoorbeeld te maken met het huidige politieke klimaat en de aangekondigde bezuinigingen. De voornamelijk formele instrumenten moeten ruimtelijke kwaliteit beschermen tegen deze onverwachtse en onvoorspelbare externe factoren, terwijl zij daar niet op ingericht zijn.

De waarborging van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering kan zowel op project- als programmaniveau verbeterd worden. Er moet bijvoorbeeld voldoende mate van signaleringskracht in het projectteam aanwezig zijn. Deze signaleringskracht moet zodanig zijn dat het projectteam ook buiten de toetsen om signalen probeert op te vangen, die mogelijk van invloed kunnen zijn op ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens zal het projectteam binnen de kaders van SCB moeten zoeken naar oplossingen, zoals het inschakelen van deskundigheid. Daarnaast moet het projectteam ervoor zorg dragen dat de verantwoordelijken uit de planstudiefase het projectteam pas verlaten, zodra alle procedures zijn doorlopen. Op programmaniveau is aan te bevelen om per project een onafhankelijke supervisor aan te stellen als bewaker van ruimtelijke kwaliteit. Ook kan vanuit de PDR een betere informatievoorziening worden opgesteld met betrekking tot SCB en het toetsen van ruimtelijke kwaliteit, zodat de huidige onduidelijkheden bij betrokkenen kunnen worden weggenomen.

## Inhoudsopgave

Colofon.....	2
Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave .....	6
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling .....	8
1.3 Relevantie .....	9
1.4 Afbakening.....	9
1.5 Leeswijzer .....	10
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader .....	11
2.1 Ruimtelijke kwaliteit: een multi-dimensionaal begrip.....	11
2.2 Ruimtelijke kwaliteit onder druk.....	13
2.3 Management binnen complexe ruimtelijke projecten .....	15
2.4 Conceptueel model .....	20
Hoofdstuk 3: Methodologie en operationalisering.....	21
3.1 Onderzoeksvorm .....	21
3.2 Validiteit en betrouwbaarheid .....	21
3.3 Methodologie .....	23
3.4 Casus- en respondentenselectie .....	23
3.5 Operationalisering.....	24
Hoofdstuk 4: Programma Ruimte voor de Rivier .....	28
4.1 Achtergrond Ruimte voor de Rivier .....	28
4.2 Organisatorische verankering Ruimte voor de Rivier .....	30
Hoofdstuk 5: Casusbeschrijvingen en resultaten.....	34
5.1 Project Noordwaard .....	34
5.2 Project Munnikenland .....	43
5.3 Project Veessen-Wapenveld .....	52
Hoofdstuk 6: Analyse van een drietal Ruimte voor de Rivierprojecten .....	63
6.1 Ruimtelijke kwaliteit.....	63
6.2 Druk op ruimtelijke kwaliteit .....	64
6.3 Proces- en/of projectmanagementstijl.....	66
6.4 Waarborging van ruimtelijke kwaliteit .....	67
6.5 Samenhang managementstijl en waarborging van ruimtelijke kwaliteit.....	69
Hoofdstuk 7: Conclusies & aanbevelingen .....	71
7.1 Conclusies .....	71
7.2 Aanbevelingen .....	72
7.3 Theoretische reflectie.....	74
7.4 Empirische reflectie.....	74
Literatuurlijst.....	76
Bijlage 1: Lijst van afkortingen.....	78
Bijlage 2: Respondentenlijst .....	79
Bijlage 3: Lijst van geanalyseerde bronnen .....	80
Bijlage 4: Interviewlijst.....	82

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding

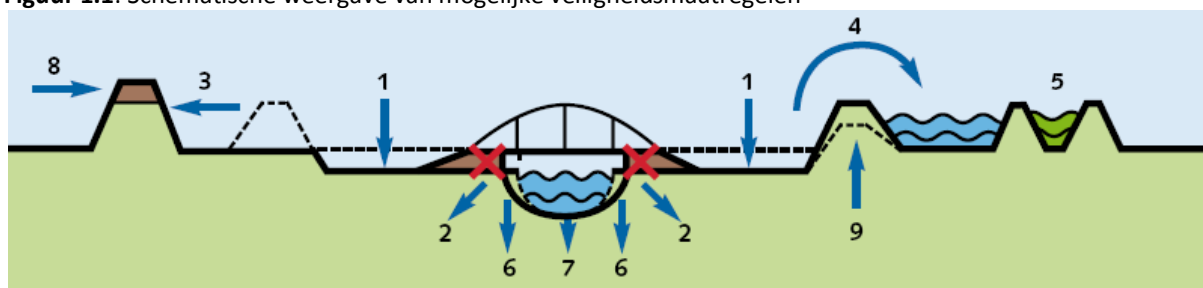
In 1993 en 1995 stond het water in de Nederlandse rivieren extreem hoog, hetgeen bijna leidde tot grootschalige overstromingen. Vanaf toen is de (water)veiligheid van rivierengebieden hoog op de overheidsagenda komen te staan. Doordat het steeds harder en vaker regent moeten rivieren meer water verwerken. Daarom heeft de regering besloten hier maatregelen tegen te nemen, door de rivieren meer ruimte te geven. Middels een Planologische Kernbeslissing is in 2006 door de beide Kamers besloten om het programma Ruimte voor de Rivier te starten. Op 39 plaatsen in Nederland krijgen de rivieren meer ruimte. In het programma Ruimte voor de Rivier is sprake van een dubbeldoelstelling. Enerzijds is deze in het leven geroepen om het rivierengebied veiliger te maken, anderzijds om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) is de centrale regisseur en daarbij ook verantwoordelijk voor het programma. Zij is de verbindende schakel tussen het Rijk en de regio, en probeert daarbij de samenhang te bewaken. Ook tracht zij uitwisseling van kennis en ervaring tussen de 39 projecten te stimuleren en het proces te regisseren en faciliteren.

In 2015 moet de Rijn en zijtakken, de IJssel en de Waal 16.000 m<sup>3</sup> water per seconden veilig kunnen afvoeren naar zee en de Maas 3.800 m<sup>3</sup> water per seconde. In de toekomst worden nog hogere, maximale afvoeren van respectievelijk 18.000 m<sup>3</sup> voor de Rijn en 4.300 m<sup>3</sup> voor de Maas verwacht. Ruimte voor de Rivier probeert hier al zoveel mogelijk op te anticiperen. Daarbij staat Ruimte voor de Rivier niet op zichzelf, maar maakt deel uit van het Deltaplan 'Samen werken aan Water', dat jaartal 2100 als richtlijn heeft (PDR, 2009a). Ruimte voor de Rivier is onderdeel van het Deltaprogramma. Het Deltaprogramma is een nationaal programma waarin het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen samenwerken met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en kennisinstituten onder regie van deltacommissaris Wim Kuijken. Het Deltaprogramma moet ervoor zorgen dat de huidige en volgende generaties veilig zijn tegen het water en dat we de komende eeuw beschikken over genoeg zoet water om zo een veilig vestigings- en investeringsklimaat te blijven garanderen waar het prettig wonen, werken en recreëren is (Rijksoverheid, 2011).

De veiligheidsopgave die in het programma Ruimte voor de Rivier wordt gerealiseerd gaat middels een aantal verschillende veiligheidsmaatregelen. Deze maatregelen kunnen in drie categorieën worden ingedeeld (PDR, 2007):

- Dijkversterking en aanleg nieuwe dijk;
- Rivierverruiming;
- Binnendijkse maatregelen.

**Figuur 1.1:** Schematische weergave van mogelijke veiligheidsmaatregelen



- |                        |                      |                   |
|------------------------|----------------------|-------------------|
| 1 Uiterwaardvergraving | 5 Hoogwatergeul      | 9 Dijkverbetering |
| 2 Obstacleverwijdering | 6 Kribverlaging      |                   |
| 3 Dijkverlegging       | 7 Zomerbedverdieping |                   |
| 4 Retentie en berging  | 8 Dijkoverhoogte     |                   |

**Bron:** PDR, 2007

Deze maatregelen hebben effect op de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving, vandaar dat de veiligheidsopgave in Ruimte voor de Rivier ook gekoppeld is aan een ruimtelijke opgave. Deze verbreding van de opgave met de ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen werkt ook door in de besluitvorming en complexiteit van projecten. Hoe breder de opgave, hoe meer partijen en belanghebbenden betrokken zijn bij projecten. Samen met lokale

overheden, waterschappen, burgers, maatschappelijke organisaties en gebruikers wordt Ruimte voor de Rivier bedacht (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007).

Begin 2011 bevinden veel Ruimte voor de Rivierprojecten zich in de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase. Uit de 17<sup>e</sup> Voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier blijkt dat bij 12 van de 39 projecten inmiddels een projectbeslissing is genomen. Een projectbeslissing (SNIP 3) markeert het eind van de planstudiefase en het begin van de uitvoeringsfase. Een projectbeslissing is een mijlpaal in het proces en is daarmee een interessant moment om het proces tussentijds te evalueren, zeker met de naderende uitvoeringsfase in het vooruitzicht. Ook wordt in de 17<sup>e</sup> Voortgangsrapportage aangegeven dat vijf van de 39 projecten niet meer nodig zijn en daarom zijn geschrapt. Op basis van nieuwe berekeningen wordt met de 34 overige projecten meer waterstanddaling bereikt dan oorspronkelijk is aangenomen. De waterveiligheid blijft volgens Rijkswaterstaat onverminderd hetzelfde (PDR, 2011).

In maart '11 heeft de PDR een aantal experts uitgenodigd om de ruimtelijke kwaliteit, zoals die is geïntegreerd in de ontwerpprocessen, te evalueren. Uit de expertmeeting blijkt dat het tot op heden vrij goed gaat met de doelstelling omtrent ruimtelijke kwaliteit, zowel in het ontwerpproces als op bestuurlijk niveau. Toch zijn betrokkenen niet helemaal gerust op het feit dat de beoogde ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd worden, zeker met het oog op de naderende overgang naar uitvoeringsfase. Er wordt daarbij de wezenlijke vraag gesteld: 'Gaat het plan ook echt zo gemaakt worden?'

Het feit dat deze vraag gesteld wordt houdt verband met een aantal ontwikkelingen, waarvan nog onduidelijk is welke invloed die exact heeft op ruimtelijke kwaliteit. Maar buiten kijf staat dat voorkomen moet worden dat deze ontwikkelingen ervoor zorgen dat ruimtelijke kwaliteit in de overgangs- en uitvoeringsfase onder druk komt te staan, waarbij het ultieme doemscenario is dat de beoogde en ontworpen ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk niet gerealiseerd wordt. De ontwikkelingen waar men tijdens de expertmeeting op doelde waren onder meer het huidige politieke bestel met daarbij de aangekondigde bezuinigingen van het kabinet Rutte I om zo de economische moeilijke situatie van Nederland te doorbreken. Zo zijn er bezuinigingen op o.a. natuurbeheer aangekondigd door het kabinet Rutte I. Weliswaar wordt door Rijkswaterstaat benadrukt dat de budgetten voor het programma Ruimte voor de Rivier zijn vrijgesteld van deze bezuinigingen. Toch speelt het landelijke natuurbeheerbudget, hetgeen buiten het programma Ruimte voor de Rivier omgaat, een enorm belangrijke rol binnen het beheer- en onderhoudsvraagstuk van Ruimte voor de Rivierprojecten. In het programma Ruimte voor de Rivier wil men uiteraard niet dat het scenario van een weglekkende ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering werkelijkheid wordt. Daarom wordt afgevraagd hoe de ruimtelijke kwaliteit zoals die verworven is in de planstudiefase gewaarborgd kan blijven? Rondom deze vraag zal de probleemstelling van dit onderzoek in paragraaf 1.2 nader uitgewerkt worden.

## 1.2 Probleemstelling

Op welke manier kan ervoor gezorgd worden dat ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd blijft in Ruimte voor de Rivierprojecten, in de overgang naar uitvoeringsfase. Belangrijk bij de beantwoording van deze vraag is het feit dat ruimtelijke kwaliteit een subjectief begrip is, wat het lastig maakt om een eenduidige definitie te geven (Hooimeijer et al., 2001). Het definiëren van ruimtelijke kwaliteit is echter niet het doel van het onderzoek. Gezien het feit dat mijn expertise voortkomt uit de bestuurskunde, waarbij de focus op besluitvormingsprocessen ligt, zal vanuit die invalshoek licht worden gescheten op de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten.

De doelstelling van dit onderzoek is enerzijds om na te gaan of in de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten überhaupt onder druk staat en welke factoren hier aan ten grondslag liggen. Anderzijds is een doel van dit onderzoek om inzichtelijk te maken hoe het (project)management omgaat met het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit. Met behulp van dit onderzoek kan een bijdrage worden geleverd aan kennis over het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit, opdat in de toekomst effectiever kan worden omgegaan met de waarborging.

Aan de hand van eerdere genoemde doelstelling is de volgende vraagstelling, bestaande uit hoofd- en deelvragen opgesteld:

**Hoofdvraag:** Welke rol kan het management spelen bij het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten, in de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase?



**Deelvraag 1:** Wie voert het management in Ruimte voor de Rivierprojecten met betrekking tot het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit?

**Deelvraag 2:** In welke mate staat de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten onder druk?

**Deelvraag 3:** Welke factoren liggen ten grondslag aan de druk op ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten?

**Deelvraag 4:** Op welke manier tracht het (project)management de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten te waarborgen?

**Deelvraag 5:** Hoe kan het (project)management sturen op de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten?

### 1.3 Relevantie

Dit onderzoek is zowel voor de PDR als voor de wetenschap van belang. Het programma Ruimte voor de Rivier heeft een budget van 2,3 miljard. Dit geld wordt door de Nederlandse belastingbetaler betaald. Daarom is de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier verplicht om dit geld op een verantwoorde, efficiënte en effectieve manier te besteden. Deze scriptie maakt onderdeel uit van een wetenschappelijke evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier. Professor Chris Zevenbergen (Unesco-IHE/TU Delft) is door de PDR gevraagd om een wetenschappelijke evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier te leiden. Deze grootschalige wetenschappelijke evaluatie richt zich op hoe kennismanagement, leerprocessen en de organisatie van het programma tot stand zijn gekomen, wat de implicaties hiervan zijn, en hoe deze zich verhouden met innovatie en transities in het waterbeheer. Met andere woorden, welke lessen kunnen op programma-organisatorisch gebied getrokken worden zodat dergelijke programma's in de toekomst nog effectiever tot stand gebracht kunnen worden. Op deze manier heeft dit onderzoek ook relevante betekenis voor de wetenschap.

### 1.4 Afbakening

Het programma Ruimte voor de Rivier bestaat uit meer dan 30 projecten, die verspreid door het hele Nederlandse riviereengebied liggen. In figuur 1.1 zijn deze Ruimte voor de Rivierprojecten schematisch weergegeven. In dit onderzoek zullen een drietal projecten als casuïstiek dienen. Dit zijn de projecten Noordwaard, Munnikenland en Veessen-Wapenveld. De selectie van deze cases zal in hoofdstuk 3 worden toegelicht. De afbakening in dit onderzoek met betrekking tot het onderwerp houdt in dat er wordt gekeken hoe het (project)management omgaat met het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit en hoe het management handelt en opereert ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit, in de overgang naar de uitvoering. Het programma Ruimte voor de Rivier loopt tot en met 2015. Dan moeten alle projecten voltooid zijn.

**Figuur 1.1:** Ruimte voor de Rivier in kaart



**Bron:** Ruimte voor de Rivier, 2011

## 1.5 Leeswijzer

Het theoretisch kader zal in hoofdstuk 2 worden besproken. Aan de hand hiervan zijn de operationalisering en methodologische verantwoording in hoofdstuk 3 opgesteld. In hoofdstuk 4 zal de context van Ruimte voor de Rivier nader worden toegelicht door middel van het geven van relevante achtergrondinformatie. In hoofdstuk 5 is aandacht voor de geselecteerde onderzoeksprojecten. Van elk casus is een projectbeschrijving en actoren- en managementanalyse opgesteld en de resultaten van de onderzoeksconcepten zullen behandeld worden. Waarna in hoofdstuk 6 de resultaten geanalyseerd worden om in hoofdstuk 7 af te sluiten met de conclusies en aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek weergegeven en heeft als doel om de belangrijke onderzoeksdefinities te kunnen operationaliseren. Er zal aandacht zijn voor het begrip ruimtelijke kwaliteit, om daarna de factoren te behandelen die in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase van invloed zijn op de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit. Het is relevant om te starten met het toelichten van het begrip ruimtelijke kwaliteit, omdat de verbetering één van de twee hoofddoelstellingen van het Programma Ruimte voor de Rivier is en omdat ruimtelijke kwaliteit expliciet centraal staat in dit onderzoek. Nadat het begrip ruimtelijke kwaliteit nader toegelicht is, zullen vervolgens de factoren die druk op ruimtelijke kwaliteit kunnen veroorzaken worden behandeld. In paragraaf 2.3 zal worden ingegaan op management binnen complexe ruimtelijke projecten, waarbij in dit onderzoek de focus ligt op de proces- en projectmanagement. Waarbij later aandacht zal zijn voor de managementbenadering in relatie tot waarborging van ruimtelijke kwaliteit.

### 2.1 Ruimtelijke kwaliteit: een multi-dimensionaal begrip

In dit onderzoek ligt de focus op hoe het management van complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (bijv. Ruimte voor de Rivier) ruimtelijke kwaliteit probeert te waarborgen. In paragraaf 2.1.1 zal ruimtelijke kwaliteit als theoretisch begrip worden besproken, om vervolgens te bekijken hoe ruimtelijke kwaliteit in ruimtelijke opgaven en processen georganiseerd en verankerd wordt.

#### 2.1.1 Wat is ruimtelijke kwaliteit?

De meerwaarde van ruimtelijke opgaven wordt vaak geïdentificeerd met het begrip ruimtelijke kwaliteit. Daarbij is vaak een spanning waarneembaar die men tracht te vinden door het opstellen van bipolaire begrippen (eenheid en verscheidenheid, samenhang en variatie) en belangen (economie en milieu, keuzevrijheid en rechtvaardigheid). Hierdoor is ruimtelijke kwaliteit een normatief begrip, dat vanuit verschillende invalshoeken en disciplines anders wordt beschouwd en door de tijd heen een veranderende invulling krijgt (Hooijmeijer et al., 2001). Ook in dit onderzoek wordt ruimtelijke kwaliteit vanuit een integrale invalshoek benaderd. Deze integraliteit ligt vaak in het combineren van onder meer sociale, ecologische, economische en culturele belangen. Door de spanningen en verschillen tussen deze belangen vult iedereen het begrip ruimtelijke kwaliteit anders in. Ervaring en achtergrond spelen bij het bepalen van ruimtelijke kwaliteit eveneens een belangrijke rol. Er kan dus niet gesproken worden van dé ruimtelijke kwaliteit (Hooijmeijer et al., 2001).

Ruimtelijke kwaliteit is een begrip waar niemand tegen is. Nog sterker, iedereen is zelfs voor. Lange tijd werd in de ruimtelijke ordening ruimtelijke kwaliteit als het toverwoord gezien. Echter, het begrip was destijds nog vrij beperkt geconcretiseerd. In dat licht heeft onder andere Habiforum besloten om een analysekader te ontwikkelen dat als instrument kan dienen in vraagstukken waarin ruimtelijke kwaliteit wordt bediscussieerd. Dit opgestelde analysekader bestaat uit twee benaderingen van ruimtelijke kwaliteit. Enerzijds, de bekende reeks ontwerpeisen die je ook tegenkomt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en die als hoofdcriteria dienen met onderliggende subcriteria (Hooijmeijer et al., 2001):

- *Gebruikswaarde*: functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig beheer, samenhang, bereikbaarheid, interferentie
- *Belevingswaarde*: identiteit, diversiteit, herkenbaarheid, zingeving.
- *Toekomstwaarde*: sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid, aanpasbaarheid.

De gebruikswaarde en de belevingswaarde vertegenwoordigen het 'hier en nu'. De gebruikswaarde verwijst naar het functionele gebruik, de toedeling en de bereikbaarheid van ruimte. De belevingswaarde verwijst naar de subjectieve beleving van de ruimte in het heden. De belevingswaarde is nauw verbonden met de gebruikswaarde. De toekomstwaarde gaat over het 'daar en later' en gaat in op de waardering van ruimtelijke functies door de tijd heen (Puylaert & Werksma, 2011). Deze drie waarden worden ook wel omschreven als de volgende bouwstenen: gebruikskwaliteit, belevingskwaliteit en toekomstkwaliteit. Deze drie bouwstenen van ruimtelijke kwaliteit zijn op alle schaalniveaus geldig. De te onderscheiden schaalniveaus zijn nationaal en (inter)provinciaal, regionaal, lokaal en de plek (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). Anderzijds, kan ruimtelijke kwaliteit volgens Hooijmeijer et. al. (2001) benaderd worden vanuit een denkrichting die uitgaat

van belangen. De volgende belangen kunnen daarbij worden onderscheiden: economisch, sociaal, ecologisch en cultureel. Deze belangen komen voort uit een advies aan de VROM-raad en was bedoeld voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Deze twee benaderingen van ruimtelijke kwaliteit zijn in een matrix verwerkt. De kruispunten in deze matrix zijn ingevuld met trefwoorden, die als kenmerken van ruimtelijke kwaliteit dienen. Dit zijn abstracte begrippen die op conceptueel niveau zijn vormgegeven. Deze kunnen voor elke praktijksituatie concreet gemaakt worden (Dauvellier & Luttkik, 2003).

**Tabel 2.1:** Matrix ruimtelijke kwaliteit

	<b>Economisch belang</b>	<b>Sociaal belang</b>	<b>Ecologisch belang</b>	<b>Cultureel belang</b>
<b>Gebruikswaarde</b>	Bereikbaarheid, afstemming van functies, gecombineerd gebruik	Publieke toegang, deelname, keuze	Ecologische structuur, gradiënten, verdroging	Waterfronten, verscheidenheid ontmoeting
<b>Belevingswaarde</b>	Imago, attractiviteit, uitstraling	Verbondenheid, veiligheid, gemeenschapsgevoel, veiligheidsbeleving	Ruimte, rust, schoonheid, 'oer-dynamiek'	Eigenheid, schoonheid, contrast, strijd tegen het water
<b>Toekomstwaarde</b>	Stabiliteit, flexibiliteit, veiligheid achterland,	Eigenaarschap/ verantwoordelijkheid, draagvlak voor verandering	Robuuste systemen, duurzaam materiaalgebruik	Cultureel erfgoed, culturele vernieuwing

**Bron:** Dauvellier & Luttkik, 2003

De ruimtelijke kwaliteitsmatrix kan als aanjaagmechanisme dienen in het debat tussen partijen. De operationalisering van de aspecten vindt plaats gedurende het interactieproces zelf. De betrokken partijen zijn bij de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit van elkaar afhankelijk, waarvoor dialoog en samenwerking voor is. De matrix kan bijdragen aan het op weg helpen van een gedeeld begrip en creëren van een gemeenschappelijke taal ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Een interactieve beleidsvoering biedt mogelijkheden om met normatieve en subjectieve aspecten om te gaan, zoals het scheppen van mogelijkheden om consensus en draagvlak te realiseren en het benutten van de creativiteit en kennis van participanten (Dauvellier & Luttkik, 2003). Ook kan de eerder beschreven matrix bijdragen aan het identificeren van zowel shareholders als stakeholders, zodat hun belangen vanaf het begin kunnen worden betrokken in de besluitvorming (Hooimeijer et al., 2001).

### 2.1.2 Totstandkoming en verankering van ruimtelijke kwaliteit

Verbart (2004) geeft aan dat er vanuit de stedenbouwkunde, planologie en bestuurskunde verschillende opvattingen waarneembaar zijn ten aanzien van de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit (Verbart, 2004):

- Hoge kwaliteit via het realiseren van een verleidelijk beeld van een creatieve ontwerper. De beoogde ruimtelijke kwaliteit heeft een statisch karakter; het vastgestelde beeld dient zo getrouw mogelijk gerealiseerd te worden. Ontwerpers ontwikkelen wervende eindbeelden, waardoor projecten kunnen worden verkocht. De gepresenteerde eindbeelden kunnen een verdere ontwikkeling daarentegen ook belemmeren. Ook de realisatie van eindbeelden blijkt vaak moeizaam;
- Hoge kwaliteit door bewaking van een integraal plan. Hoge kwaliteit komt voort uit het erkennen, herkennen, bijeenbrengen en integreren van alle belangen in een ontwerp dat vervolgens stringent bewaakt wordt. Kwaliteitsbewaking zorgt ervoor dat het plan ook gerealiseerd gaat worden zoals overeengekomen gedurende de integrale planvorming;
- Realiseren van hoge ruimtelijke kwaliteit door gebruik te maken van een objectieve checklist. Ruimtelijke kwaliteit kan middels een aantal vaste criteria worden beoordeeld. Door toetsing aan criteria kan ruimtelijke kwaliteit gegarandeerd worden dat ruimtelijke transformaties daadwerkelijk worden uitgevoerd;
- Ruimtelijke kwaliteit door middel van goed procesmanagement. De mate van ruimtelijke kwaliteit valt samen met de mate waarin betrokkenen achteraf tevreden zijn over het proces en de resultaten ervan. Goed procesmanagement kan bijdragen aan de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit.

Om ruimtelijke kwaliteit als concept om te zetten in ruimtelijke transformaties dient volgens Verbart (2004) ruimtelijke kwaliteit te worden verankerd. Verankering omhelst het toekennen van middelen aan concepten. Deze inzet van middelen die in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen noodzakelijk zijn hebben betrekking op autoriteit, financiën, grond, legitimiteit, en commitment (Verbart, 2004). De verankering van ruimtelijke kwaliteit kan meer formeel in (beleids)documenten, maar minstens zo belangrijk is om dit te verankeren in het gedachtegoed van mensen (Puylaert, 2008). Er zijn verschillende stadia van verankering te onderscheiden, waarbij deze niet eenduidig en rechtlijnig doorlopen worden. De volgende stadia zijn te onderscheiden

- Acceptatie/afzien van tegenstand;
- (Verbale) steun;
- Middelen toezeggen;
- Realiseren.

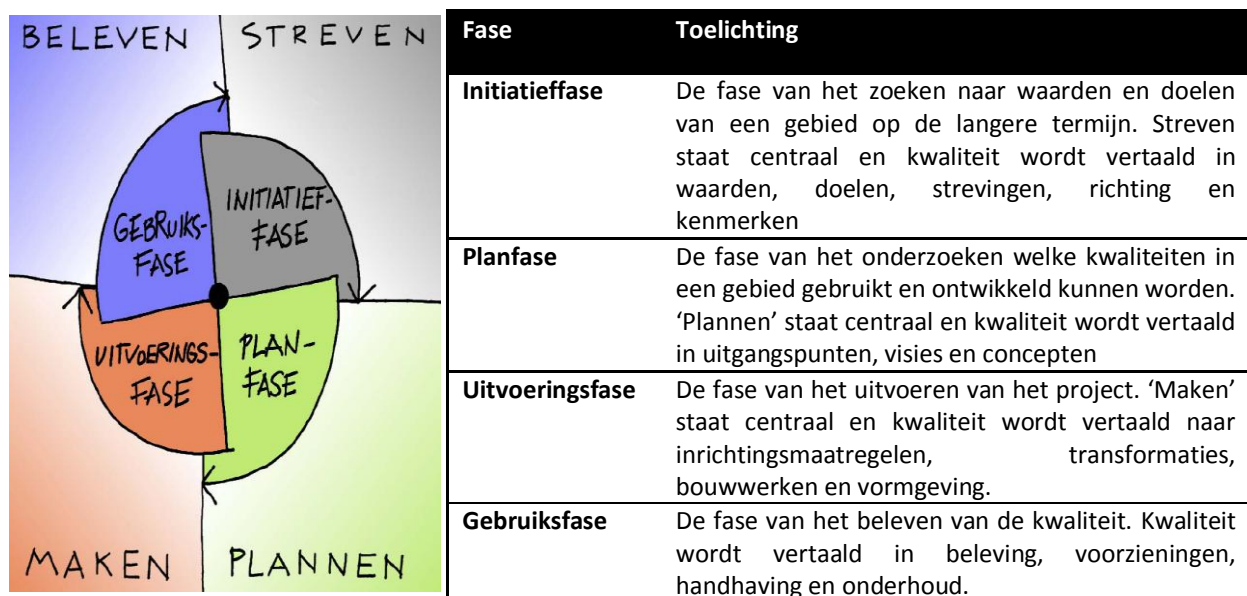
Realiseren is uiteraard een definitieve vorm van verankering. Echter, de verankering en uiteindelijke realisatie van concepten verloopt vaak moeizaam. Dit houdt vaak verband met een gebrek aan overeenstemming over de inrichting van het concept, maar zelfs als betrokkenen inhoudelijk overeenstemming hebben blijft realisatie moeizaam. Dit heeft te maken met een aantal redenen (Verbart, 2004):

- Schaarheid aan middelen;
- Strijd om verdeling van kosten en opbrengsten;
- Nederlandse focus ten aanzien van tegenhouden van ongewenst ruimtegebruik.

### 2.1.3 Ruimtelijke kwaliteit in én als proces

Dauvellier & Luttik (2003) gaan er vanuit dat het proces van het concreet maken van ruimtelijke kwaliteit uit de volgende vier fasen bestaat: initiatief fase, plan fase, uitvoerings fase en gebruik fase. Gedurende deze fasen verandert de benaderingswijze van ruimtelijke kwaliteit. Van ruimtelijke kwaliteit kan achtereenvolgens worden gesproken middels programmakwaliteit, gebiedskwaliteit, projectkwaliteit en gebruikskwaliteit. Zoals in figuur 2.1 te zien valt ligt daarbij de focus achtereenvolgens op streven, plannen, maken en beleven (Dauvellier & Luttik, 2003).

**Figuur 2.1:** Het planningsproces van ruimtelijke kwaliteit in beeld en tekst



Bron: Dauvellier & Luttik, 2003

## 2.2 Ruimtelijke kwaliteit onder druk

Ruimtelijke kwaliteit is een moeilijk te verankeren en realiseerbaar concept. Uit ervaring is gebleken dat in de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase er tal van complicaties kunnen optreden die van invloed zijn op de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit. Deze overgang, die centraal staat in dit onderzoek, is in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten een cruciale fase, waarbij de focus van planvorming naar uitvoering verschuift. In deze paragraaf is aandacht voor factoren die ten grondslag kunnen liggen aan het onder druk staan van ruimtelijke kwaliteit.

### 2.2.1 Problemen bij het bewerkstelligen van ruimtelijke kwaliteit

Het formuleren van kwaliteitsambities in de planvormingsfase verloopt in veel gevallen vrij goed, maar het hapert vaak in de uitwerking. Uit de praktijk blijkt dat het moeilijk is om ruimtelijke kwaliteit na de planvormingsfase ook in de uitvoeringsfase overeind te houden. Zowel in de visiefase als in de uitvoeringsfase is het realiseren van ruimtelijke kwaliteit een probleem, en daarmee een probleem van zowel het sluitstuk als van de kap. De crux zit hem vooral in de verbinding tussen beide. Daarbij vormt ruimtelijke kwaliteit volgens de VROM-raad in de huidige praktijk geen integraal onderdeel van alle fasen van het planningsproces; het ontwerp, door de formele planvorming heen en gedurende de uitvoering. In deze kwaliteitsketen zijn een aantal kwetsbare momenten waar te nemen. Bij elke fase, in het bijzonder bij de overgang tussen fasen, kunnen problemen optreden met het nastreven van ruimtelijke kwaliteit. Dit komt doordat onvoldoende afspraken worden gemaakt over het formuleren van kwaliteitsambities en het waarborgen en bewaken van kwaliteit. Ook verloopt de visievorming vaak gescheiden van de formele planvorming, waardoor ruimtelijke kwaliteit niet goed wordt geïntegreerd in het proces. Daarnaast verlopen het planontwerp en de uitvoering ervan los van elkaar. Ook vindt tijdens de uitvoering te weinig controle plaats of het plan ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd zoals men voor ogen had (VROM-raad, 2011).

#### *Stap naar uitvoering is groot*

Volgens Dauvellier & Luttik (2003) heeft men bij het creëren van ruimtelijke kwaliteit bij de start van projecten vaak een gedeeld streven om er iets moois van te maken. Maar helaas komt vaak in het verdere verloop van planning en uitvoering de haalbaarheid (sturen op tijd/geld) voorop te staan. Er kan dan worden afgevraagd wat er overgebleven is van de ruimtelijke kwaliteit zoals men die in het begin van het proces voor ogen had. Ruimtelijke kwaliteit wordt soms geformuleerd in de vorm van gewenste, concrete uitvoeringsprojecten. Dat sluit goed aan bij de richting waarin bij operationalisering van ruimtelijke kwaliteit heengegaan wil worden. Echter, de stap van het formuleren van algemene kwaliteiten naar projectgerichte interventies is erg groot, waardoor het realiseren van de beoogde kwaliteit op de tocht staat. Uiteindelijk gaat het steeds om een en dezelfde ruimtelijke kwaliteit, maar wordt deze vaak vanuit een ander perspectief en vaak ook door andere personen gezien. In het begin zijn de onderzoekers aan zet, via de planners, ingenieurs/projectontwikkelaars naar de gebruikers. Desalniettemin moet de ruimtelijke kwaliteit als een en dezelfde rode draad door het proces gezien worden, want alleen hierdoor is het mogelijk ruimtelijke kwaliteit te operationaliseren. In alle fasen van het planningsproces is het noodzakelijk om aandacht te besteden aan ruimtelijke kwaliteit. (Dauvellier & Luttik, 2003).

#### *Koppeling aan inhoudelijke opgave*

De VROM-raad (2011) geeft aan dat om verschillende redenen en op verschillende momenten er aan ruimtelijke kwaliteit wordt ingeleverd. Een van de factoren die ten grondslag ligt aan de problemen rondom het bewerkstelligen van ruimtelijke kwaliteit is het ontbreken van een koppeling aan een inhoudelijke opgave, waardoor ruimtelijke kwaliteit onvoldoende betekenis krijgt en leeg blijft. Ruimtelijke kwaliteit in zichzelf kan niet sturen; het maakt geen keuzes. Daarnaast ontwikkelde ruimtelijke kwaliteit in de loop der tijd tot een geïsoleerd doel van ruimtelijk beleid. Ruimtelijke kwaliteit was eigenlijk bedoeld om van de ruimtelijke ordening méér dan ordenen en beheersen te maken, maar het kwam er juist voor de in de plaats. De ordenende taken werden gedecentraliseerd en raakten versnipperd via sectorale lijnen, waardoor het steeds moeilijker werd om ruimtelijke kwaliteit in een integraal afwegings- en coördinatieproces te borgen. De laatste belangrijke factor die heeft meegespeeld is het verlies aan meekoppelende belangen (volkshuisvesting en landbouw), waardoor ruimtelijke orderingsdoelen (o.a. ruimtelijke kwaliteit) steeds lastiger te realiseren zijn (VROM-raad, 2011).

#### *Zwakke positie van het ontwerp*

De VROM-raad geeft aan dat het belang van een goed ontwerp is dat het bijdraagt aan het doorgronden van een gebied, het in beeld krijgen wat de toekomst kan brengen en het inzichtelijk maken van de consequenties van bepaalde keuzes. Hierdoor kunnen ook de potenties van ruimtelijke kwaliteit in beeld worden gebracht. Een ontwerp heeft daarbij een integrerende en creatieve kracht. Daarnaast heeft het ook een communicatieve rol en draagt bij aan consensusvorming. Maar in de praktijk komen deze rollen van het ontwerp niet helemaal tot wasdom. Ontwerpers ontpoppen zich steeds vaker tot procesbegeleiders, waardoor de voorliggende opgave naar de achtergrond verdwijnt omdat de inhoud en ontwerp gekoppeld zijn aan deze opgave. Daarnaast komt het in de praktijk voor dat het ontwerp niet tijdens het maatschappelijke debat of proces tot stand komt, maar pas in uitgewerkte staat op de samenleving wordt losgelaten, waardoor het geen consensusvormende en inspirerende rol meer heeft (VROM-raad, 2011).

*Financiële middelen*

In de praktijk komt voor dat de agenda van een project hoofdzakelijk wordt beheerst door een 'nut en noodzaakdiscussie', waarna pas later de ruimtelijke kwaliteitsaspecten worden besproken. Het gevaar is daarbij dat ruimtelijke kwaliteit als iets extra's wordt gezien, met een extra prijskaartje. Ruimtelijke kwaliteit wordt door sommigen ook wel als 'kers op de taart' gezien. Andersom komt het ook voor dat ruimtelijke kwaliteit al in het eerste processtadium veelvuldig wordt behandeld, maar vervolgens sneuvelt in de fase dat er wordt gesproken over nut en noodzaak, waardoor vertraging of afkalving optreedt. Dit is in veel gevallen onterecht; maatregelen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit kunnen duurder zijn, maar dit hoeft niet per definitie. Daar staat tegenover dat ruimtelijke kwaliteit ook tot hogere maatschappelijke opbrengsten leidt, evenals een hogere waardebeoordeling van onroerend goed. Aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn moeilijk uit te drukken in meetbare eenheden. Hierdoor legt de meerwaarde die ruimtelijke kwaliteit heeft het vaak af tegen financiële kaders (VROM-raad, 2011).

*Focusverschuiving*

In veel ruimtelijke ontwikkelingsprojecten ligt de focus in het begin van het planningsproces op het betrekken van de verschillende stakeholders, door middel van het aangaan van interactie met de omgeving. Ook in Ruimte voor de Rivierprojecten is het de bedoeling dat de regio zelf (provincies, gemeenten en waterschappen) met integrale plannen komt die in samenwerking met de omgeving zijn opgesteld. Er is dan sprake van een sterke externe oriëntatie. Het proces is zodanig vormgegeven dat interactie tussen partijen plaats kan vinden, met als doel het genereren van draagvlak voor de plannen, zowel bij initiatiefnemers als andere betrokken actoren. Echter, zodra de planstudiefase is afgerond vindt de overgang naar de uitvoeringsfase plaats. In deze fase is men meer gericht op de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de plannen. Er is sprake van een projectmatige managementbenadering met sterke sturing op tijd, geld en de eigen organisatie. Doordat de ene focus dominantier wordt is de kans aanwezig dat andere zaken minder aandacht (bijv. ruimtelijke kwaliteit) krijgen (Van Buuren et al., 2010). Volgens de VROM-raad (2011) moet gedurende het hele planningsproces voldoende aandacht en controle voor ruimtelijke kwaliteit zijn, dus ook gedurende de uitvoeringsfase.

*Stijging van verwachtingen en het verliezen van vertrouwen*

Koppenjan (in: KING, 2010) geeft aan dat door de omgeving bij het project te betrekken en met de belangen van stakeholders rekening te houden er steun en vertrouwen wordt opgebouwd, waardoor de projectrealisatie makkelijker verloopt. De inbreng van informatie en ideeën verrijkt de projectinhoud, met als doel dat het een gemeenschappelijk project is dat een breed scala aan maatschappelijke en publieke waarden realiseert. Echter, de vraag is of deze hooggespannen verwachtingen ook reëel zijn. Uit de literatuur blijkt dat in sommige gevallen betrokkenheid van stakeholders juist leidt tot grotere ontevredenheid. Dit komt doordat participatie leidt tot stijging van de verwachtingen over de invloed die men op de inhoud van het project zal hebben. Wanneer de verwachtingen niet worden ingelost leidt dit tot minder vertrouwen en meer weerstand. Dit kan tot schade in de vorm van vertraging en voortdurende discussies met betrekking tot het project leiden. Door een gebruik aan vertrouwen kunnen crisissituaties ontstaan. Om te voorkomen dat deze crisissituaties ook in de realisatiefase voorkomen worden, is het belangrijk dat het omgevingsmanagement goed wordt uitgevoerd. Zo moet hetgeen wat in eerder stadium is afgesproken goed worden vastgelegd in contracten. Ook moet er gedurende de uitvoering zo weinig mogelijk hinder zijn voor omwonenden en gebruikers zijn (KING, 2010).

## 2.3 Management binnen complexe ruimtelijke projecten

Uit onderzoek blijkt dat management van cruciale betekenis is voor het laten slagen van ruimtelijke complexe ontwikkelingsprojecten. Echter, het managen van dergelijke complexe projecten is verre van eenvoudig. Managers moeten lastige afwegingen maken. Er moet aandacht voor draagvlak zijn, en er moet voldoende daadkracht worden getoond. Alle partijen moeten betrokken worden, en het project moet beheersbaar zijn. Ze moeten flexibel zijn, en ze moeten vasthoudend zijn (Van Twist et al., 2006). In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de managementstijlen proces- en projectmanagement, het combineren van beide stijlen en hoe management van ruimtelijke kwaliteit vormgegeven kan worden.

### 2.3.1 Managementstijlen

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende managementstijlen onderscheiden bij het omgaan met complexiteit: o.a. project-, proces-, lijn- en programmamanagement. In dit onderzoek zullen alleen project- en procesmanagement worden behandeld, omdat deze tweedeling veelvuldig wordt gehanteerd in literatuur

over management van complexe ruimtelijke projecten. Daarbij worden veel dilemma's die managers in hun dagelijkse praktijk tegenkomen gegroepeerd naar project- versus projectmanagement (Edelenbos et al., 2007)

*“Management is not an individual act, but as an interact of different managers (formal and informal) leading to directions in complex projects” (Van der Bol et al., 2009)*

#### *Projectmanagement*

Bij projectmanagement is het proces van een project opgedeeld in opeenvolgende fasen. Deze vorm van management is sterk gericht op beheersing van fasen, op basis van vijf aspecten: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie. Elke faseovergang wordt afgerond met een basisdocument, waarin de resultaten van de vorige fase worden besproken en de eisen en aanpak van de volgende fase. Elke fase en zijn resultaten worden getoetst aan het basisdocument. Projectmanagement is minder gericht op voortdurende interactie met de omgeving, maar juist meer op de interne projectbeheersing. Er wordt van een benadering uitgegaan dat problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn. Met behulp van duidelijke doelstellingen, een tijdpad, heldere randvoorwaarden en een vooraf ingesteld eindproduct wordt getracht het project te managen (Van der Bol et al., 2009).

**Tabel 2.2:** Overzicht project- en procesmanagement

<b>Dimensie</b>	<b>Projectmanagement</b>	<b>Procesmanagement</b>
<b>Aard van complexiteit</b>	Interne organisatiedynamiek, tussen sectoren binnen de organisatie	Dynamiek in belangen en perspectieven van vele actoren
<b>Focus</b>	Interne organisatie	Consensus tussen partijen
<b>Activiteiten</b>	Creëren van goed afgebakend project, met duidelijke doelen en tijdpad	Het opzetten van een goed proces, waardoor draagvlak ontstaat
<b>Besluitvorming</b>	Per fase gebaseerd op beslisdocumenten	Per fase gebaseerd op beslisdocumenten

**Bron:** Edelenbos et al. (2007); Van der Bol et al. (2009); Kor & Wijnen (2005)

#### *Procesmanagement*

Volgens Edelenbos et al. (2007) gaat procesmanagement uit van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van vele actoren. Wanneer problemen hardnekkig en ongestructureerd zijn, als gevolg van onvoldoende objectieve informatie en gebrek aan consensus, wordt procesmanagement aanbevolen. Procesmanagement poogt in te spelen op de verschillende percepties die partijen hebben ten aanzien van de werkelijkheid. Het oplossen van problemen is een continu proces, waarbij de inbreng van eigen waarden en informatie zorgt voor meer consensus tussen partijen. Edelenbos & Klijn (2009) geven verder aan dat procesmanagement, in tegenstelling tot projectmanagement, meer gefocust is op continue interactie met stakeholders, die vanaf het begin worden betrokken. Procesmanagement begint met een open dialoog, waarbij niet gelijk getracht wordt om de oplossing te identificeren, om zodoende alle tegenstrijdige belangen te betrekken. Procesmanagement komt op sommige punten sterk overeen met netwerkmanagement. Volgens Kor & Wijnen (2005) is in de wetenschappelijke literatuur weinig consensus over de begrippen proces en (proces)management. Toch zijn enkele min of meer breed geaccepteerde elementen en aspecten aan te geven. Het onderscheid tussen inhoud en proces wordt veelal besproken wanneer men het over procesmanagement heeft. Inhoud is alles wat te maken heeft met het object en verwante elementen en aspecten. Inhoud is hetgeen waarover de beoogde samenwerking gaat en moet voor elk wat wils bevatten. Proces heeft te maken met het samenwerken van de verschillende partijen en interactie tussen hen. Vertrouwen, veiligheid, voortgang en inhoud zijn elementen die min of meer algemeen aanvaard deel uitmaken van procesmanagement. De procesmanagementbenadering is uitermate geschikt voor complexe dynamische ruimtelijke problemen die in een netwerk moeten worden opgelost. Complexe ruimtelijke besluitvorming gaat vaak over gebiedsontwikkeling, ook wel meervoudig ruimtegebruik genoemd, waarbij samenwerking tussen overheden, private en publieke partijen en andere belanghebbenden optreedt. Ruimtelijk procesmanagement fungeert daarbij als management wat als doel heeft om allerlei coalities te formeren, vervolgens te laten functioneren en daarnaast het organiseren van nieuwe vormen van advies en controle (Teisman, 2001). Teisman omschrijft ruimtelijk procesmanagement als “de inzet om processen mogelijk te maken, op gang te brengen en op gang te houden, waarbij conflicterende claims op ruimte worden samengebracht in verzoenende verkenningen van nieuwe, meer gezamenlijke inrichtingsvoorstellen” (Verbart, 2003).



### *Combineren van managementstijlen*

Project- en procesmanagement verschillen in hun uitgangspunten nogal van elkaar. Projectmanagement is gericht op realisatie, terwijl procesmanagement zich meer richt op verrijking. In de literatuur worden deze managementstijlen ook nadrukkelijk van elkaar gescheiden en tegenover elkaar geplaatst. Echter, dit wil niet betekenen dat bij het managen van complexe ruimtelijke projecten deze managementstijlen niet gecombineerd kunnen worden. Juist de verbinding tussen project- en procesmanagement is mede bepalend is voor de beheersbaarheid van complexe besluitvorming. Projectmanagement kan uitstekend complementair zijn aan een procesmanagementbenadering. Deze van elkaar verschillende managementstijlen sluiten elkaar dan ook zeker niet uit. (Edelenbos et al., 2006b). Binnen publiek-private samenwerkingsprojecten, zoals gebiedsontwikkeling, zoekt de project/procesmanager naar een win-winsituatie, waarbij inzet en goed ruimtelijke procesmanagement vereist is. Daarbij zijn drie elementen zeer belangrijk:

- Inhoud; sturen op samenhang en verscheidenheid
- Proces; wisselwerkingen tussen actoren versterken
- Management; het begeleiden en steunen van het samenwerkingsproces (Edelenbos et al., 2006b)

### **2.3.2 Herkomst en focus van management**

Management is nodig om samenwerking op gang te brengen en houden tussen partijen die andere belangen, waarden en perspectieven hebben. In de bestuurskunde wordt het belang van management veelvuldig benadrukt. In waterprojecten worden mensen meestal specifiek aangesteld met als taak de complexiteit van het project te managen. Het management kan door verschillende personen worden vormgegeven. Deze rol kan iemand formeel zijn toegewezen, maar het is ook mogelijk dat iemand die zich gedurende het proces deze rol naar zich toetrekt. Een manager kan in projecten vele benamingen hebben zoals: projectdirecteur, procesmanager, projectmanager, stuurgroepvoorzitter, netwerkmanager, verbinder en nog veel meer. Hetgeen deze namen bindt, is dat deze persoon een belangrijke rol en functie heeft in de totstandkoming van het project (Van Buuren et al., 2010). Bij projecten speelt de herkomst van de manager of projectleider een belangrijke rol. De manager met zijn stijl, taakopvatting, competenties en persoonlijkheid oefent invloed uit op het verloop en inhoud van het proces. Een andere herkomst betekent dat managers projecten ook op verschillende wijzen zullen aanvliegen of vormgeven. De projectleider kan daarbij intern of extern aangesteld zijn. Een externe projectleider wordt van buiten de belanghebbende partijen aangewezen. Een externe heeft geen direct inhoudelijk belang bij het project; hij is neutraal en kan een onafhankelijke positie innemen. Een neutrale en onafhankelijke projectleider is goed voor de legitimiteit van het project, omdat zo de zweem van belangenverstrengeling kan worden voorkomen. Een interne procesmanager wordt vanuit de belanghebbende partijen aangewezen en deze is vaak afkomstig vanuit de projectverantwoordelijke organisatie (Van Buuren et al., 2010).

### *Interne versus externe managementfocus*

Wanneer sterk wordt gefocust op proces, draagvlak en interactie met omgeving is sprake van externe oriëntatie. Bij interne oriëntatie ligt de nadruk juist meer op de eigen organisatie. Om succesvol te zijn moet het management balanceren tussen beide oriëntaties, omdat het belangrijk is om zowel de omgeving als de achterban (interne organisatie) tevreden te houden om zo een goed proces en uitkomst te bewerkstelligen. Met betrekking tot de relatie project-omgeving kunnen globaal twee oriëntaties worden onderscheiden. Enerzijds de dissipatieve oriëntatie, waarbij het management de logica hanteert dat het project in interactie met zijn omgeving tot stand komt. Wanneer managers ervoor kiezen om de grenzen tussen project en omgeving als dynamisch, fluïde en permeabel te beschouwen spreekt men van dissipatieve oriëntatie. De manager is gericht op het vroegtijdig signaleren van weerstand uit de omgeving en probeert deze vervolgens op een constructieve manier in te zetten in het verdere vervolg van het project. Bij zo'n dissipatieve benadering is het uitgangspunt het hanteren van dynamische en open systeemgrenzen, waarbij het project in interactie met zijn omgeving tot stand komt. Deze dissipatieve en complexiteitomarmende benadering wordt ook wel omschreven als procesmanagement (Van Buuren et al., 2010; Edelenbos et al., 2010).

Anderzijds is er de conserverende oriëntatie, waarbij managers proberen de omgeving inhoudelijk te sturen en naar hun hand te zetten. Een benadering waarbij managers gedurende de ontwikkeling van het project de grens tussen project en omgeving stabiel en gesloten te houden, houdt verband met conserverende oriëntatie. Door het hanteren van een stabiel onderscheid tussen intern (projectstelsel) en extern (omgeving) kan de manager handelen in complexe situaties. Managers opereren snel en daadkrachtig en proberen de omgeving inhoudelijk te sturen en naar hun hand te zetten. Daarbij legt de manager de omgevingsdynamiek naast zich

neer, verzet zich ertegen of controleert en beheerst het in de richting van zijn of haar ambitie. Deze conserverende managementstijl wordt ook wel omschreven als autopoietic en wordt gezien als projectmanagement (Van Buuren et. al., 2010; Edelenbos et al., 2010). Management blijkt een balanceeract tussen een conserverende (meer intern en behoudend gerichte) en dissipatieve (meer extern en omgevingsgerichte) managementoriëntatie (Van Buuren et. al., 2010).

#### *Managementdilemma's*

Klijn et al. (2008) geven aan dat managers voortdurend voor dilemma's staan. Een dilemma wordt gezien als een moment dat er een keuze gemaakt moet worden tussen twee alternatieven, die allebei voor- en nadelen hebben. Een dilemma wordt als een complex probleem beschouwd; een ambigue situatie die moeilijk is op te lossen. Het betreft een keuze tussen twee (of meer) alternatieven die onverzoenbaar zijn. Het gaat daarbij vaak om een confrontatie van waarden. Bij zowel projectmanagement als procesmanagement komt men ook voor dilemma's te staan. Beide managementbenaderingen kennen andere strategieën ten aanzien van het managen van complexe projecten. Deze projecten zijn vaak ambigue van aard. Een complex project vraagt bijvoorbeeld om duidelijke doelstellingen, maar er is tevens een vraag naar flexibiliteit om bepaalde zaken tussentijds verder uit te werken. Deze keuze kan als een probleem van de manager gezien worden, die de vorm van een dilemma kan aannemen (Klijn et al., 2008). Wanneer de projectmatige benadering tegenover de procesmatige benadering wordt gesteld, zijn er tal van managementkeuzen te onderscheiden. Deze dilemma's bestaan uit twee polen die in theoretisch opzicht tegenover elkaar staan (Edelenbos et. al., 2007). In tabel 2.3 staan een aantal managementdilemma's weergegeven vanuit projectmatig en procesmatig oogpunt.

**Tabel 2.3:** Dilemma's bij project- versus procesmanagement

<b>Projectmanagement</b>	<b>Procesmanagement</b>
Beheersbaarheid	Betrokkenheid
Representativiteit	Variëteit
Geslotenheid	Openheid
Daadkracht	Draagvlak
Conflicteren	Communiceren
Resultaatgericht	Relatiegericht
Intern gericht	Extern gericht
Vasthoudend	Flexibel
Sturing op inhoud	Sturing op proces

**Bron:** Edelenbos et. al., 2007

Edelenbos et al. (2007) geven aan dat managers de project- en processtijl herkennen, maar dat managers niet uitsluitend een proces- of projectstijl hanteren. Met andere woorden, het lijkt erop dat managers strategieën die passen bij procesmanagement en projectmanagement door elkaar gebruiken. Procesmanagement levert meer op in termen van inhoudelijke en procesmatige resultaten; projectmanagement leidt alleen tot 'inhoudelijke' resultaten. Managers denken, handelen en opereren daarbij dubbelzinnig.

#### **2.3.3 Waarborging van ruimtelijke kwaliteit**

Om de kwaliteit van een eindproduct en/of proces te bewaken en aan te tonen, wordt in veel ruimtelijke ontwikkelingsprojecten gebruik gemaakt van kwaliteitsborging, ook wel kwaliteitsmanagement genoemd. Onder kwaliteitsborging wordt het geheel van maatregelen en activiteiten beschouwd, waarmee de kwaliteit van het te leveren eindproduct wordt getoetst, bewaakt en aangetoond (RRbouw, 2007). Er wordt gesproken van interne en externe kwaliteitsborging. Bij interne kwaliteitsborging controleert de opdrachtgever, of een door de opdrachtgever ingehuurde partij, de geleverde kwaliteit van de opdrachtnemer. Externe kwaliteitsborging komt voort uit de visie van de opdrachtgever, waarbij de opdrachtnemer de volledige verantwoordelijkheid krijgt over de productkwaliteit. Kwaliteitsborging bestaat uit procesbeheersing (om kwaliteit te maken) en vastgelegde resultaten van keuringen (om de kwaliteit aan te tonen). Deze laatste vorm gebeurt aan de hand van toetsen. De opdrachtgever voert onder externe kwaliteitsborging geen 100% controle meer uit, maar baseert zijn oordeel op de resultaten op de beoordelingen van de gekozen toetsen. Dit gebeurt op basis van systeem-, proces- en producttoetsen. Externe kwaliteitsborging moet bijdragen aan het verkrijgen van de kwaliteit die er wordt gevraagd. (Projectorganisatie Betuweroute, 2007).

### *Aandacht als waarborging*

Met betrekking tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit speelt kwaliteitsborging een belangrijke rol in het proces. Het is daarbij belangrijk dat gedurende het hele proces er aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit. Het gaat hierbij om de initiatief-, planstudie-, uitvoerings en gebruiks- en beheerfase. De crux is om ervoor te zorgen dat ruimtelijke kwaliteit in het proces wordt geborgd op: de juiste schaal, de juiste momenten en de juiste planniveaus. De VROM-raad (2011) heeft een aantal randvoorwaarden geïdentificeerd die van cruciaal belang zijn voor een goede ruimtelijke kwaliteitsketen in het gehele planproces. In de planstudiefase is het belangrijk dat partijen hun ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit formuleren, zowel op basis van bestaande als te ontwikkelen waarden. Deze ruimtelijke kwaliteitsambities dienen als basis voor de kwaliteitsketen. Het benoemen van ruimtelijke kwaliteiten geschiedt door bijvoorbeeld interactieve werkbijeenkomsten met stakeholders en het gebruik van voorbeeldprojecten. Het is uitermate belangrijk dat de ruimtelijke kwaliteitsambities worden (h)erkend en benoemd. Deze ambities dienen uiteindelijk hun beslag te krijgen in kwaliteitsdocumenten. In deze kwaliteitsdocumenten is het eveneens belangrijk om afspraken tussen partijen voor volgende fasen vast te leggen.

### *Kwaliteitsteam*

Een ander instrument dat kan worden ingezet bij het borgen van ruimtelijke kwaliteit is de instelling van een kwaliteitsteam. Dit 'zachte' instrument kan een belangrijke rol vervullen bij het coachen, begeleiden, en bewaken van ruimtelijke kwaliteit in de planvorming en –uitvoering. Zij bewaken de consistentie van het ontwerpproces en de ruimtelijke kwaliteitseisen op de verschillende schaalniveaus. Ook hebben zij als taak om noodzakelijke afstemming met andere schaalniveaus tijdig te agenderen, helpen zij bij het aanjagen van het debat en reflecteren op planvormingsprocessen. Een dergelijke continuïteit in begeleiding helpt om ruimtelijke kwaliteit voor een langere tijd vast te houden (VROM-raad, 2011). De samenstelling van het ruimtelijke kwaliteitsteam wordt gevormd door circa acht verschillende deskundigen. De uiteindelijke samenstelling is afhankelijk van de opgave. Het team kan bestaan uit planologen, ecologen, landschapsarchitecten, rivierkundigen, economen, sociologen en gebiedsdeskundigen en staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Voorwaarde voor een goede dialoog is dat een ieder bereid is om vanuit de eigen invalshoek bij te dragen aan een integrale benadering en beoordeling van een projectgebied (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2007). De VROM-raad (2011) beveelt aan om nadere kennis op te bouwen rond het werken met kwaliteitsteams en –adviseurs. Door de grote variatie in kwaliteitsteams en –adviseurs, maar ook door de recente populariteit zijn de ervaringen hiermee nog niet systematisch onderzocht.

### *Goed opdrachtgeverschap*

Een andere voorwaarde voor een goed functionerende kwaliteitsketen is de aanwezigheid van goed opdrachtgeverschap, zodat de verbinding wordt gelegd tussen resultaten uit het ontwerpproces en de planvorming, alsmede tussen planvorming en uitvoering. Het opdrachtgeverschap kan versterkt worden door het zorg dragen voor kennis en kunde, het streven naar (financieel) commitment en door het oog hebben voor de toegenomen pluriformiteit met partijen als waterschappen, corporaties, natuurbeheerders en dergelijke, want ook zij moeten verantwoordelijkheid dragen voor ruimtelijke kwaliteit. Ook binnen het projectteam moet sprake zijn van continuïteit, zodat ontwikkelingen gemonitord worden en men terug kan grijpen op eerder gemaakte afspraken. Een ander instrument die bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteitsborging is het selecteren van aannemers op basis van (ruimtelijke) kwaliteit en duurzaamheid (VROM-raad, 2011).

### *Overgang naar uitvoering weinig beproefd*

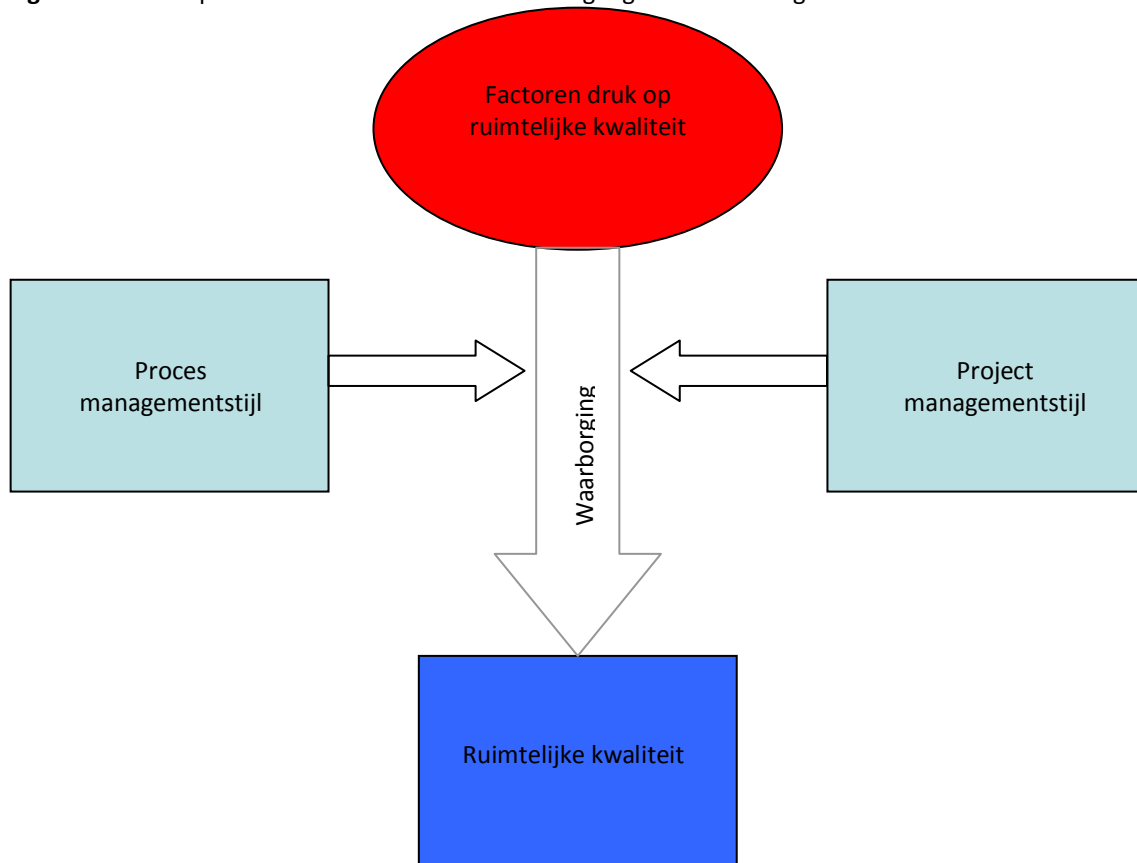
Bij het waarborgen van ruimtelijke is het voor professionals nog steeds erg zoeken naar een balans. Gedurende het proces staat men voor bepaalde vragen c.q. dilemma's. Het zoeken naar een balans tussen borgen en faciliteren, tussen het gebruik van 'harde' of 'zachte' instrumenten. Hoe moet men omgaan met die mix aan instrumenten voorhanden? Daarbij moet worden opgetekend dat er voor de planstudiefase relatief veel onderzoek is gedaan naar het inzetten van instrumenten. Echter, in dit onderzoek staat de overgang naar realisatiefase centraal en naar de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in deze overgang zijn vrij weinig instrumenten bekend die effectief blijken. In een recentelijk onderzoek van Ecorys (2011), waarin de ontwerpprocesen in het programma Ruimte voor de Rivier worden geëvalueerd, wordt nog eens bevestigd dat er voor het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering en beheer geen beproefde modellen voorhanden zijn. Daarnaast wordt er aangegeven dat er een aanpak werkende-weg moet worden ontwikkeld. Gezien eerdere ervaringen hiermee wordt in het onderzoek aangegeven dat er bepaalde mate van bezorgdheid aanwezig is over de waarborging van ruimtelijke kwaliteit.

## 2.4 Conceptueel model

De theorie rondom de begrippen management, ruimtelijke kwaliteit en de waarborging ervan zijn in de vorige paragrafen geanalyseerd. Deze literatuurkennis heeft bijgedragen aan een conceptueel onderzoeksmodel. Een conceptueel model heeft o.a. de volgende betekenissen (Baxter & Jack, 2008):

- Het geeft aan wie wel en wie niet zijn meegenomen in de studie;
- Beschrijft wat de relaties op basis van theorie en ervaringen.

**Figuur 2.2:** Conceptueel onderzoeksmodel in de overgang naar uitvoering



**Bron:** eigen bewerking, 2011

In het conceptueel model zijn de kernpunten van dit onderzoek afgebeeld. Onderin het conceptueel is de ruimtelijke kwaliteit weergegeven. De vragen die in in dit onderzoek centraal staan houden verband met: of er überhaupt sprake is van druk op de ruimtelijke kwaliteit en welke factoren daar aan ten grondslag liggen. Daarnaast speelt de vraag welke waarborgingsinstrumenten er worden ingezet door het management en is er een relatie met de managementstijl die wordt gehanteerd. Over de effectiviteit van de waarborging kunnen met betrekking tot dit onderzoek slechts in beperkte mate conclusies worden getrokken, bijvoorbeeld omdat de onderzoeksprojecten zich nog in de overgangsfase bevinden.

## Hoofdstuk 3: Methodologie en operationalisering

In dit hoofdstuk staat de overgang van theorie naar empirie centraal. In deze thesis wordt kwalitatief onderzoek uitgevoerd. In hoofdstuk 2 zijn een aantal theoretische concepten uitgelicht. Deze zullen in dit hoofdstuk worden geoperationaliseerd. Tevens is aandacht voor de gekozen methodologie, betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Ook zal de casusselectie worden toegelicht.

### 3.1 Onderzoeksvorm

In dit onderzoek zal kwalitatief onderzoek worden verricht. Volgens Bergsma (2003) heeft kwalitatief onderzoek een aantal specifieke eigenschappen, die nadrukkelijk in acht moeten worden genomen om een goed kwalitatief onderzoek te kunnen uitvoeren. Kwalitatief onderzoek richt zich voornamelijk op het begrijpen en interpreteren van processen, gebeurtenissen of ontwikkelingen. Hierbij speelt de context waarin deze gebeurtenissen zich afspelen een belangrijke rol. Het interpretatieve paradigma, van waaruit kwalitatief onderzoek voortkomt, gaat er vanuit dat oorzaak en gevolg onderling afhankelijk zijn. Kwalitatief onderzoek richt zich op de het begrijpen van de onderlinge afhankelijkheden. Dit in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, waar men als doel heeft om oorzaak-gevolg relaties te achterhalen. Kwalitatief onderzoek richt zich doorgaans meer op de diepte dan op de breedte. Dit onderzoek probeert op basis van methoden van dataverzameling een zo volledig en gedetailleerd mogelijk inzicht en beeld te krijgen. Dit is een erg tijdrovende aangelegenheid, vandaar dat de onderzoek vaak met een betrekkelijk laag aantal waarnemingen/casussen werkt (Bergsma, 2003).

De strategie die in dit kwalitatieve onderzoek wordt toegepast is het gebruik van casestudies. Er is gekozen voor casestudies als onderzoeksvorm, omdat casestudies een onderzoeker in staat stellen om een meervoudigheid aan factoren te onthullen die bijdragen aan de uniciteit van het onderzoeksonderwerp. Op die manier wordt een hedendaags fenomeen in zijn real-life context onderzocht, waarbij de grenzen tussen het fenomeen en de omgeving niet volledig duidelijk zijn en verschillende perspectieven waarneembaar zijn (Corcoran et al, 2004). De casestudy-benadering zorgt ervoor dat een onderzoeker de 'diepte' in kan gaan en te achterhalen wat wel en wat niet werkt. Een casestudy-onderzoek is meer dan een simpel onderzoek ten aanzien van een individu of situatie. Deze benadering heeft de potentie om complexe situaties op simpele wijze te doorgronden en stelt de onderzoeker in staat om "hoe" en "waarom" gerelateerde vragen te beantwoorden (Baxter & Jack, 2008).

De kwalitatieve casestudybenadering past het best bij dit onderzoek, omdat de verschillende percepties ten aanzien van het onderwerp (ruimtelijke kwaliteit) onderzocht wordt in dit onderzoek. In kwalitatief onderzoek wordt uitgegaan van een realiteitsperceptie die meerdere realiteiten kent, vanuit verschillende percepties. Kwalitatief onderzoek draagt bij aan het begrijpen en inzichtelijk maken van ontwikkelingen. Dat sluit goed aan bij de doelstelling van dit onderzoek om na te gaan of de ontwikkeling dat ruimtelijke kwaliteit onder druk staat, daadwerkelijk plaatsvindt in Ruimte voor de Rivierprojecten.

Binnen casestudies als onderzoeksvorm zijn verschillende typen te onderscheiden: verklarend, verkennend en beschrijvend. Daarnaast kan onderscheid gemaakt worden tussen single en multiple casestudies. Een multiple casestudy stelt de onderzoeker in staat om de verschillen binnen en tussen cases te ontdekken (Baxter & Jack, 2008). In dit onderzoek worden drie van de in totaal 39 Ruimte voor de Rivierprojecten geselecteerd om deze op het gebied van ruimtelijke kwaliteit met elkaar te vergelijken. Belangrijk punt daarbij is dat de cases zijn geselecteerd, op basis van weloverwogen criteria. De strategische steekproeftrekking, ook wel casusselectie genoemd, zal in paragraaf 3.4 nader worden toegelicht.

### 3.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Onafhankelijk van welke onderzoeksmethode gebruikt wordt moeten bij de dataverzameling en de analyse ervan altijd twee fundamentele vragen worden gesteld (Bergsma, 2003):

- Meten/verklaren de verzamelde gegevens datgene wat zij dienen te meten/verklaren? (meet je wat je wil weten?)
- In hoeverre zijn deze metingen betrouwbaar? (dus zonder fouten/verstoringen)

### 3.2.1 Wat is validiteit en betrouwbaarheid?

De validiteit van kwantitatief onderzoek, en dus van de gehanteerde meetinstrumenten, houdt verband met hetgene te bestuderen wat je bedoelt hebt te bestuderen. Binnen kwalitatief onderzoek ligt de nadruk vooral op de validiteit van interpretaties. Dit houdt in dat de getrokken onderzoeksconclusies valide zijn in relatie tot de onderliggende verzamelde gegevens (Bergsma, 2003). Een kwalitatief onderzoek is betrouwbaar wanneer dezelfde onderzoeksmethode, toegepast op hetzelfde onderzoeksobject, maar toegepast door een andere onderzoeker, in principe leidt tot dezelfde informatie. Betrouwbaarheid houdt de afwezigheid van toevallige en onsystematische vertekeningen van het object van onderzoek in (CPS, 2011). Betrouwbaarheid bij kwalitatief onderzoek houdt verband met de vraag in hoeverre verkregen onderzoeksresultaten te maken hebben met verstoringen. Deze verstoringen en bedreigingen zijn in veel gevallen inherent aan kwalitatief onderzoek. Drie vormen van verstoringen die voortkomen uit de eigenschappen van kwalitatief onderzoek zijn (Bergsma, 2003):

- *Hollistic fallacy*: waargenomen gebeurtenissen worden meer als representatief geïnterpreteerd dan deze in werkelijkheid zijn;
- *Elite bias*: de perceptie en mening van nadrukkelijk aanwezige en vooraanstaande respondenten wordt te zwaar meegewogen ten aanzien van respondenten met minder status;
- *Going native*: verliezen van eigen perspectief en oordeelsvorming door het overnemen van meningen en interpretaties van de respondenten.

Triangulatie is een van de bekendste instrumenten om bevindingen te valideren. De bedoeling van triangulatie is om een bevinding te ondersteunen met meerdere, onafhankelijk van elkaar verkregen, waarnemingen (Bergsma, 2003). Er zijn vier typen triangulatie te onderscheiden (CPS, 2011):

- data-triangulatie: onderzoeken in hoeverre data in verschillende bronnen en contexten gelijk zijn;
- methodische triangulatie: gebruik maken van verschillende dataverzamelingstechnieken;
- onderzoekertriangulatie: meerdere onderzoekers het fenomeen laten bestuderen;
- theoretische triangulatie: de verkregen data door verschillende onderzoekers met eerdere bevindingen en theoretische kennis te vergelijken.

De betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek kan verhoogd worden door verstoringen ten aanzien van het verkrijgen van onderzoeksresultaten weg te nemen. Enkele belangrijke methoden om deze verstoringen weg te nemen zijn (Bergsma, 2003):

- Het bevragen van buitenstaanders. Dit kunnen mensen met een afwijkend standpunt zijn ten aanzien van de 'mainstream';
- Voorkom elite bias, door ook mensen met een lagere status te horen;
- Blijf goed bedenken wat de onderzoeksvragen zijn;
- Communiceer duidelijk de bedoelingen en opzet van het onderzoek naar respondenten.

### 3.2.2 Waarborging betrouwbaarheid en validiteit in dit onderzoek

Om de betrouwbaarheid en validiteit van dit kwalitatieve onderzoek te waarborgen zal in deze subparagraaf worden aangegeven wat in dit onderzoek wordt gedaan om die waarborging te bewerkstelligen. Allereerst zal er een strategische steekproeftrekking worden uitgevoerd. Deze trekking zal geschieden op basis van een aantal criteria. Deze criteria zijn weloverwogen opgesteld op basis van literatuur(bronnen). De toetsing van deze criteria geschiedt eveneens op basis van literatuur. Tevens is aan PDR gevraagd welke casussen met betrekking tot doel- en vraagstelling interessant zijn en of reeds signalen aanwezig zijn van 'druk' op ruimtelijke kwaliteit.

In dit onderzoek zal ook triangulatie worden toegepast. Er is gekozen voor methodetriangulatie, waarbij verschillende methoden van dataverzameling worden gebruikt. In dit onderzoek zal triangulatie toegepast worden op basis van documentenanalyse en interviews. Deze twee vormen complementeren elkaar, waarbij theoretische inzichten vergeleken kunnen worden met ervaringen en inzichten uit de praktijk. Het gedrag van managers staat in dit onderzoek centraal. Echter er zullen niet alleen de managers worden geïnterviewd. Ook mensen die niet tot het management behoren zullen worden ondervraagd, omdat mogelijk deze 'buitenstaanders' een ander perspectief van het management hebben. Op deze manier kan het gedrag van managers nog beter in kaart worden gebracht. Daarnaast tracht dit onderzoek zo transparant mogelijk te zijn door de gemaakte keuzen duidelijk aan te geven en te verantwoorden. Ook het aangeven van (onderzoeks)beperkingen valt binnen deze transparantieopgave. Enkele beperkingen met betrekking tot kwalitatief onderzoek zijn reeds weergegeven in dit hoofdstuk.

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt eveneens gewaarborgd door middel van 'peer review'. Overige leden van de scriptiegroep, waar ik deel van uitmaak, bekijken het onderzoek en het proces kritisch, waardoor de kwaliteit van het onderzoek ook verbeterd kan worden.

### 3.3 Methodologie

In deze paragraaf zal worden aangegeven op welke manier informatie wordt vergaard die het mogelijk maakt om de in hoofdstuk 1 gestelde hoofd- en deelvragen te beantwoorden.

#### *Documentenanalyse*

Met behulp van documentenanalyse wordt gekeken welke criteria bij Ruimte voor de Rivierprojecten interessant zijn om tot een selectie van casussen te komen. Ook draagt documentenanalyse bij aan het in kaart brengen van posities van organisaties en verhoudingen tussen organisaties. Daarnaast leveren documenten en bronnen een bijdrage aan het inzichtelijk maken van de voortgang van projecten. Er is voor dit onderzoek gebruikt gemaakt van de PKB Ruimte voor de Rivier, SNIP-handboek, MER-rapporten, voortgangsrapportages en de verschillende SNIP-documenten per project. Met behulp van deze documenten is onder meer de casuselectie en de projectbeschrijvingen opgesteld.

#### *Actorenanalyse*

Nadat de casuselectie is bepaald kan een actorenanalyse worden opgesteld per casus. Een actorenanalyse brengt in kaart wie tot het management behoren en wie tot de overige actoren. Globaal gezien zijn in Ruimte voor de Rivierprojecten twee groepen te onderscheiden. Enerzijds zijn er groepen die bijdragen aan het managen van projecten; zoals projectleiding, programmteam en stuurgroep. Anderzijds, zijn er nog groepen actoren die niet tot het management worden gerekend, maar wel betrokken zijn bij het proces, zoals een klankbordgroep of communicatiewerkgroep. Tot deze groepen behoren onder andere belangenorganisaties, bewonersgroepen en overige betrokkenen. De organisatiestructuur van de verschillende projecten komt in grote mate overeen, omdat de IPM-structuur van Rijkswaterstaat wordt gehanteerd. Een actorenanalyse is belangrijk om de verhoudingen tussen het management en de overige actoren en betrokkenen inzichtelijk te maken.

#### *Interviews*

Er wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. In een semi-gestructureerd interview krijgt de respondent de kans om zijn verhaal te vertellen en zaken toe te lichten. Daarnaast kan de interviewer het gesprek zodanig sturen zodat vooraf opgestelde onderwerpen daadwerkelijk behandeld worden, zodat de output van interviews ook met elkaar kunnen worden vergeleken. Indien nuttig en interessant kan bij bepaalde aspecten om verdere toelichting gevraagd worden.

### 3.4 Casus- en respondentenselectie

#### *Casuselectie*

De documentenanalyse heeft bijgedragen aan het opstellen van een aantal criteria die aansluiten bij het onderzoek. Daarnaast is gesproken met aantal betrokkenen van Ruimte voor de Rivier die in hun werkpraktijk dagelijks te maken hebben met ruimtelijke kwaliteit. Zij zijn werkzaam bij het PDR. Uit ruim 30 projecten zijn een drietal Ruimte voor de Rivierprojecten geselecteerd. Deze cases zijn geselecteerd aan de hand van de twee criteria:

- **Binnendijkse maatregel:** Binnendijkse maatregel houdt in dat er een deel binnendijks gebied in buitendijks gebied zal veranderen. Dit is onder meer het geval bij sommige dijkverleggingen en het aanleggen van hoogwatergeulen. Er is gekozen voor projecten die een binnendijkse maatregel omvatten, omdat deze projecten meer complexiteit vertonen dan andere waterveiligheidsmaatregelen. Een binnendijkse maatregel heeft veel impact op het gebied en de betrokkenen, waardoor ook het aantal betrokken actoren groter is dan bij andere Ruimte voor de Riviermaatregelen.
- **Signalen ruimtelijke kwaliteit onder druk:** Navraag bij Programmadirectie Ruimte voor de Rivier en onderzoek heeft uitgewezen dat bij enkele projecten signalen aanwezig zijn dat de ruimtelijke kwaliteit 'onder druk' staat. Het feit dat er mogelijk 'druk' op de ruimtelijke kwaliteit plaatsvindt, maakt het interessant om deze casussen te onderzoeken, omdat doelstelling van het onderzoek is om hoe het management tracht ruimtelijke kwaliteit te waarborgen in complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

In tabel 3.1 zijn de projecten weergegeven die voldoen aan het criterium wat betreft een binnendijkse maatregel. Vervolgens is gevraagd aan PDR welke casussen het best aansluiten bij de onderzoeksdoel- en vraagstelling. Vijf Ruimte voor de Rivierprojecten voldeden aan de opgestelde criteria. Echter, konden maar drie projecten geselecteerd in verband met de praktische uitvoerbaarheid van het onderzoek. In overleg met PDR is besloten om Noordwaard, Munnikenland en Veessen-Wapenveld te selecteren. Dit omdat project Lent de afgelopen tijd al bij veel onderzoeken betrokken is, waardoor een bepaalde vorm van 'onderzoeksmoeheid' op de loer ligt. Project Overdiepse Polder was volgens het PDR net iets minder interessant dan de drie andere projecten, vandaar dat Overdiepse Polder uiteindelijk niet is geselecteerd.

**Tabel 3.1:** Casusselectie programma Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivierproject	Binnendijkse maatregel	Volgens PDR interessante casus
Lent	X	X
Noordwaard	X	X
Munnikenland	X	X
Overdiepse Polder	X	X
Berging Volkerak /Zoommeer	X	
Cortenoever	X	
Voorster Klei	X	
Veessen-Wapenveld	X	X
Westenholte	X	

**Bronnen:** PDR (2007; PDR (2010); Van Buuren et al. (2010).

..... = geselecteerde casussen

#### *Respondentenselectie*

Bij elk Ruimte voor de Rivierproject kan globaal een onderscheid worden gemaakt tussen het management en overige groepen. Het management stuurt het proces en bepaalt de strategie. Deze managers zijn werkzaam in de projectleiding, programmteam en stuurgroep. De overige groepen hebben geen formele verantwoordelijkheid, maar hebben wel inbreng en invloed binnen Ruimte voor Rivierprojecten. De respondenten zullen zowel uit het management afkomstig zijn, als uit de overige groepen. Door ook de overige actoren en belanghebbenden te interviewen kan het management (en zijn gedrag) ook van buitenaf worden belicht. Dit onderzoek heeft een looptijd van enkele maanden en doordat er gebruik wordt gemaakt van een drietal casestudies zal er een selectie van respondenten moeten worden gemaakt. Op basis van een actorenanalyse wordt per casus inzichtelijk welke personen (en organisaties) interessant zijn om te interviewen, daarnaast speelt ook de praktische beschikbaarheid en bereidbaarheid een rol. Van elke casus zijn ongeveer 4 of 5 betrokkenen geïnterviewd. Elk interview duurt ongeveer één uur.

### 3.5 Operationalisering

In deze paragraaf zullen een viertal concepten worden voorzien van een praktische definitie, ook wel werkdefinitie genoemd. Vervolgens zullen deze concepten (variabelen) geoperationaliseerd worden tot indicatoren.

#### **3.5.1 Variabele ruimtelijke kwaliteit**

Op basis van interviews met respondenten en bestudering van projectdocumenten is goed in beeld te brengen wat de ruimtelijke kwaliteit per Ruimte voor de Rivierproject inhoudt. Ruimtelijke kwaliteit is een normatief begrip en wordt dubbelzinnig gedefinieerd, hetgeen ook door wetenschappelijke literatuur (onder meer: Hooimeijer et. al., 2001; Janssen-Jansen et al., 2009) wordt aangetoond. Hierdoor kent ruimtelijke kwaliteit geen algemeen aanvaarde definitie. Dat neemt niet weg dat het bij dit onderzoek belangrijk is om in beeld te hebben hoe betrokkenen ruimtelijke kwaliteit percipiëren. Immers, staat de waarborging van ruimtelijke kwaliteit centraal in dit onderzoek. De praktische definitie van ruimtelijke kwaliteit houdt een aantrekkelijke en functionele leefomgeving in, die ook in de toekomst zijn waarde behoudt. Ruimtelijke kwaliteit is een begrip dat de ruimte tussen ruimte en de menselijke gebruiker duidt. Centraal hierbij staat het waardebegrip. Ruimtelijke kwaliteit is een aanduiding van de waarde die gebruikers in concreet gebied op een bepaald tijdstip aan ruimte toekennen (Janssen-Jansen et al., 2009). Hooimeijer et al. (2001) gaan in op het feit dat ruimtelijke



kwaliteit uit drie waarden bestaat: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De gebruikswaarde verwijst naar het functionele gebruik, de toedeling en bereikbaarheid van ruimte. Belevingswaarde verwijst naar de subjectieve beleving van ruimte in het heden. Zowel de gebruiks- als de belevingswaarde vertegenwoordigen het 'hier en nu' en zijn nauw met elkaar verbonden. Toekomstwaarde gaat in op waardering van ruimtelijke functies door de tijd heen, de voorwaarden die gelden voor ontwikkeling en vooruitgang. Deze drie waarden zijn geoperationaliseerd in tabel 3.2.

**Tabel 3.2:** Operationalisering ruimtelijke kwaliteit

Indicatoren	Sub-indicatoren
<b>Gebruikswaarde</b>	Bereikbaarheid, publieke toegang, ecologische structuur, verscheidenheid
<b>Belevingswaarde</b>	Uitstraling, ruimte, rust, schoonheid, contrast
<b>Toekomstwaarde</b>	Veiligheid, verantwoordelijkheid, duurzaam, cultureel erfgoed

### 3.5.2 Variabele druk op ruimtelijke kwaliteit

In de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase kunnen tal van factoren optreden of ontwikkelingen plaatsvinden die de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit belemmeren. De variabele 'druk op ruimtelijke kwaliteit' is gedestilleerd uit relevante literatuur (o.a. Van Buuren et al, 2010; VROM-raad, 2011) en uit zelf opgedane ervaringen uit de praktijk. Er is tot op heden nog weinig onderzoek gedaan naar waarom ruimtelijke kwaliteit zoveel tegenkrachten ervaart, in het bijzonder in de overgang naar uitvoering. De praktische definitie van 'druk op ruimtelijke kwaliteit' die in dit onderzoek wordt gehanteerd luidt: door toedoen van bepaalde factoren en/of ontwikkelingen de uiteindelijk gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit niet overeenkomt met de beoogde en gewenste ruimtelijke kwaliteit.

De variabele 'druk' op ruimtelijke kwaliteit is tweeledig. Enerzijds, moet de vraag beantwoord worden in welke mate de ruimtelijke kwaliteit onder druk of ter discussie staat. Anderzijds, door te achterhalen welke factoren deze druk veroorzaken. In welke mate ruimtelijke kwaliteit onder druk staat is te achterhalen door de betrokkenen te vragen in hoeverre zij vinden dat er sprake is van druk op ruimtelijke kwaliteit. Ook moet de ernst van de factoren die zij aandragen als factoren van ruimtelijke kwaliteit nader bekeken worden. Om te meten of ruimtelijke kwaliteit onder druk staat zijn indicatoren opgesteld. In dit onderzoek maak ik het onderscheid of er sprake is van druk op, of het ter discussie staan van ruimtelijke kwaliteit aan de hand van de aanwezigheid van een viertal indicatoren. Deze zijn opgesteld op basis van beschikbare literatuur en door middel van verkregen inzichten gedurende interviews, zowel op programma- als op projectniveau. Het gaat hierbij om de volgende indicatoren:

- **Zorgen:** hebben betrekking op zaken waarvan men op dit moment ongerust is. Het zijn ontwikkelingen die nog gaande zijn en waarvan de uitkomst en/of mogelijke effecten ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit nog ongewis zijn;
- **Bedreigingen:** dit heeft betrekking op ontwikkelingen die van negatieve invloed kunnen zijn op projecten, en ook op ruimtelijke kwaliteit. Belangrijk is om deze bedreigingen goed te monitoren, en waar mogelijk bij te sturen en/of in te spelen;
- **Onduidelijkheden:** mede door onwennigheid met betrekking tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit zijn er tal van onduidelijkheden. Door gebrek aan ervaring is nog weinig duidelijk over hoe met ruimtelijke kwaliteit om te gaan, zeker in de overgang;
- **Valkuilen:** slaan op het verleid worden tot het maken van keuzes, waardoor dit (negatieve) uitwerking kan hebben op bijv. ruimtelijke kwaliteit. Het is zaak om alert te zijn, waarnaast goed beseft moet worden wat mogelijke gevolgen kunnen zijn van bepaalde keuzes.

Deze indicatoren bestaan op hun beurt uit factoren die in tabel 3.3 zijn weergegeven. Deze factoren zijn gedestilleerd uit het theoretisch kader, alsmede op basis van opgedane ervaringen met betrekking tot Ruimte voor de Rivierprojecten.

**Tabel 3.3:** Operationalisering 'druk' op ruimtelijke kwaliteit

Indicatoren	Factoren	Waarden
<b>Zorgen</b>	Beheervraagstuk	Aan- of afwezig
	Financiële tekortkomingen	Aan- of afwezig
<b>Bedreigingen</b>	Managementwisseling	Aan- of afwezig
	Uiteenlopend verwachtingspatroon	Aan- of afwezig
	Externe dynamiek	Aan- of afwezig
<b>Onduidelijkheden</b>	Nieuwe aanbestedingsvormen	Aan- of afwezig
	Rol ontwerper	Aan- of afwezig
<b>Valkuilen</b>	Aandachtsverslapping voor ruimtelijke kwaliteit	Aan- of afwezig
	(Teveel) Focus op uitvoering	Aan- of afwezig

### 3.5.3 Variabele proces- en/of projectmanagementstijl

Ruimtelijke ontwikkelingsprojecten zijn verre van eenvoudig om te managen. Het brengt daarbij lastige afwegingen c.q. dilemma's met zich mee. Een bepaalde keuze die recht doet aan de ene doelstelling (bijv. verhogen waterveiligheid), kan ten koste gaan van een andere doelstelling (bijv. verbeteren ruimtelijke kwaliteit). Er is veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar managementstrategieën in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (o.a. Edelenbos et al., 2007; Kor & Wijnen, 2005), waarbij vaak de tweedeling proces versus projectmanagement wordt gemaakt. Vandaar staan in dit onderzoek ook deze twee strategieën centraal. Het operationaliseren van de managementstrategie van betrokkenen gebeurt aan de hand van een aantal indicatoren. Deze indicatoren komen voort uit onderzoek van onder meer Edelenbos et al. (2010) en Van Twist et al. (2006). Deze indicatoren bestaan uit dilemmaparen (dichotomieën), met betrekking tot proces- en projectmanagement. De volgende praktische definitie van managementstrategie wordt in dit onderzoek gehanteerd: met een bepaalde stijl en strategie projecten sturen en verantwoordelijk zijn voor coördinatie, betrekken van partijen, conflictoplossing, strategiebepaling, beheersing, bewaking en waarborging van financiën, waterveiligheid, ruimtelijke kwaliteit, procesbegeleiding etc. (Van Twist et al., 2006). In tabel 3.4 is de operationalisering weergegeven.

**Tabel 3.4:** Operationalisering proces- en/of projectmanagementstijl naar concept en indicatoren

Concept	Procesmanagement	Projectmanagement	Waarden
<b>Strategische oriëntatie</b>	Draagvlak	Daadkracht	Sterk, matig, zwak
<b>Sturing</b>	Sturing op proces	Sturing op inhoud	Sterk, matig, zwak
<b>Indicatoren</b>	Sub-indicatoren		
<b>Draagvlak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Streven naar unanimiteit over gezamenlijke keuzes</li> <li>- Geen of weinig verzet van betrokken actoren</li> </ul>		
<b>Daadkracht</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vasthoudendheid aan planning</li> <li>- Benadrukken van het boeken van voortgang</li> </ul>		
<b>Sturing op proces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vroegtijdig contact met externe partijen</li> <li>- Vastleggen van procesmatige aspecten</li> </ul>		
<b>Sturing op inhoud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het vastleggen van inhoudelijke afspraken, visies en uitgangspunten</li> <li>- Vroegtijdig bepalen en vastleggen inhoudelijke aspecten</li> </ul>		

### 3.5.4 Variabele waarborging ruimtelijke kwaliteit

Zoals bij de variabele 'druk op ruimtelijke kwaliteit' al het geval was is ook naar de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar de uitvoeringsfase weinig tot geen onderzoek gedaan. Hierdoor zal deze variabele deels explorerend van aard zijn. De waarborging van ruimtelijke kwaliteit wordt onderzocht aan de hand van een tweetal elementen. Ten eerste, vindt er op explorerende basis onderzoek plaats naar de instrumenten die partijen hanteren om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Het doel van deze instrumenten is om ruimtelijke kwaliteit te borgen. Dit kan onder meer door het uitschakelen van factoren die voor druk op ruimtelijke kwaliteit zorgen. Een voorbeeld; een managementwisseling kan leiden tot kennisverlies met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. Een instrument om de ruimtelijke kwaliteitskennis te borgen is een het garanderen van een naadloze overgang door het uitvoeringsteam al een jaar voorafgaand aan de overdracht mee te laten lopen. Zoals eerder aangegeven is het element waarborgingsinstrumenten explorerend van aard, omdat er weinig tot geen onderzoek is gedaan naar de borging van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering.

Wel heeft de VROM-raad dit jaar (2011) een verkenning uitgevoerd naar ruimtelijke kwaliteit en haar verhouding tot de ruimtelijke ordening. In dit onderzoek geeft men enkele handreikingen om ruimtelijke kwaliteit in het proces te waarborgen. Tevens geeft de VROM-raad aan dat er verdere kennisontwikkeling moet plaatsvinden, onder meer naar de werking met het instrument kwaliteitsteams. In dit onderzoek wordt het onderscheid gemaakt tussen menselijke en formele instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te borgen. Aan de hand van de instrumenten die men hanteert in de planstudiefase, in combinatie met mijn eigen interpretatie van waarborging heeft dit geleid tot de volgende operationalisering (zie tabel 3.5). De effectiviteit van deze waarborgingsinstrumenten zal zover mogelijk worden behandeld. Alle onderzoeksprojecten bevinden zich bijna of reeds in de overgang naar uitvoeringsfase, dus de effectiviteit zal zich deels pas na afloop van de projecten laten meten.

**Tabel 3.5:** Operationalisering waarborging ruimtelijke kwaliteit

Type	Instrumenten
<b>Menselijke</b>	Kwaliteitsteam
	Ontwerper
	IPM-team
<b>Formele</b>	Toetsvormen
	Vastleggen kwaliteitsambities in documenten
	Contractvorm
	Aanbestedingscriteria

Het andere element dat centraal staat binnen het concept van waarborging van ruimtelijke kwaliteit is meer verklarend van aard. Het gaat in op de relatie tussen de gehanteerde managementstijl en de waarborging van ruimtelijke kwaliteit.

## Hoofdstuk 4: Programma Ruimte voor de Rivier

In eerdere hoofdstukken is door middel van een theoretische verkenning de methodologie en operationalisering opgesteld. In dit hoofdstuk zal het programma Ruimte voor de Rivier nader worden toegelicht, zodat duidelijk wordt in welke context de drie onderzoeksprojecten zich afspelen. Daarnaast is aandacht voor de organisatiestructuur van Ruimte voor de Rivier zowel op programma- als op projectniveau. In de laatste paragraaf is aandacht voor het begrip ruimtelijke kwaliteit binnen het programma Ruimte voor de Rivier.

### 4.1 Achtergrond Ruimte voor de Rivier

Naar aanleiding van de hoge rivierwaterstanden in 1993 en 1995 heeft het kabinet besloten dat de beveiliging tegen overstromingen in het rivierengebied niet langer uitsluitend door dijkverhoging en -versterking moet plaatsvinden. Het kabinet heeft ervoor gekozen meer ruimte te geven aan de rivieren om zo de vereiste veiligheid in het rivierengebied te garanderen. Het uitgangspunt voor deze rivierverruimende maatregelen is de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier. In een PKB wordt op nationaal niveau de ruimtelijke inrichting van een plangebied in grote lijnen vastgesteld. Met betrekking tot PKB Ruimte voor de Rivier zijn hierin de locaties van de maatregelen, het type maatregelen en de bijbehorende functie(wijzigingen) vastgelegd. Dit heeft geresulteerd in een samenhangend pakket van maatregelen dat noodzakelijk is om in 2015 te voldoen aan het wettelijk vastgelegde beschermingsniveau. Op 25 januari 2007 is de PKB Ruimte voor de Rivier in werking getreden. De PKB Ruimte voor de Rivier richt zich op het realiseren van twee samenhangende doelstellingen (PDR, 2007):

- het op het te vereiste niveau brengen van de bescherming van het rivierengebied tegen overstromingen;
- Het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied.

Het waarborgen van voldoende veiligheid geldt als hoofddoelstelling en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling. Echter, in de literatuur en in de praktijk komen ook termen als 'dubbeldoelstelling' naar voren, waardoor soms verwarring ontstaat over de verhouding tussen beide doelstellingen. Joop Atsma is als staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu politiek verantwoordelijk voor het Ruimte voor de Rivierprogramma en gaf in juni 2011 voor de helderheid aan (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011):

*“Voor alle maatregelen geldt, dat de ingreep is bedoeld om te voldoen aan de waterveiligheidsdoelstelling en dat daarbij wordt gekeken hoe deze ingreep gelijktijdig een bijdrage kan leveren aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De veiligheidsdoelstelling moet uiterlijk in 2015 zijn bereikt. Voor de helderheid: er zijn dus geen maatregelen die gericht zijn op de ruimtelijke kwaliteit en daarnaast een bijdrage leveren aan de waterveiligheid.”*

#### *De markt tenzij en SCB*

Rijkswaterstaat hanteert het uitgangspunt 'de markt tenzij...' bij het uitvoeren van haar werkzaamheden, hetgeen ook wordt toegepast in het gehele programma Ruimte voor de Rivier. Dit houdt in dat de markt wordt ingeschakeld, tenzij blijkt dat dit geen toegevoegde waarde heeft of niet mogelijk is. Om de expertise van de markt optimaal te benutten werkt Rijkswaterstaat met innovatieve contractvormen. Dit zijn de geïntegreerde contractvormen Engineering & Construct (E&C) en Design & Construct (D&C.) Een kenmerk van deze innovatieve contractvormen is dat de opdrachtnemer verantwoordelijk is en zelf bepaalt hoe hij tot het gewenste resultaat komt. Een ander kenmerk is dat de opdrachtnemer zelf de kwaliteit van het product beheerst. Dit wordt externe kwaliteitsborging genoemd. Wanneer de opdrachtgever gebruikt maakt van het kwaliteitsmanagement van de opdrachtnemer voor de beheersing van een project, wordt gesproken van systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Door de belangrijkste risico's om te zetten in een op het project passende mix van toetsen (combinatie van systeem-, proces en producttoetsen) stelt de opdrachtgever vast of het aannemelijk is dat aan de eisen van het contract is voldaan. Daarbij kiest de opdrachtgever bewust voor een rol op afstand, waarbij minimale bemoeienis is met de invulling van het projectmanagement en kwaliteitsmanagement van de opdrachtnemer. De opdrachtgever richt een risicogestuurde mix van toetsen (systeem, proces en product) in, die gebaseerd is op de eisen van de overeenkomst (Rijkswaterstaat, 2007). Een systeemtoets toetst op het functioneren van het integrale projectmanagementsysteem van de opdrachtnemer

door middel van audits, waarbij de nadruk ligt op naleving van het systeem en de kwaliteitsborging. Een procestoets houdt toezicht op het werk tijdens een ontwerp- of uitvoeringsproces. Een producttoets toetst in de uitvoering op betrouwbaarheid van test-, keurings- en verificatieresultaten van onderdelen van het product (Jansen, 2011).

De geïntegreerde contractvormen Engineering & Construct (E&C) en Design & Construct (D&C) zijn de twee vormen die ook in programma Ruimte voor de Rivier worden gehanteerd. In vroeger gehanteerde traditionele contracten nam een aannemer werk aan op basis van een ontwerp en de detaillering daarvan. Dit ontwerp was door (of onder verantwoordelijkheid) van de opdrachtgever tot stand gekomen. Het ontwerp en haar detailleringen werden uitgewerkt in een bestek met tekening. In een D&C-contract wordt het ontwerp en de uitvoering in één contract uitbesteed aan één opdrachtnemer of een combinatie van opdrachtnemers, ook wel aannemerscombinatie genoemd (RRBouw, 2007). Bij een E&C-contract verzorgt de opdrachtnemer alleen de technische uitwerking van het ontwerp en de uitvoering. Men heeft bij het ontwerp dan de verantwoordelijkheid voor detaillering en materialisering.

*SNIP-methodiek*

Om de realisatie van alle Ruimte voor de Riviermaatregelen in goede banen te laten verlopen worden beslissingen over de financieringen van de planstudie en de uitvoering genomen conform de binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu gehanteerde Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten (SNIP). SNIP is een intern sturingsdocument binnen het ministerie van Infrastructuur & Milieu. De mijlpalen van het programma Ruimte voor de Rivier hangen nauw samen met de SNIP-fasen, waarbij SNIP 3 staat voor de projectbeslissing als mijlpaal. Alle Ruimte voor de Rivierprojecten worden in de geest van SNIP-afspraken gemaakt worden. In tabel 4.1 zijn de SNIP-fasen weergegeven. De planstudiefase omvat de SNIP-fasen 1 tot en met 3. Daarna vindt de formele besluitvorming plaats door het Bevoegde Gezag uit de regio. De realisatiefase omvat de SNIP-fasen 4 tot en met 6. Het SNIP3-besluit vormt de overgang tussen planstudiefase en uitvoeringsfase (Ruimte voor de Rivier, 2008).

**Tabel 4.1:** Overzicht SNIP-fasen met toelichting

	SNIP-fase	Toelichting SNIP-fase	
	<b>Plan van Aanpak</b>	Fase die leidt tot Plan van aanpak met Beheersplan	Met het ondertekenen van een bestuursovereenkomst of een projectopdracht wordt de opdracht voor de planstudie gegeven. Drie maanden na ondertekening dient een plan van aanpak met beheerplan bij de PDR te worden ingediend.
	<b>SNIP 2A fase</b>	Fase die leidt tot de variantkeuzebeslissing	In de variantkeuze wordt de afweging tussen verschillende alternatieven/varianten en het voorkeursalternatief (VKA) getoetst en een beslissing genomen over het uit te werken voorkeursalternatief.
	<b>SNIP 3 fase</b>	Fase die leidt tot Projectbeslissing	In deze fase wordt het voorkeursalternatief verder uitgewerkt tot een projectontwerp. Nadat de Staatssecretaris de projectbeslissing heeft genomen kan het projectbesluit worden genomen door de bevoegde gezagen in de regio.
	<b>SNIP 4 fase</b>	Projectbesluit(en) door Bevoegd Gezag Fase die leidt tot de Voorbereidingsbeslissing	Vaststellen Projectbesluit, Wbr-vergunning, waterkeringplan, bestemmingsplan en/of rijksprojectenbesluit.
	<b>SNIP 5 fase</b>	Fase die leidt tot de Uitvoeringsbeslissing	"Go" voor Start fysieke uitvoering / schop in de grond.
	<b>SNIP 6 fase</b>	Fase die leidt tot de Opleveringsbeslissing	Opleveringsbeslissing

**Bron:** Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2005; Ruimte voor de Rivier, 2008

## 4.2 Organisatorische verankering Ruimte voor de Rivier

Deelvraag 1 van dit onderzoek luidt: Wie voert het management in Ruimte voor de Rivierprojecten met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit? Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de organisatorische verankering van Ruimte voor de Rivier in beeld te brengen. In deze paragraaf zal de organisatie van overheidsprojecten in beeld worden gebracht. Daarbij zullen voortdurend koppelingen worden gemaakt naar Ruimte voor de Rivier, alsmede de organisatie en management van ruimtelijke kwaliteit in de drie casussen.

### 4.2.1 Organisatie op programmaniveau

Ruimte voor de Rivier is een programma dat in opdracht van de ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M) en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) wordt uitgevoerd. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is politiek eindverantwoordelijk voor het programma. Daarbij wordt samengewerkt met vijf provincies: Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Overijssel en Zuid-Holland. Daarnaast zijn acht waterschappen betrokken en de meeste gemeenten in het rivierengebied. Vijftien projecten worden door Rijkswaterstaat uitgevoerd en de overige door een provincie, waterschap of gemeente (PDR, 2009a).

#### *PDR/Cluster RK*

In het programma is de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) de verbindende schakel tussen Rijk en regio en is als centrale regisseur verantwoordelijk voor het programma. PDR houdt daarnaast toezicht, bewaakt de samenhang, faciliteert het proces en stimuleert uitwisseling en kennis tussen de projecten. Provincies, gemeenten en waterschappen weten als geen ander welke ontwikkelingen in de regio spelen. Vandaar dat de planuitwerking zoveel mogelijk wordt uitgevoerd door de regio. Deze regionale partijen worden initiatiefnemers genoemd. Het PDR bestaat uit meerdere afdelingen, waaronder de afdeling 'kennis'. Deze bestaat weer uit vijf clusters: juridische zaken, grondverzet, veiligheid, integraal ontwerp en ruimtelijke kwaliteit. Het cluster ruimtelijke kwaliteit (RK) geeft samen met het Q-team sturing aan ruimtelijke kwaliteit in projecten. Het cluster RK toetst op formele momenten de SNIP-producten en faciliteert gedurende de planstudiefase richting de initiatiefnemers (PDR, 2009a).

#### *Q-team als kwaliteitsteam*

Voor de uitvoering van Ruimte voor de Rivier heeft de PDR ervoor gekozen om te werken met een kwaliteitsteam, omdat men de verbetering van ruimtelijke kwaliteit in de plannen goed wil borgen. Dit team, genaamd het Q-team, bestaat uit vijf onafhankelijke deskundigen, die de PDR en de initiatiefnemers van de afzonderlijke maatregelen gevraagd en ongevraagd adviseert over ruimtelijke kwaliteit en de borging ervan. Het Q-team is actief in alle projecten van Ruimte voor de Rivier en bestaat uit een fysisch geograaf, stedenbouwkundige, rivierkundige, ecooloog en landschapsarchitect. Het Q-team maakt zelf geen plannen, maar zoekt de projectleiders van de ontwerpers per project op om van gedachten te wisselen over het behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in relatie tot veiligheid. Daarbij is tevens aandacht voor uitvoerbaarheid, duurzaamheid en innovativiteit. Het Q-team geeft drie formele adviezen. Deze worden uitgegeven tijdens de drie officiële bezoeken die tijdens de planstudiefase zijn verricht. Na deze bezoeken en adviezen brengt het Q-team ook een eindoordeel over de projecten aan PDR. Dit eindoordeel wordt meegenomen in de projectbeslissing (SNIP3-besluit) door de staatssecretaris (PDR, 2009b).

### 4.2.2 Organisatie op projectniveau

Om een project succesvol tot stand te brengen is het van belang dat er een projectorganisatie is opgezet, die aansluit bij de ambities van het project. In elk Ruimte voor de Rivierproject wordt op een andere manier invulling gegeven aan de bezetting van projectorganisatie. De projectorganisatie verschilt niet alleen per project, maar vaak ook per fase. Gedurende de uitvoeringsfase wordt meer uitvoeringsgerichte deskundigheid gevraagd dan tijdens de planstudiefase. Evenals veel andere overheidsprojecten bestaat de organisatie van Ruimte voor de Rivierprojecten in bijna alle gevallen uit de volgende onderdelen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007):

- een stuurgroep
- een (ambtelijke) begeleidingsgroep
- een adviesgroep/klankbordgroep
- diverse werkgroepen
- een projectgroep/projectteam
- een ontwerper/ontwerpteam

### Stuurgroep

Een stuurgroep speelt een grote rol bij de besluitvorming en heeft bevoegdheden zoals het opstellen van adviezen en werkwijzen en het aangeven van fiattering naar hoger (bestuurlijk) niveau. De taak van de stuurgroep is om overeenstemming te bereiken over de te volgen projectstappen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). Elk Ruimte voor de Rivierproject heeft zijn eigen stuurgroep met daarin bestuurders van o.a. het waterschap, gemeente, provincie en PDR.

### Ambtelijke begeleidingsgroep

Een ambtelijke begeleidingsgroep bestaat veelal uit ambtelijke (beleids)medewerkers van betrokken overheden. Zij denken actief mee met het projectteam en zijn de intermediair tussen de projectgroep en hun (ambtelijke) organisatie voor de besluitvoorbereiding (Ibidem, 2007). In alle drie de Ruimte voor de Rivierprojecten die in dit onderzoek worden onderzocht is een ambtelijke voorbereidingsgroep actief. Veelal ondersteunen zij ook de stuurgroep en bereiden de bijeenkomsten van stuurgroepen voor.

### Klankbordgroep

Een adviesgroep of klankbordgroep houdt zich bezig met de inbreng van gebiedskennis. Daarnaast moet zij bijdragen aan het creëren van draagvlak in het gebied. Het inhoudelijke proces van project vraagt om adviezen van mensen uit de omgeving, omdat zij alle kennis hebben over het heden en verleden. In zo'n adviesgroep/klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van belanghebbende maatschappelijke organisaties. In Ruimte voor de Rivierprojecten heeft zo'n klankbordgroep in veel gevallen een onafhankelijke voorzitter die ook zitting heeft in de stuurgroep.

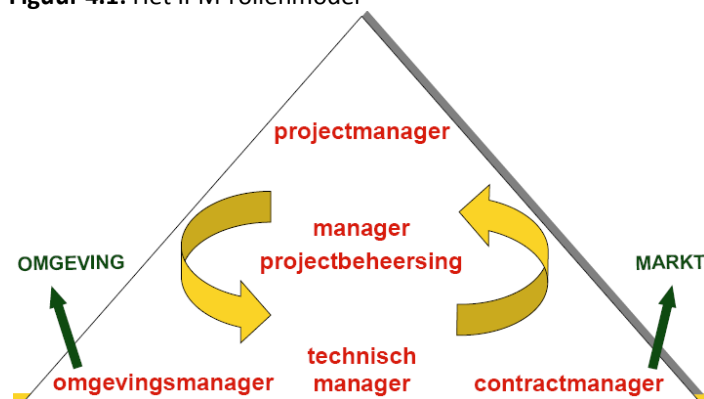
### Werkgroepen

Bij veel grote projecten worden specifieke, specialistische werkgroepen opgezet; bij kleinere projecten formeert men vaak een werkgroep waarin meerdere verschillende disciplines van het projectteam samenkomen. In een werkgroep wordt een specifiek onderwerp behandeld. Zij inventariseren, analyseren en ontwerpen integrale oplossingen. Interdisciplinair werken is een voorwaarde om te komen tot integrale oplossing. De samenstelling van een interdisciplinair team is afhankelijk van de opgave. Enkele onderwerpen van dergelijke werkgroepen zijn: een werkgroep gebiedsontwikkeling, omgevingsmanagement, technisch ontwerp en contractmanagement & financieel beheer (Ibidem, 2007)

### Projectteam

Het projectteam heeft een centrale en coördinerende taak gedurende het proces. Zij is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang en acties binnen het project. Zij is tevens het eerste aanspreekpunt van het project. Het projectteam stelt de stukken op voor de agenda van de stuurgroep en stelt het plan van aanpak op en de documenten rondom SNIP-besluiten. In Ruimte voor de Rivier wordt gebruikgemaakt van het model van Integraal Project Management (IPM). Dit IPM-model is het standaard besturingsmodel van Rijkswaterstaat voor projecten. IPM is een samenwerkingsmodel voor standaardisatie in aansturing, organisatie en bemensing van projecten. In het model worden vijf specifieke procesrollen onderscheiden, te weten: de (integrale) projectmanager, de manager projectbeheersing, omgevingsmanager, technisch manager en de contractmanager (King, 2010).

**Figuur 4.1:** Het IPM-rolmodel



Bron: Wermer, 2009

Deze vijf rollen dragen bij aan een uniforme werkwijze en kunnen zowel in de planstudie- als in de realisatiefase worden toegepast. Echter, de invulling van de rollen kan verschillen in deze twee fasen. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat de realisator een andere organisatie is dan de initiatiefnemer. Daarnaast vraagt de realisatiefase in sommige gevallen andere deskundigheid, waardoor bepaalde procesrollen door andere personen worden ingevuld. Ter verduidelijking van de organisatie van het projectmanagement van RWS-projecten zullen de procesrollen uit het IPM-model kort worden toegelicht. De projectmanager (PM) is verantwoordelijk voor het bereiken van het projectresultaat binnen de vooraf gestelde randvoorwaarden en stuurt het projectteam aan. De manager projectbeheersing zorgt voor de projectbrede beheersing van het project op de aspecten scope, tijd, geld, risico, informatie, documentatie en rapportage. De technisch manager is verantwoordelijk voor de technisch inhoudelijke inbreng in het project van de voorbereiding tot en met de realisatiefase. De technisch manager werkt nauw samen met het contractmanagement en het omgevingsmanagement. De contractmanager is verantwoordelijke voor de beheersing van het gehele proces van contractvoorbereiding en –uitvoering richting verschillende marktpartijen. De omgevingsmanager houdt zich primair bezig met het goed op elkaar afstemmen van de belangen vanuit de omgeving (overheden, bewoners, gebruikers, etc.) op de richting die het project uit gaat (Ministerie Verkeer en Waterstaat, 2007).

#### *Ontwerper/ontwerpteam*

De ontwerpers of landschapsarchitecten maken geen deel uit van het projectteam, maar worden door hen aangestuurd. Er is sprake van een opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap relatie. Een zorgvuldige keuze van de ontwerper(s) is essentieel voor het behalen van ruimtelijke kwaliteit. Het is de taak van de ontwerpers om een integraal ontwerp te maken, zodat ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd wordt. De ontwerpers moeten goed samenwerken met andere deskundigen, zoals een rivierkundige en een ecooloog.

#### **4.2.3 Organisatie ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier**

De rivierverruimende maatregelen in het programma Ruimte voor de Rivier bieden een kans om de ecologische, cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarden van het rivierenlandschap duurzaam te behouden en te versterken. Het rivierengebied is economisch, ecologisch en landschappelijk van internationaal belang. Het streven is om water en andere ruimtelijke functies te combineren. In de Nota Ruimte is de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied nader uitgewerkt tot onder meer het vergroten van de ruimtelijke diversiteit tussen de riviertakken, handhaven en het versterken van het open karakter van het rivierengebied en het behoud en de ontwikkeling van de landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische waarden (PDR, 2007).

#### *Q-team*

Het Q-team speelt een belangrijke rol bij de doelstelling om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren in het programma Ruimte voor de Rivier. Het Q-team bezoekt de afzonderlijke projecten tijdens de planstudiefase minimaal drie keer en stelt na elk bezoek een advies op. De ruimtelijke kwaliteit van het gehele rivierenlandschap zal na uitvoering van de maatregelen aanzienlijk hoger moeten zijn, althans dat is de ambitie van het Q-team. Het Q-team maakt daarbij gebruik van een vierluik aan kaders: Leidraad Rivieren en het Technisch rapport Ruimtelijke Kwaliteit uit 2007, het inspiratieboek Ruimte voor de Rivier, het beoordelingskader Ontwerpkwaliteit en de Handreikingen Ruimtelijke Kwaliteit voor de riviertakken van de IJssel, Waal en Rijn. Het beoordelingskader Ontwerpkwaliteit is op aanbeveling van de Rekenkamer opgesteld door het Q-team, zodat er criteria beschikbaar zijn om de ontwerpen op te beoordelen. Het Q-team is ook inhoudelijk betrokken geweest bij het opstellen van de Handreikingen van de verschillende riviertakken. Deze handreikingen bieden lokale plannenmakers en ontwerpers enig houvast en een ruimtere context. Het Q-team stelt het op prijs als de projectteams hun eigen ruimtelijke kwaliteitskader opstellen, waarbij de handreikingen als uitgangspunt neemt. In project Munnikenland en Veessen-Wapenveld is een ruimtelijk kwaliteitskader opgesteld, en in de Noordwaard heeft een regionaal ruimtelijk kader als één van de uitgangspunten gediend voor ruimtelijke kwaliteit. Het Q-team benadrukt daarbij dat ruimtelijke kwaliteit mensenwerk is (PDR, 2009).

#### *Ontwerpteam*

Het Q-team wil dat de adviezen goed aanslaan bij de professioneel betrokkenen. Daarbij is het aangaan van de dialoog cruciaal, in het bijzonder met de ontwerper(s). Deze ontwerper is vaak onderdeel van een architectenbureau, vaak gespecialiseerd op het gebied van landschapsarchitectuur. Een landschapsarchitect kijkt met een ruimtelijke bril naar het gebied en kijkt daarbij naar het landschappelijk karakter en de verhoudingen ertussen. Zij trachten vanuit die discipline een integraal plan te ontwikkelen in samenwerking met lokale betrokkenen. De ontwerpers beoordelen de inzet en het enthousiasme van het Q-team als zeer



waardevol. Een van de belangrijkste waarden die de ontwerpers hebben in de Ruimte voor de Rivierprojecten is de kunst van het visualiseren. Het verbeelden van een programma van eisen, het samenbrengen van tegenstellingen en het oplossen van problemen. Met name het meedenken van de ontwerpers met de overige betrokkenen heeft een belangrijke rol in het proces. Een zorgvuldige en weloverwogen keuze van de samenstelling van een ontwerpteam is essentieel om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Enerzijds kan gekozen worden voor een ontwerper die onderdeel is van een civieltechnisch adviesbureau, zodat het plan integraal kan worden aangepakt waarbij aandacht is voor de ontwerpende kwaliteiten van de betreffende ontwerper. In project Munnikenland is voor deze constructie gekozen. Anderzijds, kan ook gekozen worden voor een zelfstandig ontwerp bureau. Een combinatie van beide is ook mogelijk. Zo heeft het ingehuurde adviesbureau (consortium) in de projecten Noordwaard en Veessen-Wapenveld apart een landschapsarchitectenbureau ingeschakeld voor het tekenen van het ontwerp.

#### *Geen manager ruimtelijke kwaliteit*

In Ruimte voor de Rivierprojecten bestaat er in het projectteam geen manager 'ruimtelijke kwaliteit'. Volgens de PDR ontfermen binnen de IPM-structuur de technisch manager en de omgevingsmanager zich over ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten. In de praktijk blijkt dat die IPM-taken in relatie tot ruimtelijke kwaliteit soms op een andere manier worden ingevuld. In de Noordwaard geeft men aan dat de IPM-structuur heel goed werkt, maar dat die IPM-driehoek wel is 'lamgeslagen'. Functioneel zijn de mensen binnen het IPM-model elkaars gelijken, en kunnen elkaars rol ook naadloos overpakken. De omgevingsmanager kan de technisch manager 'spelen' en vice versa. In de Noordwaard valt ruimtelijke kwaliteit onder techniek, ofwel de technisch manager. In project Munnikenland valt ruimtelijke kwaliteit wat betreft de inrichting onder de technisch manager, maar wat betreft vergunningen onder de omgevingsmanager. In Veessen-Wapenveld valt ruimtelijke kwaliteit onder de technisch manager ook wel manager planontwerp genoemd, waarbij hij voor de helft omgevingsmanager en voor de andere helft technisch manager is. Het is belangrijk dat er binnen het IPM-team een bepaalde mate van signaleringskracht aanwezig is. Onderstaand citaat geeft aan wat die signaleringskracht inhoudt.

*"Wat nou de crux is: signaleringskracht. Het signaleringskracht van het IPM-team, moet zodanig zijn dat zij voorzien dat een bepaalde wijziging wel of niet gevolgen heeft voor ruimtelijke kwaliteit. Het belangrijkste is dat ze dat zien en dan op tijd de benodigde deskundigheid inschakelen."*

Ook de andere IPM-rollen hebben met ruimtelijke kwaliteit te maken. De projectmanager is verantwoordelijk voor het projectresultaat en zal ruimtelijke kwaliteit toetsen aan het budget en planning. Daarnaast draagt de contractmanager zorg voor het opstellen van criteria ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in het contract.

## Hoofdstuk 5: Casusbeschrijvingen en resultaten

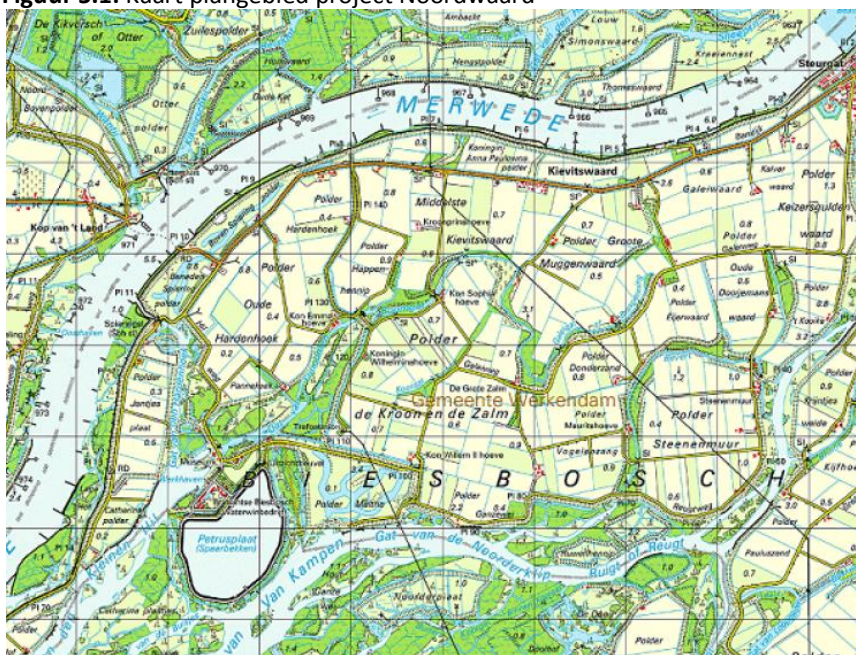
In dit hoofdstuk worden de resultaten van de drie onderzoeksprojecten Noordwaard, Munnikenland en Veessen-Wapenveld gepresenteerd. Per paragraaf wordt een Ruimte voor de Rivierproject behandeld, waarbij wordt afgetrapt met een projectbeschrijving. Vervolgens zal aandacht aan de betrokken actoren en het management van het project worden besteed. In de daaropvolgende paragrafen is aandacht voor de het beschrijven van de resultaten aan de hand van de vier theoretische concepten die zijn geoperationaliseerd in hoofdstuk 3.

### 5.1 Project Noordwaard

#### 5.1.1 Projectbeschrijving Noordwaard

De maatregel Ontpoldering Noordwaard is qua omvang de grootste maatregel binnen het programma Ruimte voor de Rivier. De Noordwaard is een polder gelegen tussen de Brabantse Biesbosch en de rivier De Nieuwe Merwede. Eind jaren '90 toen nagedacht werd over mogelijke rivierverruimende maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier, kwam de polder Noordwaard in beeld. De Noordwaard kent een overwegend agrarische bestemming en weinig bebouwing (65 woningen op 2050 hectare). Het doel van ontpoldering van de Noordwaard is het realiseren van een verlaging van de waterstand in de Nieuwe Merwede bij Gorinchem en Werkendam. Het totale plangebied beslaat ongeveer 4500 hectare, waarvan momenteel 2000 hectare binnendijks ligt. Echter, na realisatie van de maatregel zal bijna het gehele gebied buitendijks te komen liggen. Slechts 25 hectare zal binnendijks blijven en worden beschermd door een, deels nieuw aan te leggen, primaire waterkering, de zogenaamde groene golfremmende dijk.

**Figuur 5.1:** Kaart plangebied project Noordwaard



**Bron:** Projectbureau Noordwaard, 2010

#### *Ontpoldering*

De polderdijk aan de rivierzijde wordt verder landinwaarts gelegd. Bij de instroomopening wordt de dijk afgegraven tot een hoogte van 2 meter boven NAP. Bij de uitstroomopening verdwijnt de dijk in het geheel. Bij hoge waterstanden kan het rivierwater daardoor zo ver mogelijk bovenstrooms van de Nieuwe Merwede worden afgeleid, en benedenstrooms zo westelijk mogelijk wegstromen naar het Hollandsch Diep. Een deel van de Noordwaard, het zogenoemde doorstroomgebied, staat in de toekomst minimaal een paar keer per jaar – vooral in de wintermaanden – onder water. In de overige delen van de polder, die door kades zullen worden omgeven, zal dat veel minder vaak gebeuren: eens in de honderd tot duizend jaar. De Noordwaard zal worden ontpolderd, door de polderdijk aan de rivierzijde verder landinwaarts te leggen. Hierdoor komen de meeste woningen in het gebied buitendijks te liggen. De buitendijkse woningen zullen hierbij op terpen gerealiseerd worden (Rijkswaterstaat, 2011)

### *Korte geschiedenis*

Eind jaren '90 viel al snel het oog op de polder Noordwaard, toen er al werd nagedacht over rivierverruimende maatregelen. In 2000 verschijnt het kabinetsstandpunt Ruimte voor de Rivier en wordt besloten om een PKB Ruimte voor de Rivier op te stellen. Om ervoor te zorgen dat de PKB breed gedragen wordt in de regio's wordt het Nederlandse rivierengebied opgedeeld in twee regio's: Bovenrivieren en Benedenrivieren. De Merwede maakt deel uit van regio Benedenrivieren. Beide regio's moeten advies uitbrengen over rivierverruimende maatregelen. Dit regioadvies wordt vormgegeven aan de hand van een interactief ontwerpproces met overheden, belangenorganisaties en bewoners, waarbij mogelijkheden voor ontpoldering worden bestudeerd. Projectbureau Benedenrivieren heeft in 2003 een verkenning gedaan ten behoeve van het opstellen van de PKB Ruimte voor de Rivier. Daar werden de volgende vier oplossingen aangedragen (Projectbureau Noordwaard, 2010):

- rivier met dijken ("Groene rivier");
- overloopgebied;
- alternatief Sliedrechtse Biesbosch;
- ontpoldering Noordwaard.

In de PKB Ruimte voor de Rivier is uiteindelijk gekozen voor de Ontpoldering Noordwaard (meestromend). Zowel bij de overheden als bij belanghebbenden wordt 'in één keer goed' geprefereerd, boven kleinschalige maatregelen en daardoor vielen een aantal oplossingen af. Vanaf 2003 ligt de focus in het planproces helemaal op de Noordwaard, waarbij het begrip voor de maatregel voor de ontpolderingsmaatregel toeneemt, mede dankzij het actief betrekken van bewoners. De bewoners stellen wel enkele voorwaarden op die door de andere betrokkenen worden toegezegd. Enkele voorwaarden zijn dat de mensen in de Noordwaard kunnen blijven wonen, er snel duidelijkheid moet komen, een goede schaderegeling moet worden opgesteld en bewoners en eigenaren moeten bij verdere verkenning betrokken blijven worden. Omdat bewoners nadrukkelijk vragen om versnelling van het proces wordt een aanvraag voor koploperstatus ingediend. Hierdoor hoeft niet gewacht te worden op de definitieve vaststelling van de PKB Ruimte voor de Rivier (gepland eind 2006). In juli 2005 besluit het Rijk dat project Noordwaard formeel de status van koploperproject krijgt, waardoor de planstudiefase kan beginnen (Van Buuren et al., 2010). De eerste stap is het opstellen van een Ontwerpvisie, waarin het regiovoorstel is verwoord en verder uitgebreid moeten worden. Aan de hand hiervan moet een regionale voorkeursvariant worden opgesteld. Deze Ontwerpvisie is tot stand gekomen aan de hand van een interactief ontwerpproces met vertegenwoordigers van overheden, belangenorganisaties en met de bewoners en agrariërs in het gebied. Hiermee vormt het een van de belangrijkste resultaten van het informele planproces. Parallel aan het opstellen van een Ontwerpvisie is een MER-procedure gestart. Het doel van het MER is het zo objectief mogelijk presenteren van informatie over de milieugevolgen van de verschillende alternatieven om de Noordwaard te ontpolderen en de daaraan gekoppelde ruimtelijke kwaliteitsmaatregelen, zodat besluitvormers op basis hiervan een besluit kunnen nemen. Het doel van de procedure is het milieubelang, naast andere belangen, een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. Naast natuur en milieu wordt daarbij ook naar sociale en economische aspecten zoals wonen, landbouw en recreatie gekeken (Projectbureau Noordwaard, 2010).

### *VKA*

Het opstellen van de Ontwerpvisie en het MER hebben parallel plaatsgevonden. Tussen de Ontwerpvisie en het MER heeft frequente uitwisseling van inzichten en afstemming plaatsgevonden. Deze parallelle ontwikkeling en afstemming heeft in 2007 geresulteerd in de selectie van het zogeheten Voorkeursalternatief (VKA). Vanaf 2007 wordt het VKA in onder andere het Inrichtingsplan, grondstromenplan en beheer- en onderhoudsplan verder uitgewerkt, voordat een definitief besluit over de Noordwaard genomen kan worden. Bij het opstellen van het Inrichtingsplan vindt veel afstemming tussen het projectteam en het ministerie van Verkeer en Waterstaat plaats. In de voorgaande fasen had het projectteam meer vrijheden, maar nu wordt het project strak gehouden door de overheden vanwege de precedentwerking van project Ontpoldering Noordwaard. Noordwaard is een koploperproject en loopt ver voor op andere projecten en heeft veel invloed op het verloop van andere projecten, vandaar een voorzichtigere benadering wat betreft besluitvorming. Het open en interactief ingestoken proces maakte plaats voor een proces, waarbij meer gestuurd wordt op zekerheid en risicomijding (Projectbureau Noordwaard, 2010).

### *SNIP3 en Rijksinpassingsplan*

Eind december 2009 heeft de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat de projectbeslissing (SNIP3) ondertekend, waardoor de planstudiefase is afgerond en de start van de realisatiefase is ingeluid. Het vastgestelde projectontwerp is op hoofdlijnen gelijk gebleven aan het in 2007 vastgestelde VKA. Met het ontwerp zal de vereiste waterstandsaling gerealiseerd worden en een groot nieuw areaal aan intergetijdennatuur worden ontwikkeld. Daarnaast ontstaan er in het gebied nieuwe recreatieve mogelijkheden. Voor project Noordwaard is een taakstellend budget van €318 miljoen euro opgenomen. Eind februari 2010 hebben de gemeente Werkendam, provincie Noord-Brabant, ministerie van LNV en V&W en Waterschap Rivierenland een bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst (SOK) getekend. Doel van deze SOK is het zorg dragen voor een goede bestuurlijke overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase en het maken van afspraken over afstemming van bevoegdheden in de realisatiefase (Staatscourant, 2010). In de eerste helft van 2010 wordt ook het Rijksinpassingsplan (RIP) in procedure gebracht. Op het ontwerp-RIP zijn vijftig zienswijzen ingediend. Deze zienswijzen hebben betrekking op onderwerpen, zoals nut en noodzaak, terphoogte, dijkontwerp, verkeersoverlast. Bij de uiteindelijke vaststelling van het RIP zullen deze zienswijzen worden betrokken. Het ontwerp-RIP is eind april 2010 ter inzage gelegd. Eind augustus 2010 hebben de ministers van VROM en Verkeer & Waterstaat het RIP definitief vastgesteld. Op het vastgestelde RIP zijn zestien beroepen binnengekomen bij de Raad van State, echter de aard van deze beroepen gaf geen aanleiding om de gunning van de aanbesteding uit te stellen. Deze beroepen zullen in augustus 2011 door de Raad van State behandeld worden, waarna een aantal weken later de uitspraak wordt verwacht (Projectbureau Noordwaard, 2011b).

#### *Aanbesteding gegund*

Op 1 maart 2011 is het project Ontpoldering Noordwaard gegund aan de aannemerscombinatie Boskalis bv/Martens en van Oord Aannemingsbedrijf BV/ Van Hattum en Blankevoort bv/Gebr. Van Kessel en Wegenbouw B.V. Het is de bedoeling dat februari 2012 de eerste schop in de grond gezet zal worden, zodat de daadwerkelijke uitvoering kan gaan plaatsvinden. In 2016 zal de aannemerscombinatie waarschijnlijk de laatste afrondende werkzaamheden uitvoeren (Projectbureau Noordwaard, 2011b).

#### **5.1.2 Actoren en management in Noordwaard**

In project Noordwaard is Rijkswaterstaat zowel initiatiefnemer van de planstudiefase als verantwoordelijke voor de uitvoeringsfase. In deze subparagraaf zullen de belangrijkste actoren alsmede het management van project Noordwaard worden toegelicht. De ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, Provincie Noord-Brabant, Waterschap Rivierenland en de gemeente Werkendam zijn op bestuurlijk gebied de belangrijke organisaties die betrokken zijn bij de maatregel Ontpoldering Noordwaard.

In project Noordwaard is net als veel andere Ruimte voor de Rivierprojecten een soortgelijke organisatiestructuur waarneembaar. Er is sprake van een klankbordgroep, ambtelijke begeleidingsgroep, projectteam en een bestuurlijke begeleidingscommissie (BBC). Deze BBC is te vergelijken met een stuurgroep, zoals die in hoofdstuk 4 is behandeld. In de Bestuurlijke Begeleidingscommissie (BBC) Noordwaard zitten: provincie Noord-Brabant (gedeputeerde, voorzitter), gemeente Werkendam (burgemeester en wethouder), waterschap Rivierenland (Dijkgraaf), Directeur LNV Regio Zuid, provinciaal ambtelijk adviseur, PDR als vertegenwoordiger van de opdrachtgever, Hoofdingenieur-directeur (HID) RWS Zuid-Holland en de secretaris en projectmanager van Projectbureau Noordwaard. De voorzitter van de Klankbordgroep neemt deel aan de vergadering als adviseur (MER Noordwaard, 2010).

De BBC laat zich adviseren door een breed samengestelde Klankbordgroep bestaande uit belanghebbende maatschappelijke organisaties, waaronder bewoners en gebruikers van de Noordwaard. In de klankbordgroep zitten: secretaris bureau Noordwaard, projectmanager bureau Noordwaard, ZLTO Altena Biesbosch, Bewonersvereniging Bandijk, VVE Fort Steurgat, Staatsbosbeheer, Platform Behoud Noordwaard, Bedrijvenkring Altena (BKA), Brabantse Milieufederatie, Federatie van watersportverenigingen de Biesbosch, Overlegorgaan Nationaal Park de Biesbosch, HISWA, Koninklijke Schuttevaer, Madese Natuurvrienden, Natuur- en recreatieschap De Biesbosch, Stichting Biesbosch Museum, Toeristisch Buro Altena Biesbosch (TBAB), Vereniging tot behoud van de Biesbosch, WBE de Biesbosch. Daarnaast is er een ambtelijke begeleidingsgroep actief; de ABG Noordwaard. In deze ABG zitten vertegenwoordigers van de provincie Noord-Brabant, gemeente Werkendam, waterschap Rivierenland, ministerie van EL&I, Rijkswaterstaat Zuid-Holland, PDR en Projectbureau Noordwaard. Deze ABG functioneert als voorportaal voor de stuurgroep en fungeert als intermediair tussen projectgroep en de ambtelijke organisaties (MER Noordwaard, 2010).

Project Noordwaard is door de PDR in juli 2005 aangewezen als koploperproject, hetgeen het startschot betekende van de planstudiefase. Het projectteam is toen onder leiding van zowel een interne als een externe procesmanager gekomen. In 2007 werden de managers vervangen door een interne projectmanager. Begin 2010 vond de overgang van planstudie naar uitvoeringsfase plaats, waarbij het binnen de SNIP-methodiek gebruikelijk is om een managementwisseling door te voeren. Er werd een realisatiemanager aangesteld die verantwoordelijk is voor de realisatiefase en het projectteam tot en met de uitvoering aanstuurt.

### 5.1.3 Ruimtelijke kwaliteit in Noordwaard

In deze subparagraaf wordt aandacht besteed aan ruimtelijke kwaliteit in project Noordwaard. Op basis van interviews met betrokkenen en de bestudering van projectdocumenten wordt getracht de ruimtelijke kwaliteit van project Noordwaard in kaart te brengen.

#### *Unieke kwaliteiten*

De Noordwaard is vele malen volledig van aanzicht en inrichting veranderd. Gedurende een periode van enkele eeuwen is de Noordwaard onder invloed van water, natuur en mensen gevormd wat het nu is. De maatregel Ontpoldering Noordwaard zal voor een nieuw hoofdstuk zorgen in de geschiedenis van de Noordwaard. In de jaren '70 zijn tijdens de ruilverkaveling veel historische elementen verloren gaan en deze geschiedenis wordt teruggebracht middels de ontpoldering Noordwaard (Projectbureau Noordwaard, 2011a).

*“Je moet ook oog hebben voor bestaande waarden en waar nodig ook waarden verbeteren. En waar bestaande waarden niet houdbaar zijn vanwege de ingrepen, dan zul je nieuwe waarden moeten verankeren.”*

De ruimtelijke kwaliteit in de Noordwaard wordt door de respondenten alsmede in plandocumenten opgehangen aan de hand van een aantal unieke kwaliteiten. Deze unieke kwaliteiten zijn onder meer het open landschap, weids, krekens, natuur, ruimtelijk contrast, geslotenheid en het water-landpatroon. Het projectbureau Noordwaard geeft in haar documenten aan dat de polder Noordwaard bijzonder is door het samenspel van het aanwezige water, de landschappelijke structuren, de cultuurhistorie en de functies wonen, werken, natuur en recreatie. Deze elementen bepalen de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Daarnaast is karakteristiek voor de huidige polder de grote afwisseling van open en besloten plekken en sterke contrasten tussen landbouw (ruime akkers), restanten van natuurlijke elementen (afgedamde krekens) en culturele elementen (terpen, kades en polders).

*“Heel breed palet, want het moet absoluut niet zo zijn dat ruimtelijke kwaliteit alleen over groen gaat. Het gaat vooral om de integrale blik op het gebied en belangrijke rol voor waarden, waarbij het gaat om de geschiedenis, gelaagdheid, dingen die je kan zien en ook om boeren en hun toekomst.”*

#### *Ruimtelijke kwaliteit van de gekozen variant*

In project Noordwaard is er gekozen voor de variant ‘kleine compartimenten’, waarbij de landschappelijke structuur van de ontpolderde Noordwaard geënt wordt op de landschappelijke structuur van vóór de ontpoldering; rond 1905. Deze variant kent een hoog ruimtelijk kwaliteitsgehalte, omdat het landschapsbeeld wordt versterkt, op basis van bestaande open polders afgewisseld met natuurlijke krekens. Dit verhoogt de belevingswaarde van het gebied, waardoor het ook goed aansluit op natuur- en recreatiebelangen, waardoor ook de woonomgeving aantrekkelijker wordt. De agrarische bedrijven komen zoveel mogelijk aan krekens te liggen, waardoor mogelijkheden bestaan voor verbrede landbouw, zoals het opzetten van recreatieve voorzieningen. In tabel 5.1 zijn de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van de Noordwaard weergegeven.

**Tabel 5.1:** Ruimtelijke kwaliteit Noordwaard in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde

Waarde	Noordwaard
<b>Gebruikswaarde</b>	Recreatie, ecologische structuur, agrarisch gebruik
<b>Belevingswaarde</b>	Landschappelijke structuren, open ruimte, ruimtelijk contrast, geslotenheid
<b>Toekomstwaarde</b>	Veiligheid, cultuurhistorische elementen, erfgoed, agrarisch perspectief

### 5.1.4 Druk op ruimtelijke kwaliteit in Noordwaard

Over het verloop van de planstudiefase zijn betrokkenen heel tevreden. Er is voldoende aandacht geweest voor zowel ruimtelijke kwaliteit als waterveiligheid, hetgeen heeft geresulteerd in goede integraal opgezette plannen waar ruimtelijke kwaliteit voldoende aanwezig is. Echter, de vraag is hoe ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering het proces doorstaat en welke factoren van invloed zijn op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. In deze subparagraaf zullen de belangrijkste factoren van druk op ruimtelijke kwaliteit worden behandeld, om deze later in hoofdstuk 6 te analyseren voor alle drie de onderzoeksprojecten.

#### *Beheervraagstuk*

In project Noordwaard is er nog volop sprake van discussie rondom het beheervraagstuk. Dit vraagstuk bestaat uit een tweetal discussies die nauw met elkaar verband houden. Er speelt een discussie rondom landbouw-akkerbouw. Dit komt doordat nu, na SNIP3, pas duidelijk is welke agrariërs blijven en waar ze precies in het gebied komen te zitten. De boeren komen met allerlei vragen, zoals: "Waarom kan ik daar niet mijn koeien en schapen laten lopen? Waarom mag ik hier geen seizoensakkerbouw toepassen?" Waarop de projectorganisatie reageert: "Wacht even, dat is nou ruimtelijke kwaliteit?" Waarop de boeren weer zeggen: 'Ja, maar wat is ruimtelijke kwaliteit? Glooiend tarwe, 80 centimeter hoog, dat is ook open en dat valt ook binnen jullie definitie van ruimtelijke kwaliteit". Hierop reageert het projectteam op door te zeggen dat ruimtelijke kwaliteit meer is dan openheid en natuurwaarden. Hierdoor ontstaat een discussie die enigszins semantisch overkomt. Wanneer bepaalde vormen van akkerbouw toe worden gelaten, wat in sommige gevallen best logisch kan zijn, levert dit gegarandeerd vragen over het feit dat de drooglegging niet voldoende is en de kades niet hoog genoeg zijn. "Waarom trouwens dan ook geen rooivuchten?" Op deze manier kunnen scopewijzigingen ontstaan, en die worden alleen doorgevoerd wanneer men dit in Den Haag besluit. Zolang dit niet gebeurt, is er geen mogelijkheid om aan de steunpilaren van ruimtelijke kwaliteit te tornen, aldus het projectteam.

Een andere discussie speelt rondom de vraag wie het gebied gaat beheren. Belangrijke publieke partijen zijn Rijkswaterstaat Zuid-Holland als rivierbeheerder, Waterschap Rivierenland als huidige beheerder van de waterkeringen en de waterhuishouding en de gemeente Werkendam als beheerder van o.a. weginfrastructuur. Daarnaast speelt voornamelijk Staatsbosbeheer vanuit haar huidige rol in het gebied een belangrijke rol in het beheren van gebieden met een natuurfunctie. Het is een nadrukkelijke wens van de staatssecretaris en de Gemeente Werkendam om ook de lokale agrariërs te betrekken bij het beheer en onderhoud (Projectbureau Noordwaard, 2010). De vraag of Staatsbosbeheer of lokale agrariërs het beheer gaan uitvoeren is een discussie die nog gaande is. In die hoedanigheid speelt ook de landelijke discussie mee omtrent natuurbeheer en mogelijke bezuinigingen. Sommige bestuurders (o.a. gemeente) spelen in op die onduidelijkheid op landelijk niveau, om op die manier hun pleidooi om de boeren een rol te geven in het beheer kracht bij te zetten. Het projectteam ziet ruimtelijke kwaliteit als een van de basispijlers en zij willen de discussie daarover niet openen. Zij hebben vanuit ruimtelijke kwaliteit en natuur voor bepaalde zaken gekozen (bijv. voor géén akkerbouw) en bij dat standpunt blijven ze.

#### *Naweeën open planproces*

Een andere factor die meespeelt is de doorwerking van het in de planstudiefase gehanteerde open planproces. Enerzijds heeft dat open planproces veel draagvlak opgeleverd, met name in de startfase (tot 2007). Er was destijds sprake van een interactieve en open houding naar betrokkenen, waar men anno 2011 nog profijt van heeft, aldus betrokkenen. Anderzijds merkt men dat door het open planproces de mensen altijd 'ietsje meer' willen. Men is in het proces vrij snel op de individu gaan richten, waarbij de mensen is gevraagd hoe zij de omgeving rondom het huis wilden vormgeven. Zo werd bijvoorbeeld aan sommigen zelfs gevraagd of ze misschien aan het water wilde wonen. Dit werkte door op de overige mensen in het gebied, aangezien zij dan ineens ook aan het water wilden wonen. De mensen werden door dit soort toespelingen, ook vanuit het projectteam, in zekere mate 'verwend'. Al deze afspraken zijn vóór 2009 gemaakt, terwijl vanaf 2008 pas is begonnen met het convergeren van het open verhaal. Toen werd begonnen met het uitdetaileren en het vastleggen in rapporten. Op het moment een open planproces wordt toegepast is men niet bezig met het detailniveau. Hierdoor heeft dat open planproces in sommige gevallen bepaalde verwachtingen gewekt, hetgeen gedurende de detaillering van plannen problemen opleverde, vanwege regelgeving of doordat de integraliteit van het plan werd aangetast.

*'Nu we de realisatiefase ingaan merk ik dat de mensen altijd nog een beetje meer willen. Dit komt omdat de bewoners zo lang hebben kunnen meepraten en zo lang een luisterend oor is geboden. De overheid had misschien eerder kunnen zeggen: ho, hier stoppen we met de open benadering'*

Bovenstaand citaat geeft goed weer dat de verwachtingen tussen het project en de omgeving in sommige gevallen niet goed overeenkwamen. Betrokkenen geven aan dat in de beginfase getracht is de mensen betrokken te maken door met de eisen van de mensen mee te gaan. Hier is men iets te ver in doorgeslagen, hetgeen discussies met bewoners doet opwekken, die de ruimtelijke kwaliteit van het plan kunnen beïnvloeden. Daarnaast hebben de bewoners in project Noordwaard bereikt dat de recreatieve druk beperkt is gehouden, terwijl dit vanuit ruimtelijke kwaliteit en oorspronkelijke doelstellingen aangaande recreatie in samenhang met de Biesbosch niet wenselijk was. Hierdoor kreeg de groep 'bewoners' een te grote stem, waardoor niet alle verwachtingen bij de stakeholders zijn waargemaakt.

#### *Ruimtelijke kwaliteit 'vangen' in het contract*

In project Noordwaard is de aanbesteding inmiddels gegund, waarbij de aannemer hoogstwaarschijnlijk in februari 2012 de eerste schop in de grond steekt. Tijdens het uitdetaileren van het contract kwam het projectteam erachter dat het veel moeite kostte om ruimtelijke kwaliteit te vangen in een contract. Er is gedurende een jaar een discussie geweest tussen de landschapsarchitect, contractmanagement en het technisch management over hoe gedetailleerd ruimtelijke kwaliteit vast te leggen. Aangezien er sprake is van een D&C-contract ligt er veel ontwerp-vrijheid bij de opdrachtnemer/aannemer. Het was lastig om ruimtelijke kwaliteit te vangen binnen de huidige geïntegreerde contractvorm, hetgeen mogelijk problemen kan veroorzaken met betrekking tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit door de aannemer ten tijde van de uitvoering.

#### *Onduidelijkheden over interactie binnen SCB*

Op dit moment is er ook nog veel onduidelijkheid over enkele onderdelen binnen de uitvoering van het project. Dit gaat met name over de ontwerp-vrijheid van de aannemer en de interactie daarmee binnen de Systeemgerichte Contractbeheersing (SCB) zoals die door Rijkswaterstaat wordt gehanteerd. Binnen de SCB-benadering is de opdrachtnemer de primair verantwoordelijke, waardoor de toetsing van de aannemer ook een ander karakter krijgt. Volgens sommige mensen (en door sommige ook weer niet) is de toetsing van ruimtelijke kwaliteit niet goed mogelijk. Er is alleen op basis van formele instrumenten toetsing mogelijk, te weten: systeem-, proces- en producttoets. Er is op dit moment bij een aantal betrokkenen nog onduidelijkheid over hoe deze toetsing en de interactie met de aannemer gaat verlopen tijdens de realisatie. Informeel rechtstreeks contact tussen bijvoorbeeld de ontwerper annex landschapsarchitect, die tevens toetsers is, en aannemer is niet mogelijk. Sommige mensen plaatsen kanttekeningen bij deze vorm van interactie, omdat bij het oplossen van problemen rechtstreeks contact veel tijdswinst oplevert en praktischer is. Een betrokkene geeft aan dat ook Rijkswaterstaat nog niet helemaal weet hoe de toetsing (en waarborging) binnen de SCB-gedachte vorm te geven.

*“Je merkt dat Rijkswaterstaat het enorm lastig vindt om ruimtelijke kwaliteit een positie te geven, omdat het gewoon in die SCB niet vanzelf past. Het is het zoeken van een weg en misschien is die weg er ook wel.”*

Andere respondenten hebben er alle vertrouwen in dat deze toetsing in voldoende mate ruimtelijke kwaliteit kan waarborgen. Betrokkenen benadrukken dat deze nieuwe aanbestedings- en omgangsvormen een proces van gewinning ondergaan. Het is een grote test voor zowel aannemer, opdrachtgever als andere partijen. Belangrijk in dit geheel is wederzijds vertrouwen en zo goed mogelijk te communiceren binnen de vastgestelde kaders. Het is dus nog even afwachten hoe dit gaat verlopen. Veel respondenten zijn van mening dat een aannemer ook wel degelijk de ruimte en vrijheid moeten krijgen om tot slimme ideeën te komen.

Sommige respondenten zijn ongerust over het feit of de beoogde ruimtelijke kwaliteit ook binnen de SCB gerealiseerd kan worden. Paradoxaal genoeg denken deze respondenten niet dat de ruimtelijke kwaliteit er uiteindelijk minder door zal worden, omdat de ontwerp-vrijheid toch vrij beperkt is en het voor de rest vrij dichtgetimmerd is.

#### *Mate van druk op ruimtelijke kwaliteit*

Betrokkenen zijn van mening dat er sprake is van weinig druk op ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering. Zij geven aan dat dit komt doordat ruimtelijke kwaliteit goed geborgd is, waardoor de druk op ruimtelijke kwaliteit beperkt is gehouden. Er wordt aangegeven dat het theoretisch goed zou moeten gaan met het vasthouden van ruimtelijke kwaliteit. Echter, in de praktijk zijn tal van factoren die toch druk veroorzaken op ruimtelijke kwaliteit (zie tabel 5.2). In subparagraaf 5.1.6 zal de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in project Noordwaard worden behandeld. De waarborging van ruimtelijke kwaliteit houdt nauw verband met de

mate van druk op ruimtelijke kwaliteit, omdat waarborging ook het uitschakelen van factoren die druk op ruimtelijke kwaliteit veroorzaken betreft. Zodra de waarborging van ruimtelijke kwaliteit zoals die wordt toegepast in project Noordwaard is besproken zal in hoofdstuk 6 dieper worden ingegaan op het feit welke mate van druk waarneembaar is in Ruimte voor de Rivierprojecten.

**Tabel 5.2:** Overzicht factoren van druk op ruimtelijke kwaliteit in Noordwaard

Indicatoren	Factoren	Noordwaard
<b>Zorgen</b>	Ruimtelijke kwaliteit vangen in vraagspecificaties	x
	Beheervraagstuk	x
<b>Bedreigingen</b>	Uiteenlopend verwachtingspatroon	x
	Droogteproblematiek Nederland	
<b>Onduidelijkheden</b>	Interactie binnen nieuwe aanbestedingsvormen en SCB	x
	Rol ontwerper in uitvoering	x
<b>Valkuilen</b>	Te optimistisch beeld	

### 5.1.5 Project- en/of procesmanagementstijl Noordwaard

In dit onderzoek ligt de focus op hoe het management omgaat met eventuele druk op ruimtelijke kwaliteit en hoe men tracht ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Om die vragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de gehanteerde managementbenadering van het projectteam in beeld te brengen. In de operationalisering van dit onderzoek zijn zowel project- als procesmanagement geoperationaliseerd tot een tweetal dilemmaparen/ dichotomieën: draagvlak versus daadkracht en sturing op proces versus sturing op inhoud. Deze twee variabelen worden in deze deelparagraaf behandeld en vervolgens wordt bepaald welke managementstijl domineert in de overgang naar uitvoering.

#### Draagvlak versus daadkracht

In de Ontwerpvisie Ontpoldering Noordwaard zijn visies en ideeën over de inrichting, gebruik, exploitatie en beheer van het gebied verkend. De Ontwerpvisie is tot stand gekomen door een interactief ontwerpproces met vertegenwoordigers van overheden, belangenorganisaties en met de bewoners en agrariërs van het gebied. Betrokkenen geven aan dat er ontzettend veel geïnvesteerd is in draagvlak. De basis voor het draagvlak is gelegd in de periode 2001-2005 door zowel een interne als een externe procesmanager. Dit is de periode geweest vóór de PKB Ruimte voor de Rivier. In deze periode was in het gebied veel verzet en weerstand bij de bewoners tegen de Ruimte voor de Riviermaatregel. Door middel van een open planproces is gepoogd om de mensen betrokken te maken. Bij deze open werkwijze werden zoveel mogelijk belanghebbenden uit het gebied ingeschakeld. De twee managers wilden bewust ideeën, kennis en ambities uit het gebied mobiliseren (Van Buuren et al., 2010). Dit open planproces heeft ervoor gezorgd dat de aanvankelijke weerstand tegen de maatregel afnam. Weliswaar zouden veel direct betrokkenen de Noordwaard het liefst behouden zoals die in de huidige vorm aanwezig is, maar zij erkennen dat er maatregelen nodig zijn. Op die manier is er draagvlak voor het ontpolderen van de Noordwaard. Respondenten geven aan dat in de periode vóór de PKB de basis is gelegd om draagvlak voor het plan in de Noordwaard te krijgen. Dit draagvlak heeft betrekking op de bewoners, agrariërs en de gemeente Werkendam (MER Noordwaard, 2010). Echter, in 2007 is er een switch in projectleiderschap van extern naar intern geweest. Het open planproces maakte plaats voor een gesloten benadering, waarin de interactie met omgeving niet meer werd opgezocht. Dit kwam omdat er sprake is van een te grote afstand tussen het gebiedsproces en de interne processen binnen de beleids- en projectdirecties van het ministerie.

#### *Meer daadkracht*

Vanaf 2007 is er meer aandacht voor zekerheid, risicomijding en interne afstemming over het beleid (compensatie en schadeloosstelling) omtrent de bewoners en agrariërs die buitendijks komen te wonen (Van Buuren et al., 2010). Ook wordt meer op daadkracht gestuurd door het projectteam. Er wordt gestuurd op het halen van de deadline (2015) en men focust zich meer op het toewerken naar de uitvoering middels het opleveren van SNIP-gerelateerde documenten. Eind december 2009 neemt de staatsecretaris het SNIP3-besluit (projectbeslissing), hetgeen de start van de uitvoeringsfase betekent voor het project Ontpoldering Noordwaard. Vanaf 2009 tot vandaag de dag (juni 2011) heeft het projectteam duidelijk aangegeven wat de steunpilaren van het plan zijn, en dat aan het waterstandsverlagend effect en ruimtelijke kwaliteit (open, weids, natuur) niet meer getornd kan worden. Men communiceert daarbij duidelijk naar de omgeving wat wel en niet kan. Er wordt aan het eind van de planstudiefase en ook in de uitvoeringsfase nog steeds gestuurd op



draagvlak. Maar daarbij gaat het niet meer over het ontwerp, maar meer over communicatie ten aanzien van de werkzaamheden. Het huidige projectteam heeft nog steeds profijt van de tijd vóór 2007, toen ontzettend veel in draagvlak is geïnvesteerd. Toch heeft men ook nog weleens last van het open proces. Betrokkenen geven aan dat men in sommige gevallen te ver is doorgeslagen met het interactief betrekken van belanghebbenden.

Vanaf 2008, ten tijde van de planstudiefase en ook in de realisatiefase is men druk bezig met het convergeren en concretiseren van het open verhaal. Dit omvat het uitdetaileren en het vastleggen van de afspraken in rapporten, zodat de staatssecretaris toestemming kon geven voor doorgang. Zo heeft het opstellen van het ambitiedocument, waarin de ambities en richtlijnen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit zijn verwoord, bijgedragen aan het convergeren. In project Ontpoldering Noordwaard wordt de handelswijze van het projectteam in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase gekenmerkt door een projectmatig ingestoken benadering op het gebied van strategische oriëntatie. Er is veel meer aandacht voor daadkracht, in mindere mate voor draagvlak. Op draagvlak is aan het begin van het planproces, tot 2007, veelvuldig gestuurd door het projectteam.

### **Sturing op proces versus sturing op inhoud**

In project Noordwaard vindt een verschuiving plaats van sturing gericht op proces naar sturing gericht op inhoud. Dit is een vrij logische verschuiving, aangezien het SNIP3-besluit uit december 2009 de start van de uitvoeringsfase inluidde. De aannemer steekt vermoedelijk pas in 2012 de eerste schop in de grond, maar het projectteam is de afgelopen anderhalf jaar al druk bezig geweest met het opstellen van aanbestedingscriteria ten behoeve van het contract, het opstellen van een ambitiedocument met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit, het verkrijgen van de vergunningen en er lopen nog een aantal bezwaren bij de Raad van State.

In de fase vóór de PKB is er sprake geweest van een open planproces, waarbij veel nadruk lag op het betrekken van alle belangen en partijen en de interactie met hen. Er is in die periode veel betrokkenheid en draagvlak gerealiseerd, waar men later in het proces nog veel profijt van gehad. Na verloop van tijd, onder andere door de SNIP-methodiek, is er steeds meer aandacht geweest voor het vastleggen van de resultaten in de vorm van rapportages en ontwerpen. Door het verhaal steeds meer te convergeren kwam de focus langzamerhand op de inhoud te liggen. Aan het eind van de planstudiefase heeft dit geresulteerd in het SNIP3-document, hetgeen door de staatssecretaris is goedgekeurd. Het proces krijgt daarbij nog zeker aandacht, maar meer in de vorm van communicatie en minder in de vorm interacties. De inhoud van het plan staat het vast en er is ook geen ruimte meer om de inhoud van het ontwerp en plannen aan te passen. Er wordt gestuurd op de steunpilaren van het plan; het waterstandsverlagend effect en ruimtelijke kwaliteit. Langzamerhand is er ook minder speelruimte om die elementen te bediscussiëren, doordat alles meer en meer wordt vastgelegd. Echter, er blijft sprake van een D&C-contract, waardoor niet alles in detailvorm kan worden vastgelegd.

*“Het gaat in de uitvoeringsfase veel meer over techniek, over praktische dingen, over verkeer, over hinder en over vergunningen die bijv. de gemeente moet afgeven.”*

De overgang naar uitvoeringsfase heeft ook geresulteerd in aantal personele wijzigingen in het projectteam. Sommige zijn vervangen, omdat er in de uitvoeringsfase andere competenties en deskundigheid wordt gevraagd.

### **Managementstijl van het projectteam**

In tabel 5.3 zijn de scores op de indicatoren voor proces- en projectmanagement weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het eerste en het tweede deel van de planstudiefase en de overgangsfase. Het projectteam heeft het begin van de planstudiefase op een sterk procesmatige manier ingestoken. Er is daarbij veel nadruk gelegd op het creëren van draagvlak in de regio. Door middel van een open planproces is getracht alle belanghebbenden in het proces te laten participeren. Op een gegeven moment is teveel op draagvlak gestuurd, waardoor een te grote afstand ontstond tussen de gebiedsprocessen en de interne processen. Dit is een kantelpunt in het proces geweest, ook qua de gehanteerde managementstijl. Vanaf 2007 is er een meer projectmatige managementstijl gehanteerd door het projectteam. Er was meer aandacht voor zekerheid en het vermijden van risico's. Naar de uitvoering toe werd de stijl steeds meer en meer projectmatig. Het projectteam gaf duidelijk aan dat aan een aantal planaspecten met betrekking tot zowel waterveiligheid als ruimtelijke kwaliteit niet meer getornd kon worden. Er vindt wel nog steeds overleg plaats met de omgeving, maar in mindere mate via participatieavonden maar via de klankbordgroep, waar alle verschillende belangen zijn

vertegenwoordigd. In de overgang naar uitvoering wordt meer op inhoud gestuurd. Er moeten allerlei SNIP-documenten, aanbestedingscriteria en een ambitiedocument opgeleverd worden. Hierdoor werd een meer daadkrachtige insteek gevraagd, hetgeen aansluit bij een projectmatige managementbenadering. Gedurende het tweede deel van de planstudiefase was er sprake van een combinatie van proces- en projectmanagement. Er was sprake van een wisselwerking tussen beide managementstijlen, waarbij deze complementair aan elkaar waren. In de overgangsfase wordt er een stuk minder op proces gestuurd, maar vooral op inhoud. Het projectteam benadrukt dat aan veel standpunten niet meer getornd kan worden. In de overgangsfase is zodoende de projectmanagementbenadering dominant aanwezig dan een procesgeoriënteerde benadering.

**Tabel 5.3:** Scores op indicatoren voor proces- en projectmanagement

Indicatoren	1 <sup>e</sup> deel planstudiefase	2 <sup>e</sup> deel planstudiefase	Overgangs- fase
Draagvlak	Sterk	Matig	Matig
Daadkracht	Zwak	Sterk	Sterk
Sturing op proces	Sterk	Matig	Zwak
Sturing op inhoud	Zwak	Matig	Sterk
Managementstijl	Proces management	Combinatie proces- en projectmanagement	Project management

### 5.1.6 Waarborging ruimtelijke kwaliteit in Noordwaard

De druk op ruimtelijke kwaliteit blijkt in project Noordwaard beperkt te zijn. Volgens betrokkenen houdt dit verband met het feit dat de ruimtelijke kwaliteit goed geborgd is. In deze subparagraaf zal daarom verder worden ingegaan op waarborging van ruimtelijke kwaliteit door middel van het presenteren van de instrumenten die in project Noordwaard worden toegepast om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

#### *Soepele managementoverdracht*

In de Noordwaard zijn de betrokkenen uitermate tevreden met de ruimtelijke kwaliteit op de manier zoals die is verankerd in plannen en in het contract. Vervolgens komt de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase, waarbij het belangrijk is om de verworven ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. De faseovergang is in de Noordwaard naadloos verlopen, aldus respondenten. Dit komt onder andere doordat de contractfase parallel is opgestart aan de planfase. Daarnaast is in de Noordwaard Rijkswaterstaat zowel initiatiefnemer van de planstudiefase als realisator, hierdoor is sprake van een interne managementwisseling. Deze managementwisseling betrof niet het gehele IPM-team. Weliswaar is de projectleider veranderd, maar veel overige IPM-rollen worden in de uitvoeringsfase door dezelfde personen ingevuld. Deze continuïteit in management draagt bij aan het soepel verlopen van de faseovergang, en het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit, aldus betrokkenen.

#### *Q-team als menselijk instrument*

Ook de inzet van het Q-team speelt een rol bij de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. Betrokkenen geven aan dat de aanwezigheid van het Q-team uitermate belangrijk is en hun aanwezigheid wordt dan ook gewaardeerd. Door het Q-team is er veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en worden initiatiefnemers geprikkeld om een goed ruimtelijk inrichtingsplan te ontwikkelen. Het feit dat het Q-team bestaat uit onafhankelijke deskundigen is zeer waardevol, omdat zij van afstand adviezen kunnen geven en daarmee het projectteam scherp houden.

*“Ik denk dat de inzet van een Q-team een hele goede zet is geweest. Het is de tweede hoofddoelstelling en voor je het weet kijk je alleen nog maar naar hydraulica”.*

Het Q-team heeft in de planstudiefase een aantal adviezen gegeven aan het projectteam. In de overgang en in de uitvoeringsfase zullen zij echter geen grote rol meer spelen, omdat de ruimtelijke kwaliteit geborgd zit in de plannen. Daarnaast is het nu de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om deze ruimtelijke kwaliteit zo goed mogelijk uit te voeren. Er zijn ook geen mogelijkheden meer om als ‘vliegende keep’ te fungeren binnen de formele kaders van SCB, aldus een van de betrokkenen.

#### *Formele en inhoudelijke instrumenten*

Er wordt op een aantal formele manieren invulling gegeven aan waarborging van ruimtelijke kwaliteit. De tijdens de planstudiefase verworven ruimtelijke kwaliteit moet worden geconcretiseerd naar vraagspecificaties voor het contract. Dit heeft geleid tot stevige discussies tussen het contractmanagement, technisch management en de landschapsarchitect. Grote vraag daarbij is of ervoor gezorgd kan worden dat de beoogde ruimtelijke kwaliteit ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt, daarbij in acht nemend dat er sprake is van een D&C-contract. Bij zo'n contractvorm is sprake van meer verantwoordelijkheid en (ontwerp)vrijheid voor de opdrachtnemer. Hierdoor moet je als project o.a. ruimtelijke kwaliteit op een andere manier vangen in het contract dan bij een traditioneel contract het geval is. Om te zorgen dat die ruimtelijke kwaliteit geborgd blijft bij het opstellen van een contract is besloten door het projectteam om een ambitiedocument op te stellen. Het Q-team adviseert hier ook toe. Dit ambitiedocument is door de reeds betrokken landschapsarchitect opgesteld en vormt een waarborgingsinstrument. In dit ambitiedocument staan de ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in de Noordwaard verwoord, zodat de aannemer snapt wat de ruimtelijke kwaliteit van het gebied is ('het kwartje bij de aannemer valt'). De markt is vervolgens gevraagd om een voorstel (tender) in te dienen, waarin zoveel mogelijk van deze ambities verwoord staan. Op basis van EMVI-criteria (zoals ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid etc) konden marktpartijen extra punten verdienen. Op deze manier wordt er dus niet alleen op prijs gegund, maar ook op (ruimtelijke) kwaliteit. Op deze manier borg je dat de 'winnende' aannemer bij het opstellen van zijn aanbesteding oog heeft voor ruimtelijke kwaliteit, daar wordt immers op getoetst bij het beoordelen van de aanbesteding.

Een ander formeel instrument om de ruimtelijke kwaliteit te borgen is het door de gemeente Werkendam opgestelde beeldkwaliteitsplan. Dit is opgesteld voor alle bebouwing in de Noordwaard, zodat de vergunningverlening wordt gestimuleerd. In dit plan wordt in hoofdlijnen aangegeven waaraan bebouwing moet voldoen, met een aantal vastgestelde basiskenmerken en meerdere referentiebeelden. Op deze manier wordt op een inhoudelijke en formele manier gestuurd op (ruimtelijke) kwaliteit, ook in het kader van algemene welstandtoezicht. Hierdoor wordt de kans op afbreuk van de ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering kleiner.

#### *Toetsing*

Het volgende toegepaste waarborgingsinstrument vindt plaats in de vorm van toetsing. Deze toetsing bestaat uit twee componenten: toetsing van de aanbesteding en toetsing van de 'winnende' aannemer gedurende de uitvoeringsfase. De toetsingcriteria van de aanbesteding zijn zodoende ingestoken dat de ruimtelijke kwaliteit wordt gewaarborgd. Zo moeten de ontwerpen van bruggen en gemalen door een gerenommeerd architectenbureau worden uitgevoerd, alsmede het aangeven van hoe de organisatie van eruit komt te zien. Een toetscommissie heeft vervolgens de aanbiedingen van vijf aannemerscombinaties beoordeeld. In deze commissie was geen landschapsarchitect opgenomen, terwijl de landschapsarchitect van de planstudiefase dit wel graag had gezien. De samenstelling van zo'n toetscommissie is erg belangrijk, daarbij is het zaak dat alle verschillende disciplines vertegenwoordigd worden. Volgens betrokkenen heeft de samenstelling van de commissie een enorme invloed op de aanbestedingskeuze, ondanks de vele beoordelingscriteria.

Ook de winnende aannemerscombinatie wordt gedurende het uitvoeringsproces regelmatig getoetst. Deze toetsing maakt onderdeel uit van systeemgerichte contractbeheersing (SCB), zoals Rijkswaterstaat die tegenwoordig ook toepast in 'natte' projecten. Er zijn drie typen toetsen: systeem-, proces- en producttoets. De aannemer moet telkens zijn ontwerpen, evenals wijzigingen, doorgeven aan het projectteam, waar vervolgens toetsteams zich over zullen buigen. Deze toetsing vindt zowel gedurende de overgang als tijdens de uitvoeringsfase plaats.

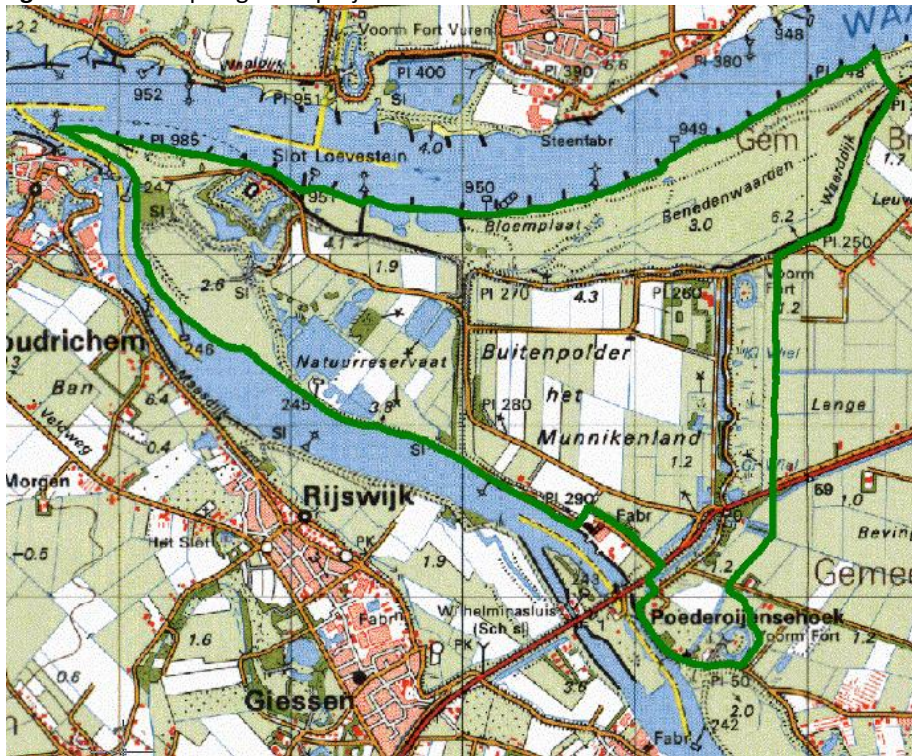
## 5.2 Project Munnikenland

### 5.2.1 Projectbeschrijving Munnikenland

In de Planologische Kernbeslissing is de volgende maatregel opgenomen: "Uiterwaardvergraving Brakelse Benedenwaarden en dijkverlegging Buitenpolder Munnikenland. Door deze maatregel krijgt de Waal bij hoogwater meer ruimte en kan zodoende meer water afvoeren, zonder dat de waterstand te hoog wordt. Project Munnikenland omvat meer dan alleen uitvoering van de PKB-maatregel. Ook in dit Ruimte voor de Rivierproject is het namelijk de bedoeling dat de ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd. De natuur zal worden versterkt door landbouwgronden tot natuur om te vormen. Daarnaast zullen elementen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en andere cultuurhistorische elementen worden hersteld en ontwikkeld. Ook zullen er recreatieve mogelijkheden rondom Slot Loevestein en het buitendijkse gebied worden ontwikkeld. Het Munnikenland ligt op de plek waar de Waal en de Afgedamde Maas samenkomen. Een gebied waar water,

natuur en cultuur al eeuwenlang met elkaar verweven zijn. Het Munnikenland bestaat uit de Brakelse Benedenwaarden, de Waarden bij Loevestein, de Gandelwaard, de Boezem van Brakel en Buitenpolder het Munnikenland. De begrenzing van het plangebied Munnikenland wordt gevormd door de rivieren Waal (noord) en Afgedamde Maas (zuid en west). In het oosten loopt het plangebied tot en met Den Nieuwendijk en de Brakelse boezem. In totaal beslaat het gebied circa 450 hectare, waarvan het grootste deel in agrarisch gebruik is (Waterschap Rivierenland, 2007).

**Figuur 5.2:** Kaart plangebied project Munnikenland



**Bron:** Waterschap Rivierenland, 2007

#### *Dijkteruglegging en uiterwaardvergraving*

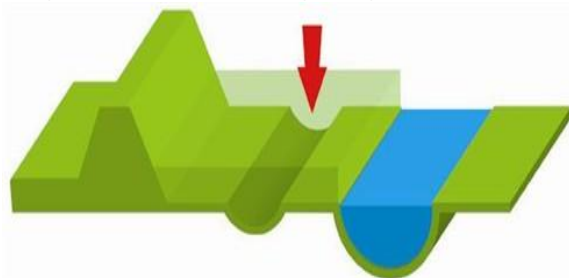
Om een waterstanddaling te realiseren zijn een aantal fysieke ingrepen noodzakelijk. De twee belangrijkste oplossingen in het kader van rivierverruiming die in project Munnikenland worden toegepast zijn een dijkteruglegging en een uiterwaardvergraving. Er zal een dijkteruglegging naar het oosten plaatsvinden, waarbij de nieuwe dijk de naam 'Wakkere Dijk' zal krijgen. Een verlaging van de Waalkade zal ervoor zorgen dat er meer ruimte beschikbaar is voor het binnenlaten van rivierdynamiek in de voormalige polder Munnikenland. De dijkteruglegging wordt gecombineerd met het aanleggen van geulen in de Brakelse Benedenwaarden, ook zullen delen van de uiterwaard worden verlaagd. De geulen in de Brakelse Benedenwaarden zullen alleen meestromen bij hogere rivierafvoeren. De geulen zullen worden uitgegraven, overeenkomstig met de historische patronen, die in verbinding staan met de rivier (Waterschap Rivierenland, 2009). In respectievelijk figuur 5.3 en 5.4 is afgebeeld wat een dijkteruglegging en uiterwaardvergraving inhoudt.

**Figuur 5.3:** Dijkteruglegging



**Bron:** Ruimte voor de Rivier, 2011  
*Korte geschiedenis*

**Figuur 5.4:** Uiterwaardvergraving



**Bron:** Ruimte voor de Rivier, 2011

In de PKB Ruimte voor de Rivier uit 2007 is de opgave van project Munnikenland als volgt vormgegeven (Waterschap Rivierenland, 2009):

- realisatie van 11 centimeter waterstandsraling bij maatgevend hoogwater (MHW);
- versterking ruimtelijke kwaliteit:
  - ontwikkeling natuurlijk rivier- en getijdensysteem;
  - behoud van bestaande natuurwaardenversterking van en de beleving en cultuurhistorische waarden, zoals Slot Loevestein en De Nieuwe Hollandse Waterlinie als belangrijkste iconen.

Nadat de PKB Ruimte voor de Rivier was goedgekeurd is door de projectorganisatie een Gebiedsvisie opgesteld. Deze is samen met belanghebbenden uit de streek gerealiseerd, die vertegenwoordigd zijn in de klankbordgroep. In deze Gebiedsvisie staat beschreven wat de identiteit van het Munnikenland is en hoe die identiteit versterkt kan worden. Gelijktijdig met deze Gebiedsvisie is een ruimtelijk kwaliteitskader (RKK) door Dienst Landelijk Gebied opgesteld. Dit RKK is richtinggevend voor de invulling van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast geeft het een kader aan voor integrale inrichtingsalternatieven, die in het Milieueffectrapportage (MER) nader ontwikkeld moeten worden. Het RKK is besproken in de ambtelijke voorbereidingsgroep, voorgelegd voor advies aan de klankbordgroep en tezamen met de startnotitie vastgesteld door de projectgroep. De procedure van de MER werd formeel gestart met het publiceren van een startnotitie. Deze startnotitie die in oktober 2007 is uitgegeven bouwt voort op een aantal notities, waaronder een beleidsinventarisatie en de eerder benoemde Gebiedsvisie en RKK (Waterschap Rivierenland, 2007). De MER moet ertoe leiden dat er een ontwikkeling van alternatieven en varianten voor de realisatie van het project Munnikenland plaatsvindt. Op basis van de doelstellingen, het RKK en de (milieu)effecten wordt in het MER onderzocht welke realistische keuzes er zijn voor het ontwikkelen van integrale alternatieven. De MER-procedure is in project Munnikenland gekoppeld aan de SNIP-procedure. Voor het SNIP-2A besluit, waarin de keuze van de voorkeursvariant (VKA) wordt uitgelicht, spelen de milieueffecten een belangrijke rol. De uiteindelijke publicatie van de MER is gekoppeld aan het projectbesluit (SNIP3).

De keuze voor het voorkeursalternatief (VKA) is tot stand gekomen na een uitgebreide beoordeling van milieueffecten van twee integrale alternatieven en de daaropvolgende discussie met belanghebbenden, waaronder bewoners, klankbordgroep, ambtelijke voorbereidingsgroep, gemeenteraad Zaltbommel, het Q-team en de stuurgroep. Op basis van deze discussie heeft de stuurgroep een keuze voor het VKA gemaakt en voorgelegd aan de staatssecretaris. Op 17 november 2008 heeft de staatssecretaris ingestemd met de verdere uitwerking van het voorkeursalternatief voor het project Munnikenland. In dit VKA wordt aangegeven dat het VKA de vereiste ruimte voor de rivier realiseert en daarmee bijdraagt aan de waterveiligheid van het rivierengebied. Daarnaast is het VKA voorzien van een toekomstgericht karakter, omdat er binnen de inrichting nog meer ruimte voor water gecreëerd kan worden, indien noodzakelijk. De ruimtelijke kwaliteit wordt versterkt door behoud en ontwikkeling van bijzondere natuur en beleving van het rijke en cultuurhistorische verleden. Een ander belangrijk punt is dat het VKA de goedkoopste oplossing biedt om de gestelde doelen te bereiken. De projectorganisatie geeft aan dat het VKA met haar vergaande dijkeruglegging ongunstig is voor agrariërs vanwege het verlies van landbouwgronden. De projectorganisatie benadrukt dat voor het realiseren van ruimte voor de rivier, bij welke inrichting dan ook, dit onvermijdelijk is. Weliswaar kan een klein deel van de agrarische grond worden gespaard, maar deze kosten staan hiermee niet in verhouding (Waterschap Rivierenland, 2009).

#### *VKA en SNIP3*

Een aantal onderdelen van het ontwerp in het VKA moesten na het SNIP2A-besluit verder gedetailleerd worden, zodat het mogelijk was om medio 2009 een projectbesluit mogelijk te maken. Voor het uitdetaileren hiervan is de omgeving geraadpleegd. Dankzij de inbreng van belanghebbenden tijdens openbare informatieavonden, workshops en klankbordgroepvergaderingen is zodoende het gedetailleerde inrichtingsplan Munnikenland opgesteld. Dit inrichtingsplan is een verdere uitwerking van het VKA. Dit inrichtingsplan is in september 2009 goed ontvangen in de gemeenteraad van Zaltbommel, waarna die uiteindelijk ook behandeld is in bij het Bestuur van Waterschap Rivierenland en de klankbordgroep. Uiteindelijk heeft de stuurgroep een definitief besluit genomen over het inrichtingsplan genomen, waarna deze aan de staatssecretaris is opgestuurd. Op 21 juni 2010 heeft voormalig minister Eurlings het inrichtingsplan goedgekeurd, waarmee het SNIP3-besluit een feit is. Dit houdt de projectbeslissing in en markeert de overgang van planstudie naar uitvoering. Het uiteindelijke ontwerp levert 1 centimeter meer waterstandsraling op dan de vereiste 11 centimeter. Voor de uitvoering van de maatregel is € 46,6 miljoen gereserveerd (PDR, 2010). In de fase erna moet het nieuwe bestemmingsplan door de gemeente Zaltbommel goedgekeurd worden en de

vergunningaanvragen worden geregeld, zodat in 2011 begonnen kon worden met de uitvoering. Deze termijn is echter niet gehaald, doordat het bestemmingsplan in eerste instantie niet is goedgekeurd door de gemeenteraad van Zaltbommel. Weliswaar is Waterschap Rivierenland, die zowel initiatiefnemers als realisator is, al begonnen met de voorbereiding van de realisatie, maar pas als de gemeenteraad van Zaltbommel het bestemmingsplan heeft goedgekeurd kan worden gestart met het selecteren van een aannemer middels een aanbesteding. Waar in 2009 het inrichtingsplan door de gemeenteraad van Zaltbommel goed is ontvangen, is dit in februari 2011 door de raad verworpen, hetgeen niet in de lijn der verwachting lag. In de tussentijd is er een wisseling van gemeenteraad geweest, waarbij de huidige raad een kritischere houding heeft ten aanzien van het plan, onder andere met betrekking tot (natuur)beheer en onderhoud van het gebied in relatie met de aangekondigde landelijke bezuinigingen op natuurbeheer. Het is de bedoeling dat het bestemmingsplan na de zomer van 2011 wordt goedgekeurd, zodat dan de aanbesteding van project Munnikenland in de markt gezet kan worden en vervolgens tot uitvoering kan worden gebracht, zodat de vereiste veiligheidsdoelstelling uiterlijk in 2015 wordt gerealiseerd.

### 5.2.2 Actoren en management in Munnikenland

In deze paragraaf zullen de belangrijkste actoren en managementonderdelen binnen project Munnikenland besproken worden. Waterschap Rivierenland is initiatiefnemer van Project Munnikenland. Zowel in de planstudiefase als de realisatiefase is Waterschap Rivierenland verantwoordelijk. Het waterschap werkt voor dit project in samenwerkingsverband met: gemeente Zaltbommel, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, Dienst Landelijk Gebied, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie en Rijkswaterstaat. De betrokken overheden in regio hebben de mogelijkheid gegrepen om een totaalplan voor project Munnikenland op te stellen. Deze samenwerking wil men in overleg met de regio vormgeven. In project Munnikenland is een stuurgroep, klankbordgroep, ambtelijke voorbereidingsgroep en een projectteam actief.

In de stuurgroep zijn alle bij het project Munnikenland betrokken overheden vertegenwoordigd. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van een gedeputeerde namens de provincie Gelderland. Daarnaast bestaat de stuurgroep uit vertegenwoordigers van de gemeente Zaltbommel, provincie Gelderland, Waterschap Rivierenland, PDR en het huidige ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (Provincie Gelderland, 2009). De stuurgroep wordt geadviseerd door een klankbordgroep. Een klankbordgroep adviseert over de planvorming, geeft gebiedskennis en brengt wensen van het gebied in. Ook houdt de klankbordgroep haar achterban op de hoogte van ontwikkelingen. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van belangen uit de streek: Stichting Behoud Waterlinie Bommelerwaard, bewoners, Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), Wienerberger Steenfabriek/Natuurbelangen, Natuurwacht Bommelerwaard, Stichting Slot Loevestein, Hengelsportvereniging De Rietvoorn en de Kamer van Koophandel. In project Munnikenland is eveneens een ambtelijke voorbereidingsgroep (AVG) actief. De AVG fungeert als voorportaal voor de stuurgroep en bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken overheidsinstanties, zoals de gemeente Zaltbommel. De AVG wordt geadviseerd door de klankbordgroep (Provincie Gelderland, 2007).

Na de zomer van 2010 heeft een managementwisseling opgetreden, nadat in juni 2010 het SNIP3-besluit had plaatsgevonden. Waterschap Rivierenland is zowel initiatiefnemer van de planstudie- als de uitvoeringsfase, waardoor het een interne managementwisseling betrof. De projectleider van de planstudiefase is vervangen door een projectleider realisatiefase, evenals enkele andere IPM-teamleden. Omdat de managementwisseling binnen dezelfde organisatie plaatsvond, lag de overgang een stuk genuanceerder dan als een andere organisatie de uitvoeringsfase moest leiden.

### 5.2.3 Ruimtelijke kwaliteit in Munnikenland

In deze subparagraaf wordt aandacht besteed aan ruimtelijke kwaliteit in project Munnikenland. Op basis van interviews met betrokkenen en de bestudering van projectdocumenten wordt getracht de ruimtelijke kwaliteit van project Munnikenland in kaart te brengen.

Ook de respondenten in project Munnikenland is gevraagd wat zij verstaan onder ruimtelijke kwaliteit met betrekking tot het project. Hun antwoorden zijn daarbij onder te verdelen in enerzijds een abstracte benadering van ruimtelijke kwaliteit, anderzijds in een meer specifieke benadering die uitmondt in unieke kwaliteiten die in het project aanwezig te zijn. Het project Munnikenland kent een hoofddoelstelling: het realiseren van een waterstandsaling van 11 centimeter. Het PKB geeft aan dat dit gerealiseerd moet worden door een uiterwaardvergraving en een dijkverlegging. Verder geeft het PKB aan dat het gebied wat uitgedijkt wordt een natuurfunctie moet krijgen, waardoor traditionele landbouw plaats moet maken voor natuur. Dit is

een besluit, waar iedereen van op de hoogte is. Volgens betrokkenen gaat het er dan bij ruimtelijke kwaliteit om dat hetgeen wat verloren gaat, op zijn minst dubbel zo zwaar wordt gecompenseerd. De meer abstracte benadering van ruimtelijke kwaliteit in Munnikenland komt goed tot uitdrukking in onderstaand citaat:

*“Ieder project zal iets kapot gaan. Dat is vervelend, maar het is niet heel vervelend als je zegt twee dingen gaan kapot, maar vier dingen worden er heel goed. Even het algemene beeld, dat is ruimtelijke kwaliteit, te voor zorgen dat je voor de omgeving en voor andere sectoren plussen overhoudt.*

#### *Ruimtelijke kwaliteit in documenten en gekozen variant*

De ruimtelijke kwaliteit in project Munnikenland is gedurende het verloop van het proces vastgelegd in documenten zoals plankaarten, MER-procedures en SNIP-documenten. In het inrichtingsplan is uiteindelijk gekozen voor ruimtelijke kwaliteit, waarbij water en natuur het landschap vormen. Ook zijn in project Munnikenland bepaalde elementen benoemd, die als unieke kwaliteiten van het gebied worden gezien. Dit zijn de cultuurhistorische elementen zoals Slot Loevestein en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Batterijen en restanten van Kasteel Munnikenland. Slot Loevestein is een van de parels van de gemeente Zaltbommel. Naast de cultuurhistorische elementen worden ook de huidige natuurwaarden als kwaliteiten beschouwd, zoals de komnatuur, oeverwal en uiterwaarden. Ook recreatie wordt als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit beschouwd, waarbij recreatie vooral het beleven van de cultuurhistorische en natuurelementen betreft. De ruimtelijke kwaliteit bevat in de ogen van de respondenten het behoud van die cultuurhistorische elementen, natuurwaarden en recreatie, en het versterken van die elementen. In tabel 5.4 is de ruimtelijke kwaliteit van project Munnikenland weergegeven aan de hand van het in hoofdstuk 3 geoperationaliseerde kader.

**Tabel 5.4:** Ruimtelijke kwaliteit Munnikenland in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde

Waarde	Munnikenland
<b>Gebruikswaarde</b>	Publieke toegang, recreatie en natuur gecombineerd
<b>Belevingswaarde</b>	Kommenlandschap, leegte, rust, ruimte, stilte, krekken
<b>Toekomstwaarde</b>	Cultuurhistorische waarden, veiligheid

#### **5.2.4 Druk op ruimtelijke kwaliteit in Munnikenland**

In project Munnikenland verdwijnt de traditionele landbouw, waarvoor natuur in de plaats komt. In de zomer van 2011 bevindt het project zich in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase. In deze subparagraaf zal worden besproken of de ruimtelijke kwaliteit überhaupt onder druk staat en welke factoren hier aan ten grondslag liggen. De projectorganisatie hoopt dat de gemeenteraad van Zaltbommel het bestemmingsplan na de zomer van 2011 goedkeurt, zodat gestart kan worden met de aanbesteding en uiteindelijke uitvoering van de maatregel.

#### *Beheervraagstuk*

Op dit moment spelen er een aantal zaken in het project die van invloed zijn op de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit. Ook in project Munnikenland is sprake van een beheervraagstuk waarover veel discussie is en reeds tot de nodige vertraging heeft geleid. De kwestie zit hem enerzijds in het feit wie het natuurgebied gaat beheren, anderzijds wie dat beheer gaat betalen. Vanuit de gemeente Zaltbommel zijn er zorgen, doordat vanuit Den Haag (ministerie van EL&I) bezuinigingen op natuurbeheer zijn aangekondigd. Staatsbosbeheer krijgt de komende jaren minder geld te besteden, en de vraag is of zij de beheerkosten in de Munnikenland in de toekomst nog kunnen betalen. De gemeente maakt zich zorgen, omdat zij straks na de bestemmingswijziging fors extra natuur in bezit heeft en die dient op een goede manier beheerd te worden. De gemeente is op zoek naar meer zekerheid, zodat zij weten dat het geen ‘rotzooi’ wordt in het gebied. In dat licht vraagt de gemeente zich af of het wel verstandig is om in de huidige tijd zoveel nieuwe stukken natuur in de gemeente te creëren. Ook mensen binnen het projectteam maken zich zorgen over het beheervraagstuk, omdat de (ruimtelijke) kwaliteiten zoals die in het ontwerp zijn opgenomen, pas volledig waardevol zijn wanneer deze goed worden beheerd.

*“De kwaliteiten kun je pas oogsten als je ze op een goede manier beheert.”*

Zowel bij de lokale politiek als de lokale agrariërs leeft de wens om de agrariërs een rol te geven in het beheer. De agrariërs moeten wijken voor de natuur, daarom zou het volgens de betrokkenen mooi zijn als de agrariërs een rol in het beheer zouden krijgen. Eveneens speelt mee dat Staatsbosbeheer niet zo goed bekend staat in

het gebied wat betreft beheer, vanwege een project in het verderop gelegen Gameren. Dat project stond ook in het teken van meer ruimte voor de rivier. Echter, daar is in de uiterwaard zoveel wilgenopschot ontstaan, waardoor het vrij dicht is geworden. Hierdoor is de vanaf de dijk het landschap een stuk minder te beleven, terwijl dat juist een kwaliteit van het gebied was. De gemeente en de omgeving willen ervoor waken dat dit angstbeeld ook in project Munnikenland ontstaat.

#### *Uitstel, te optimistisch beeld en droogteproblematiek*

In het project zijn ook een aantal valkuilen en bedreigingen waar te nemen, die ook van invloed kunnen zijn op de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit. Door de kwesties rondom het beheervraagstuk is reeds enige vertraging opgetreden. Op dit moment liggen er goede plannen, maar het is zaak dat de uitvoering niet drie of vier jaar wordt uitgesteld. Omdat anders de mensen andere ideeën hebben en de omstandigheden dusdanig zijn veranderd, hetgeen ernstige problemen kan opleveren bij het uitvoeren ervan. Een andere valkuil in project Munnikenland heeft betrekking op het feit dat er een te optimistisch beeld wordt geschetst. Er is een streefbeeld van het project in 2025 ontworpen, waardoor het plan een sterk geromantiseerd en statisch karakter kreeg. Er werd een te optimistisch beeld geschetst, waarvan het projectteam niet weet of het dat kan waarmaken. Dit sluit aan op de in het theoretisch geopperde factor van een uiteenlopend verwachtingspatroon, hetgeen druk op ruimtelijke kwaliteit kan veroorzaken.

*“Kijk eens hoe mooi dit streefbeeld van het project in 2025 is. Zo gaat het eruit zien. Dat is eigenlijk een verlekkerd koekje dat je de mensen voorhoudt”.*

Een betrokkene geeft aan dat droogteproblematiek en -bestrijding mogelijk een bedreiging kan vormen in de toekomst. Dit geldt voor het gehele programma Ruimte voor de Rivier. Er is op dit moment volgens de respondent veel aandacht voor waterbeheer met behoorlijk vrijgestelde budgetten, maar dit kan de komende jaren weleens verschuiven naar droogteproblematiek. Dit kost dan waarschijnlijk miljarden euro's, wat mogelijk van het budget van Ruimte voor de Rivier afgaat. Dit is een voorbeeld van externe dynamiek, waar je geen grip of vat op hebt.

#### *Aanbesteding vol vertrouwen tegemoet*

In tegenstelling tot andere projecten zijn er weinig zorgen over de aanbesteding van het project. Het uitvoerende werk in project Munnikenland bestaat namelijk voor 90% uit grondwerk. De aannemer heeft slechts vrijheid aangaande de grondbalans en hoe het transport wordt geregeld. Voor de rest is in het project weinig ontwerp vrijheid voor de aannemer. De ontwerp vrijheid van de aannemer vormt daarom voor de betrokkenen geen zorg. Daarnaast geven zij aan dat het uitvoerende werk technisch niet heel problematisch is om uit voeren.

#### *Mate van druk op ruimtelijke kwaliteit in Munnikenland*

Betrokkenen geven aan dat de druk op ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar de uitvoeringsfase zeer beperkt is. Er zijn wel een aantal zorgen die in de overgangsfase of verder in het proces voor druk op ruimtelijke kwaliteit kunnen bewerkstelligen, waaronder het beheer- en onderhoudsvraagstuk. Ook in project Munnikenland hebben de betrokkenen er vertrouwen in dat de ruimtelijke kwaliteit die in de planstudiefase is verworven ook daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden. De beperkte mate van druk en het vertrouwen in een goede afloop houdt verband met de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. Deze waarborging van ruimtelijke kwaliteit zal in subparagraaf 5.2.6 nader toegelicht worden, waarna in een later stadium (hoofdstuk 6) nog nadrukkelijker op de mate van druk op ruimtelijke kwaliteit kan worden ingegaan.

**Tabel 5.5:** Overzicht factoren van druk op ruimtelijke kwaliteit in Munnikenland

Indicatoren	Factoren	Munnikenland
<b>Zorgen</b>	Ruimtelijke kwaliteit vangen in vraagspecificaties	
	Beheervraagstuk	x
<b>Bedreigingen</b>	Uiteenlopend verwachtingspatroon	x
	Droogteproblematiek Nederland	x
<b>Onduidelijkheden</b>	Interactie binnen nieuwe aanbestedingsvormen en SCB	
	Rol ontwerper in uitvoering	
<b>Valkuilen</b>	Te optimistisch beeld	x

#### **5.2.5 Proces- of projectmanagementstijl in Munnikenland**



In dit onderzoek ligt de focus op hoe het management omgaat met eventuele druk op ruimtelijke kwaliteit en hoe men tracht ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Om die vragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de gehanteerde managementbenadering van het projectteam in beeld te brengen. In de operationalisering van dit onderzoek zijn zowel project- als procesmanagement geoperationaliseerd tot een tweetal dilemmaparen/ dichotomieën: draagvlak versus daadkracht en sturing op proces versus sturing op inhoud. Deze twee variabelen worden in deze subparagraaf behandeld en vervolgens wordt bepaald welke managementstijl domineert in de planstudiefase en in de overgang naar de uitvoering.

### **Draagvlak versus daadkracht**

Ruimtelijke kwaliteit in project Munnikenland is het ervoor zorgen dat je 'plussen' overhoudt voor de omgeving en de sectoren (natuur, recreatie, landschap, woonbeleving etc.). Echter, deze plussen kunnen ook met elkaar concurreren, waardoor er sprake kan zijn van een spanningsveld tussen keuzes. Wat voor de ene sector gunstig is kan voor de ander ongunstig zijn. En volgens betrokkenen moet daar juist door het projectteam de energie ingestopt worden. Het is de taak van het projectteam om kennis te mobiliseren, zodat de keuzes weloverwogen genomen kunnen worden. Er is voor een deel (wetenschappelijke) kennis nodig van deskundigen en/of theoretici. Maar voor het grootste deel heb je mensen nodig die dat maatschappelijk veld kunnen waarderen, met andere woorden de omgeving. Dat gaat over emoties en over beleving, die worden gevoed door de geschiedenis, ervaringen, overleveringen etc. Het projectteam heeft in de planstudiefase veel gebruik gemaakt van de combinatie van lokale en theoretische kennis, want in hun ogen leveren die gezamenlijk een sterk plan met ruimtelijke kwaliteit op. Daarnaast levert dit draagvlak op, doordat de mensen betrokken worden bij het opstellen van een plan. Een manier waarop invulling aan deze gedachte is gegeven is het geven van taken aan mensen op werkgroepniveau. Dit zijn lokale deskundigen die actief zijn in vogelwerkgroepen, natuurstudieverenigingen en bijvoorbeeld bij Staatsbosbeheer. Zij hebben enkel invloed op detailniveau, maar niet wat betreft scope. Toch is deze kennis enorm belangrijk voor de kwaliteit van het project, alsmede voor het draagvlak. Daarbij is het zaak dat de kennis over de achtergronden van het plan goed meegenomen worden naar de uitvoeringsfase. Continuïteit kan daarbij worden gegarandeerd door de lokale mensen op een structurele manier te betrekken. In project Munnikenland gebeurt dit dan ook.

Waterschap Rivierenland is zowel initiatiefnemer als realisator van het project Munnikenland. Hierdoor verloopt de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase binnen dezelfde organisatie. Weliswaar is er een wisseling van projectleider. De projectleider van de uitvoeringsfase is qua competenties meer uitvoeringsgericht, aangezien de realisatiefase technischer van aard is en meer met contracten te maken heeft. Echter, het project Munnikenland hanteert evenals de andere Ruimte voor de Rivierprojecten de SNIP-methodiek. Binnen deze SNIP-benadering ligt de knip van planstudie naar uitvoering bij SNIP3, als de procedures nog lopen. Terwijl het waterschap Rivierenland de knip hanteert op het moment dat de procedures zijn doorlopen en het bestemmingsplan is vastgesteld. In project Munnikenland leidt het hanteren van de SNIP-knip ertoe dat de realisator zich moet verdedigen ten aanzien van een plan dat zij niet ontwikkeld hebben. Ter verheldering; het inrichtingsplan van project Munnikenland is in 2009 met applaus ontvangen door de gemeenteraad van Zaltbommel. Vervolgens is er een nieuwe gemeenteraad gekomen en deze heeft in februari 2011 het ontwerp-bestemmingsplan niet goedgekeurd. De nieuwe gemeenteraad is een stuk kritischer, met name over het beheervraagstuk wat onder andere door het huidige politieke klimaat wordt beïnvloed, waarin natuur minder aandacht krijgt. Hierdoor is het projectteam van de realisatiefase genoodzaakt om een unaniem besluit te genereren, of althans een meerderheid in de gemeenteraad die voor het bestemmingsplan stemt. Het projectteam probeert om de raad, en ook de wethouder nog meer duidelijkheid te geven over het plan, zodat zorgen weggenomen kunnen worden. Echter, op sommige van deze zorgen heeft ook het projectteam geen antwoorden, dat zijn vragen voor het openbaar bestuur. In de overgangfase stuurt het projectteam meer aan op daadkracht en op voortgang. Er vindt op dit moment vertraging plaats, vanwege het bestemmingsplan wat nog niet goedgekeurd is. Wanneer men niet in staat is om alle gronden te verwerven, zal er onteigend moeten worden, echter dit kan pas als het bestemmingsplan is goedgekeurd. Het projectteam kan er altijd voor kiezen om een rijksinpassingsplan (RIP) toe te passen, hetgeen naar alle waarschijnlijkheid nog meer vertraging zal opleveren, vandaar dat dit de allerlaatste optie van het projectteam is. Deze vertragende effecten zorgen ervoor dat het projectteam meer en meer op voortgang gaat sturen. Daarbij wordt een projectmatige managementstijl aanhouden, die meer resultaatgericht van karakter is.

In draagvlak is in de planstudiefase veel tijd en energie geïnvesteerd. Betrokkenen geven aan dat naar alle belangen en ambities is geluisterd. Daarbij weten de betrokkenen ook dat de boeren in het gebied hier vast anders over denken. Boeren hebben een bepaalde visie, die geen doorgang heeft gekregen in het gebied.

Landbouw verdwijnt uit het gebied en daarvoor in de plaats komt natuur. Het projectteam beseft dat dit een groot gemis is; “een dikke min”. Maar laat ook weten dat er geen alternatief is. Misschien krijgen de agrariërs nog een rol binnen het natuurbeheer, dat is zowel een wens van de gemeente Zaltbommel als van de agrariërs zelf. Maar het feit dat de boeren hun zin niet hebben gekregen geeft het idee dat niet naar hen zijn geluisterd. Maar het verdwijnen van de landbouw is één van de onvermijdelijke minnen van het project, waarover een weloverwogen besluit is genomen door bestuurders, op basis van input uit onder meer de klankbordgroep en projectteam.

### Sturing op proces versus sturing op inhoud

In project Munnikenland is in het begin van de planstudiefase de procesmatige sturing van het projectteam goed zichtbaar aan de hand van het vroegtijdig opgezette en uitgebreide participatieproces. Op deze manier is het draagvlak in de omgeving vergroot. Daarnaast heeft het vroegtijdig betrekken van stakeholders een versnelling van het ontwerpproces opgeleverd. Er was sprake van sterke mate van sturing op het proces, die ook resultaat heeft gehad. Vervolgens heeft eind juni 2010 de SNIP-overgang naar uitvoering plaatsgevonden. In deze overgangsfase is het de bedoeling om het voorontwerp te vertalen naar een goed definitief uitvoeringsontwerp. De aannemer zal op basis van het voorontwerp een definitief ontwerp opstellen. Maar de eerdere tijds winst is teniet gedaan door een goedkeuring van het bestemmingsplan door de gemeenteraad van Zaltbommel uitblijft. De raad heeft zijn goedkeuring nog niet gegeven, omdat er nog onduidelikheden zijn over het (natuur)beheer. Het uitblijven van de goedkeuring leidt tot vertraging, hetgeen niet in de lijn der verwachting lag. Hierdoor moest het ‘nieuwe’ projectteam dat verantwoordelijk is voor de realisatie het plan verdedigen ten aanzien van de gemeenteraad. Het projectteam is genoodzaakt veel aandacht te besteden aan het informeren van de wethouder en gemeenteraadsleden. Terwijl men eigenlijk de aanbesteding al had willen afronden, maar er kan pas een aannemer geselecteerd worden als het bestemmingsplan is goedgekeurd. Via de klankbordgroep en stuurgroep blijft interactie plaatsvinden, zodat verdere stappen richting de uitvoering gemaakt kunnen worden.

### Managementstijl van het projectteam

De projectorganisatie heeft ervoor gekozen om de omgeving vanaf het begin nadrukkelijk bij project Munnikenland te betrekken. In het prille begin is gekozen voor een uitgebreid participatietraject. De gedachte hierachter is dat de betrokkenheid van belanghebbenden hierdoor wordt vergroot en de weerstand wordt verkleind. Daarnaast bezit de omgeving volgens het projectteam Munnikenland de kennis die noodzakelijk is om het maatschappelijk veld te waarderen. In het eerste deel van de planstudiefase is een sterke procesmanagementstijl waarneembaar, die zelfs tot een procesversnelling heeft geleid. In het tweede gedeelte van de planstudiefase is deze procesmanagementbenadering gecombineerd met een projectmatige benadering. Mede door de wisselwerking tussen beide managementstijlen lag er medio 2010 een inrichtingsplan waarover bijna alle partijen enthousiast waren. Enkel voor de agrariërs was het inrichtingsplan ongunstig, doordat een groot areaal aan landbouwgrond verdwijnt. Het projectteam heeft dit altijd openlijk betreurd, maar geeft aan dat het onvermijdelijk is dat de landbouw moet wijken. In de overgangsfase naar uitvoering loopt het project vertraging op, doordat de gemeenteraad van Zaltbommel het bestemmingsplan vooralsnog niet gelijk goedkeurt. Hierdoor is het projectteam van de realisatiefase genoodzaakt om de zorgen en vragen die bij de gemeenteraad leven, waar mogelijk te beantwoorden. Hierdoor is het projectteam van de realisatiefase naast het sturen op inhoud en daadkracht ook genoodzaakt om op proces en draagvlak te sturen. Hetgeen betekent dat ook in de overgangsfase een combinatie van proces- en projectmanagement wordt toegepast, terwijl het realisatieteam zich eigenlijk voornamelijk met de uitvoering bezig wilde houden.

**Tabel 5.6:** Scores op indicatoren voor proces- en projectmanagement

Indicatoren	1 <sup>e</sup> deel planstudiefase	2 <sup>e</sup> deel planstudiefase	Overgangs- fase
Draagvlak	Sterk	Sterk	Matig
Daadkracht	Zwak	Matig	Sterk
Sturing op proces	Sterk	Sterk	Matig
Sturing op inhoud	Zwak	Matig	Sterk
Managementstijl	Proces management	Combinatie proces- en projectmanagement	Combinatie proces- en projectmanagement

### 5.2.6 Waarborging ruimtelijke kwaliteit in Munnikenland

*“In theorie zeg je dan: als het allemaal goed beschreven staat, dan komt straks eruit wat je voor ogen had.”*

Bovenstaand citaat suggereert dat de praktijk vaak weerbarstiger is dan de theorie. Er zijn tal van factoren, bedreigingen en valkuilen ten aanzien van het realiseren van ruimtelijke kwaliteit die een rol kunnen spelen. In deze paragraaf wordt ingegaan hoe men deze waarborging van ruimtelijke vormgeving in Munnikenland, in het bijzonder in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase. Volgens betrokkenen heeft de combinatie van lokale en theoretische kennis in project Munnikenland een sterk plan opgeleverd, waarin ruimtelijke kwaliteit tevens is verankerd. Deze ruimtelijke kwaliteit heeft zijn beslag gekregen in een ruimtelijke kwaliteitskader, plankaarten, MER-procedures, inrichtingsplan, vergunningsvoorwaarden en EMVI-criteria. Dat alles vormt de input voor degenen die naar verwachting medio 2012 de schop in de grond gaan zetten, maar nog belangrijk is dat door deze documenten ruimtelijke kwaliteit ook wordt gewaarborgd.

#### *Naadloze overgang*

Er heerst tevredenheid over de ruimtelijke kwaliteit zoals die in het inrichtingsplan is verwerkt. Eind juni 2010 vindt het SNIP3-besluit (projectbeslissing) plaats, hetgeen de knip vormt tussen planstudie en uitvoering. Volgens de respondenten is deze overgang soepel verlopen. Dit houdt verband met meerdere factoren. Enerzijds is Waterschap Rivierenland zowel initiatiefnemer van de planstudiefase als realisator. Anderzijds is de projectleider van de realisatiefase al één jaar voorafgaand aan de uitvoeringsfase betrokken bij het project. De problematiek van een dergelijke overgang, zeker wanneer die tussen verschillende organisaties plaatsvindt, is dat het moeilijk is om bepaalde onderliggende ‘gevoeligheden’ mee te nemen naar de toekomst. Echter, continuïteit in management en het vroegtijdig betrekken van de realisatiemanager, samen met goed opgestelde documenten dragen positief bij aan de waarborging van ruimtelijke kwaliteit.

#### *Ontwerpvrijheid aannemer dichttimmeren*

In project Munnikenland is men medio 2011 een aanbestedingsstrategie aan het opstellen. Daarbij speelt de vraag hoeveel vrijheid binnen het E&C-contract nog aan de aannemer gegeven wordt. Betrokkenen geven echter aan dat het project voor 90-95% dichtgetimmerd zit. In het resterende gedeelte zit nog slechts wat ontwerpvrijheid voor de aannemer. Deze ontwerpvrijheid omvat het feit dat de aannemer zelf het definitieve uitvoeringsontwerp mag opstellen, op basis van het voorontwerp. Deze ontwerpvrijheid mag alleen niet ten koste gaan van ruimtelijke kwaliteit, vandaar dat het voldoende dichttimmeren van de aanbesteding bijdraagt aan de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. Frappant is wel dat deze ontwerpvrijheid juist in de aanbestedingswereld is geïntroduceerd om de frisse en innovatieve ideeën van aannemers meer ruimte te geven. Een aannemer kan deze ontwerpvrijheid echter ook zodanig invullen, dat dit tot een enorme verbetering van de ruimtelijke kwaliteit leidt. Echter, in deze nieuwe aanbestedingsvormen is het vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nog volop in ontwikkeling, dat men dit ‘risico’ nog niet durft te nemen. Dit houdt mede verband met het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit, waardoor je geneigd bent hele specifieke vraagspecificaties op te stellen en het alsnog is dichtgetimmerd. In project Munnikenland geven betrokkenen aan dat de aanbesteding heel erg neigt naar een traditionele aanbesteding.

#### *Kwaliteitscriteria*

Het werk in project Munnikenland wordt uitbesteed onder EMVI-criteria. Ruimtelijke kwaliteit is één van die criteria, waarmee de borging van ruimtelijke kwaliteit wordt vormgegeven. Zodra er een aannemer is gekozen gaat deze aan de slag met het opstellen van het definitieve uitvoeringsontwerp. Dit ontwerp moet worden voorgelegd aan Waterschap Rivierenland, waarbij een door het waterschap ingehuurd adviesbureau de toetsing zal verzorgen. Het plan zal worden getoetst aan het eerdere ontwerp uit de planstudiefase, alsmede ruimtelijke kwaliteit. Wanneer de aannemer een ‘go’ heeft gekregen kan de aannemer aan de slag. Tijdens de uitvoering zullen vervolgens de binnen de SCB gebruikte systeem-, proces- en producttoetsen worden toegepast. Risico’s worden daarnaast benoemd in een risicoregister. Op die risico’s wordt gestuurd en getoetst hoe de aannemer tot een kwalitatief product is gekomen.

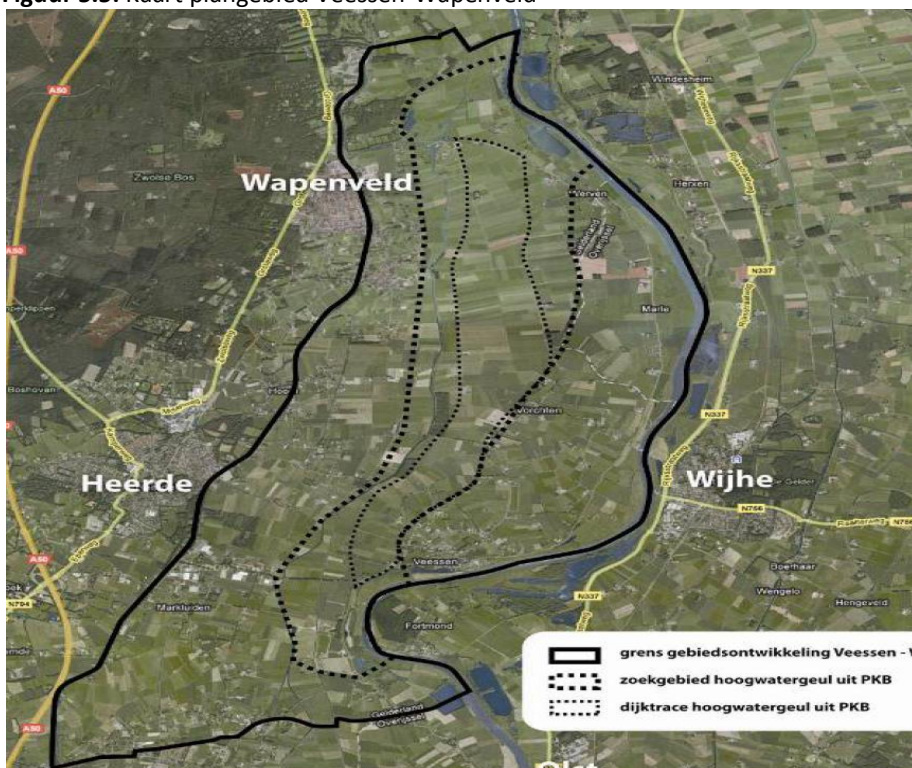
## 5.3 Project Veessen-Wapenveld

### 5.3.1 Projectbeschrijving Veessen-Wapenveld

Project “Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld” is een Ruimte voor de Riviermaatregel die ervoor moet zorgen dat de IJssel bij hoogwater meer water kan afvoeren en niet meer buiten zijn oevers treedt. Daarnaast is het de bedoeling dat het gebied rondom Veessen en Wapenveld mooier en aantrekkelijker wordt. Dit moet plaatsvinden door mogelijkheden te creëren voor landbouw, natuur, woningen en recreatie. Deze zogeheten gebiedsontwikkeling is een belangrijk onderdeel van het project. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit is onderdeel van de gebiedsontwikkeling. Deze gebiedsontwikkeling komt voort uit de motie Eigeman uit 2006. De motie schrijft voor dat het Gelderse provinciebestuur een samenhangend herinrichtingsplan opstelt in overleg met lokale overheden, bewoners en het waterschap. Dit plan moet recht doen aan de landbouwkundige waarden, de landschappelijke kwaliteit en de hoogwateropgave. Bij de gebiedsontwikkeling van het project Veessen-Wapenveld staan drie hoofddoelen centraal (Provincie Gelderland, 2010):

- versterken van de leefbaarheid;
- versterken van de lokale economie;
- versterken van de ruimtelijke kwaliteit.

**Figuur 5.5:** Kaart plangebied Veessen-Wapenveld



**Bron:** Provincie Gelderland, 2011a

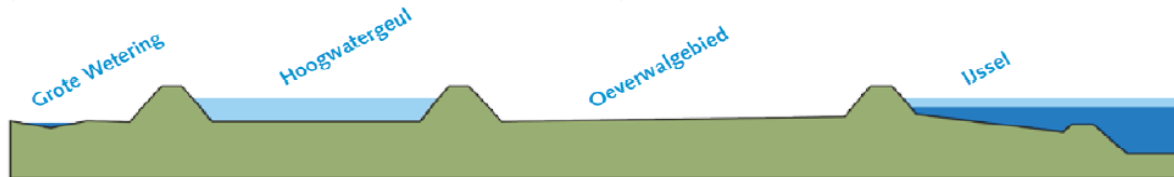
Deze gebiedsontwikkeling is vastgelegd in “Advies Gebiedsontwikkeling Veessen-Wapenveld” en de opdrachtgever en de initiatiefnemer hiervan is de provincie Gelderland. Het Advies bestaat uit een uitvoeringsprogramma, waarin concreet wordt aangegeven wat er tegelijk met de hoogwatergeul gerealiseerd gaat worden. Daarnaast bestaat het Advies uit een uitwerkingsprogramma, waarin wordt aangegeven hoe ideeën tot concrete maatregelen kunnen worden uitgewerkt en die een minder directe realisatie hebben met de hoogwatergeul (Provincie Gelderland, 2010). Aan het projectontwerp zijn de volgende randvoorwaarden gesteld (Provincie Gelderland, 2011a):

- Voldoen aan de veiligheidseisen (een overstromingskans kleiner dan één keer per 1.250 jaar);
- Uiterlijk in 2015 zijn gerealiseerd;
- Passen in het taakstellend budget;
- Passen in het kader van de Nota ruimtelijke kwaliteit Veessen-Wapenveld;
- Draagvlak bij partijen in het gebied.

### Hoogwatergeul

De hoogwatergeul in Veessen-Wapenveld wordt niet gegraven, maar is een bypass die ontstaat door twee dijken aan te leggen op maaiveldhoogte. Deze twee dijken worden parallel aan elkaar aangelegd in het gebied tussen de dorpen Veessen en Wapenveld. De dijken zullen ongeveer 7 kilometer lang en 4 meter hoog zijn. In het zuiden, ter hoogte van het dorp Veessen, zal zich de zogenaamde inlaat bevinden, waardoor het water uit de IJssel de hoogwatergeul binnen kan stromen. De uitlaat van de geul zal in het noorden bevinden, ter hoogte van 't Cromholt/het Oever, waardoor het water weer terug in de IJssel kan stromen. Wanneer de geul volloopt zal dit een tijdelijke verlaging van 71 centimeter van het waterpeil in de IJssel realiseren. De hoogwatergeul zal zo gebouwd worden dat hij automatisch in werking treedt als de IJssel een vooraf bepaalde extreme hoogte overschrijdt (Project Veessen-Wapenveld, 2010).

**Figuur 5.6:** Dwarsdoorsnede Ruimte voor de Riviermaatregel Veessen-Wapenveld.



**Bron:** Provincie Gelderland, 2011

### Korte geschiedenis

De hoogwatergeul heeft veel impact in het gebied, want het landschap verandert, de infrastructuur wordt aangepast, sommige mensen moeten verhuizen en gebieden veranderen van bestemming en gebruik. Vanuit de regio ontstond hierdoor ook de nodige onvrede en onrust. Door zowel lokale overheden als de gemeente Heerde en Waterschap Veluwe, als door inwoners van het gebied is veel geprotesteerd (Project Veessen-Wapenveld, 2010). Naast de maatschappelijke impact speelt de MKZ-crisis uit 2001 ook nog steeds een belangrijke rol in het gebied. Destijds moesten boeren op last van de overheid hun gehele veestapel ruimen. Er is veel onvrede bij de mensen over de manier waarop de overheid de MKZ-crisis destijds heeft bestreden. Hierdoor was voorafgaand aan de PKB Ruimte voor de Rivier reeds een wantrouwende houding bij veel mensen in het gebied waarneembaar. Tijdens de behandeling van de PKB Ruimte voor de Rivier in de Eerste en Tweede kamer zijn diverse Kamervragen gesteld, welke uiteindelijk geleid hebben tot het indienen van de motie Eigeman c.s. In deze motie stond beschreven dat de maatregel zowel moet bijdragen aan de waterveiligheid als aan de ontwikkeling van het gebied.

In 2007 is door het ondertekenen van een bestuursovereenkomsten tussen de provincie Gelderland en het Rijk bepaald dat in de planstudiefase de provincie Gelderland initiatiefnemer en trekker van het project is. Waterschap Veluwe is verantwoordelijk voor de uitvoeringsfase. De gemeente Heerde is verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling, waaronder ook het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van deel uitmaakt. Dienst Landelijk Gebied, agentschap van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), verwerft en adviseert over de gronden en de beheer en inrichting ervan (Project Veessen-Wapenveld, 2010). Eind 2007 start het project formeel met de instelling van een stuur-, project- en klankbordgroep. Er is daarbij gekozen voor een projectaanpak van grof naar fijn: eerst verkennen, dan uitwerken, kiezen, detailleren en ten slotte uitvoeren. Het proces om tot een Projectnota/MER en Rijksinpassingsplan te komen bestaat uit drie fasen (Provincie Gelderland, 2010):

- Verkenningsfase;
- Variantkeuzefase;
- Detailleringfase.

### Verkenningsfase

In de verkenningsfase zijn bewonersateliers en verkennende sessies met belanghebbenden gehouden. Op basis van de input van bewoners, deskundigen en de eisen aan de hoogwatergeul zijn een aantal hoekpunten ontwikkeld, ook wel houtskoolschetsen genoemd. Deze fase is afgesloten met een besluit van de stuurgroep over welke varianten in de planstudie nader uitgewerkt dienen te worden. Uiteindelijk zijn vier varianten geformuleerd, te weten de varianten A, B, C en Maquette. De variant Maquette is door de Agrarische Belangenvereniging en een vertegenwoordiging van de Bewoners Adviesgroep Hoogwatergeul ingebracht.

### *Variantkeuzefase*

De variantkeuzefase heeft als doel het komen tot een besluit over een voorkeursvariant (SNIP2A). In deze fase zijn in het MER de vier eerder genoemde varianten uitgewerkt en beoordeeld op hun effecten. Op basis van de effectbeoordeling, technische randvoorwaarden, inbreng van het gebied en Klankbordgroep en bestuurlijke voorkeuren is een voorkeursalternatief opgesteld. De voorkeursvariant is een samengestelde variant waarin elementen uit de vier hoekpunten zijn verwerkt. De stuurgroep moest een zorgvuldige afweging maken tussen verschillende belangen in het gebied en de eisen van de hoogwatergeul. In het najaar van 2009 is aan de concept-adviesnota aan alle betrokken besturen en de Klankbordgroep aangeboden, met het verzoek het projectteam te adviseren over het advies. Het resultaat van deze adviesronde is dat alle partijen op hoofdlijnen met de voorkeursvariant hebben ingestemd. Wel zijn er een aantal zorgen en kanttekeningen kenbaar gemaakt, onder andere over het draagvlak binnen het proces en ook een aantal inhoudelijke zaken met betrekking tot het inzetten van de geul, bereikbaarheid en schaderegelingen. Uiteindelijk heeft minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat het VKA (SNIP2A-besluit) op 28 mei 2010 vastgesteld (Provincie Gelderland, 2011a).

In dit VKA staat dat de hoogwatergeul een geul wordt waarin landbouw de voornaamste functie blijft, met een overstromingsfrequentie van eens per mensenleven. Wel is de provincie Gelderland als initiatiefnemer gevraagd om te komen met besparingen omdat de kosten van het VKA (€195 miljoen) fors boven de PKB-raming (€153 miljoen) liggen. De reden dat het bedrag hoger is dan PKB-raming komt omdat de geul breder wordt dan in de PKB is voorzien. De minister heeft het taakstellend budget bij de SNIP2a-beslissing bepaald op € 175 miljoen en de regio gevraagd om de benodigde besparingen te vinden door onder andere te komen met een slimmer ontwerp van de dijken en van de inlaat en een andere uitvoering van het grondverzet. Naast de PKB-bijdrage heeft de provincie Gelderland € 5 miljoen beschikbaar gesteld voor gebiedsontwikkeling waarmee de leefbaarheid, de lokale economie en de ruimtelijke kwaliteit verder versterkt kunnen worden. Ook is gevraagd om te zoeken naar versnellingsmogelijkheden, omdat de provincie Gelderland had aangegeven dat de oplevering van het veiligheidsniveau pas voorzien is in 2016 (PDR, 2010).

### *Detalleringfase*

Hierna is de fase ingegaan van het nader detailleren van het VKA tot een projectontwerp (SNIP3). Met de vaststelling van het VKA is bij veel bewoners het besef ontstaan dat de mogelijkheden voor aanpassingen van het plan beperkt zijn. Vanuit dit besef willen de bewoners vooral weten hoe de geul eruit komt te zien, hoe die ingepast wordt en wat de persoonlijke gevolgen zijn. In de detailleringfase is aandacht voor de veiligheid en bereikbaarheid van het gebied en het projectontwerp zelf, o.a. de in- en uitlaat en de waterhuishouding van het gebied. Conform het verzoek van Minister Eurlings om tot besparingen te komen is een verbeterd voorstel gedaan voor een goedkopere, betrouwbaardere en beter beheersbaar inlaatwerk. Dit voorstel genoot het vertrouwen van het gemeentebestuur, bewoners, waterschap en de beoogde beheerder. Doordat de provincie Gelderland het contract met het ingenieursbureau tussentijds beëindigd heeft, is het aan een ander consortium gegund. Echter, hierdoor is de projectbeslissing (SNIP3-besluit) vertraagd van het derde kwartaal 2010 naar het tweede kwartaal 2011. Om tot versnelling van het project te komen heeft realisator Waterschap Veluwe een realisatieteam opgestart, welke al één jaar voorafgaand de projectbeslissing meeloopt met het huidige projectteam. Eind juni 2011 is de Adviesnota SNIP3 over het projectontwerp naar staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu gestuurd. In de Adviesnota wordt door de gemeente Gelderland als initiatiefnemer van de planstudiefase aangegeven dat de Stuurgroep Veessen-Wapenveld naar hun mening erin is geslaagd om:

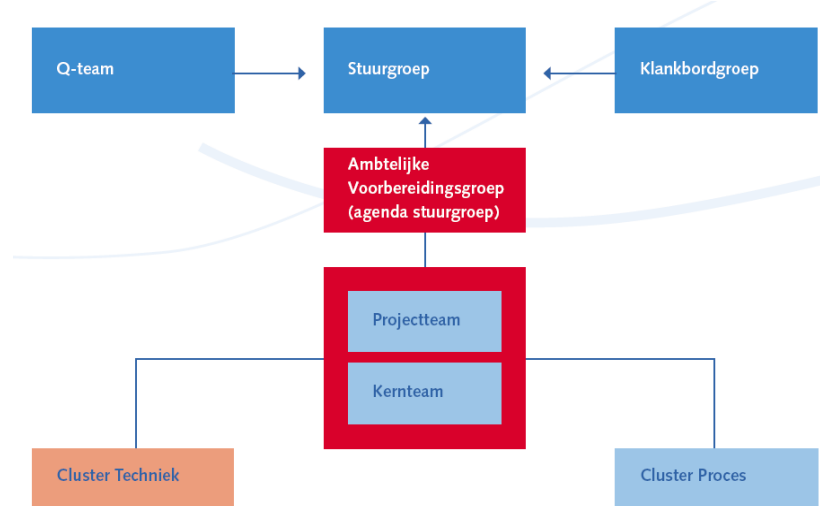
*“een haalbaar (politiek, maatschappelijk en financieel), maakbaar (technisch uitvoerbaar en beheerbaar) en vergunbaar (planologisch en juridisch) projectontwerp op te stellen. Het projectontwerp voldoet wat ons betreft aan de dubbele doelstelling die wij aan het project hebben meegegeven: de veiligheidsdoelstelling wordt gerealiseerd, waarbij de veiligheid langs een belangrijk deel van de IJssel ook voor de langere termijn wordt gegarandeerd; de plannen – het projectontwerp met het advies gebiedsontwikkeling – bieden een stevige basis voor een goede inpassing van de hoogwatergeul in de omgeving, met een goede ruimtelijke kwaliteit” (Provincie Gelderland, 2011b).*

In de zomer van 2011 zal staatssecretaris Atsma van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu een projectbeslissing (SNIP3-besluit) nemen over de uitgewerkte VKA. Dit zal tevens het moment zijn dat Waterschap Veluwe het projectleiderschap overneemt van de provincie Gelderland. Het project Veessen-Wapenveld staat zodoende in de zomer van 2011 aan de vooravond van de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase.

### 5.3.2 Actoren en management in Veessen-Wapenveld

In project Veessen-Wapenveld zijn tal van organisaties actief om het project Veessen-Wapenveld in goede banen te leiden. Om tot een integraal plan te komen is ook de omgeving betrokken bij het planproces. In deze paragraaf zullen de belangrijke actoren en managementonderdelen van project Veessen-Wapenveld behandeld worden. In figuur 5.6 is een organogram van project Veessen-Wapenveld weergegeven.

**Figuur 5.7** Organogram project Veessen-Wapenveld



**Bron:** Project Veessen-Wapenveld, 2010

De stuurgroep is verantwoordelijk voor de bestuurlijke coördinatie en besluitvorming van het project. Daarnaast treedt de stuurgroep op als opdrachtgever voor het projectteam. In de stuurgroep zijn vertegenwoordigers opgenomen van betrokken overheden, zoals provincie Gelderland, gemeente Heerde, Waterschap Veluwe en Ministerie van EL&I en de onafhankelijke voorzitter van de klankbordgroep (KBG). De leden in de stuurgroep houden de dagelijkse en algemene besturen van hun organisaties op de hoogte van ontwikkelingen in het project. De klankbordgroep (KBG) bestaat uit vertegenwoordigers uit het gebied en adviseert de stuurgroep over de te nemen besluiten. In de KBG zitten vertegenwoordigers van belanghebbende maatschappelijke organisaties, zoals Bewonersadviesgroep, Vereniging Dorpsbelangen Wapenveld, KNNV, Ondernemersvereniging, Plaatselijk Belang Marle, Platform Recreatie en Toerisme, Bewonersadviesgroep Hoogwatergeul (BAH), Heerder Historische Vereniging, Veluwe IJsselzoom en LTO. Ook zaten in de KBG enkele leden met een agrarische achtergrond, maar deze zijn in 2009 opgestapt, omdat naar hun mening te weinig met hun inbreng werd gedaan. Echter, de projectorganisatie en de stuurgroep waren van mening dat zo goed mogelijk getracht is om de wensen van de omgeving in het plan op te nemen. Ook is er een ambtelijke voorbereidingsgroep aanwezig die de stuurgroep ondersteunt en de bijeenkomsten van de stuurgroep voorbereidt. In deze groep zitten vertegenwoordigers van de Provincie Gelderland, PDR, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, gemeente Heerde Waterschap Veluwe en het projectteam (Project Veessen-Wapenveld, 2011).

Het projectteam is verantwoordelijk voor de dagelijkse voortgang en acties binnen het project. De samenstelling van dit team verschilt in de planstudiefase ten opzichte van de uitvoeringsfase. Dit komt onder meer doordat de provincie Gelderland verantwoordelijk is voor het ontwerp (de planfase) en Waterschap Veluwe is verantwoordelijk voor de realisatie van het project. Aangezien deze overgang naadloos moet zijn, worden betrokkenen van Waterschap Veluwe reeds in de planstudiefase in het projectteam opgenomen. Het projectteam bestaat uit vertegenwoordigers van o.a. gemeente Heerde, Waterschap Veluwe, DLG en extern ingehuurd. Het kernteam stuurt het projectteam aan. In de planstudiefase bestaat het kernteam uit: projectleider, manager planontwerp, de manager projectbeheersing, omgevingsmanager en de contractmanager. In de uitvoeringsfase zal Waterschap Veluwe het project leiden en is dus de realisator. In de uitvoeringsfase zal het team bestaan uit dezelfde IPM-rollen, maar slechts twee van de vijf IPM-rollen worden door dezelfde persoon ingevuld. De overige rollen zijn vervangen door andere personen, vanwege de vraag naar meer uitvoeringsgerichte en technische competenties en deskundigheid in de uitvoeringsfase. Dit zal

vermoedelijk gebeuren na de zomer van 2011, wanneer de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu het SNIP3-besluit heeft genomen (Project Veessen-Wapenveld, 2011).

### 5.3.3 Ruimtelijke kwaliteit in Veessen-Wapenveld

In deze subparagraaf wordt aandacht besteed aan ruimtelijke kwaliteit in project Veessen-Wapenveld. Op basis van interviews met betrokkenen en de bestudering van projectdocumenten wordt getracht de ruimtelijke kwaliteit van project Munnikenland in kaart te brengen.

#### *Unieke kwaliteiten*

De respondenten in project Veessen-Wapenveld geven de ruimtelijke kwaliteit weer door het benoemen van huidige kwaliteiten en hoe deze kwaliteiten na aanleg van de geul de ruimtelijke kwaliteit van het gebied kunnen vertegenwoordigen. Vanuit een algemener oogpunt wordt onder ruimtelijke kwaliteit verstaan dat er een aantal unieke kwaliteiten aanwezig zijn, welke straks na aanleg van de geul ook nog aanwezig zijn. Uiteindelijk gaat het erover wat de mensen nu en in de toekomst belangrijk vinden en op welke manier dit te vertalen naar de toekomst.

*“Ruimtelijke kwaliteit is het zodanig inpassen van de maatregel dat het past bij de structuur en cultuur van het gebied”*

Volgens de respondenten is het belangrijk dat de mensen uit het gebied zelf bepalen welke kwaliteiten het gebied heeft en welke ook in de toekomst aanwezig moeten zijn. De ruimtelijke kwaliteit zit vooral in het landschap. De kwaliteiten zijn daarbij de hoofdkenmerken van het landschap zoals rust, ruimte, stilte, donkerte en beleving van de ruimte. Daarnaast kent het landschap allerlei bijzondere elementen zoals het contrast tussen de Veluwe, het komgebied en de IJssel. Alsmede de beleving van het landschap: de ‘vensters’ door het landschap. Door deze vensters kunnen de uiterwaarden, de oeverwallen, het kommenlandschap en de opgang van de Veluwe beleefd worden.

#### *Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit*

De aanleg van de geul door het gebied is onvermijdelijk. Echter, de keuze waar de geul precies door het gebied heen loopt en of er aandacht is voor detaillering en uitwerking van de geul en dijken, is wel beïnvloedbaar. Op die manier kan ervoor gezorgd worden dat het er straks mooi uitziet, zodat de geul landschappelijk overkomt in plaats van kunstmatig. Die aandacht die je daarvoor hebt, is ook onderdeel van die ruimtelijke kwaliteit, aldus betrokkenen. De impact van de aanleg van de hoogwatergeul is enorm voor het gebied. De landbouw wordt enorm aangetast, ongeveer duizend bewoners wonen in de toekomst voor hun gevoel op een ‘eiland’ en daarnaast heeft het invloed op het landschap en natuurwaarden. Vandaar dat er ter compensatie gebiedsontwikkeling onderdeel uitmaakt van het project hoogwatergeul. Deze gebiedsontwikkeling bestaat uit drie sporen: het versterken van de leefbaarheid, versterken lokale economie en het versterken van de ruimtelijke kwaliteit. Het gebied krijgt nieuwe ‘ruimte’ om zich te ontwikkelen, waarbij verbetering van de ruimtelijke kwaliteit het gebied nieuwe perspectieven oplevert op het vlak van recreatie en toerisme.

#### *Ruimtelijke kwaliteit in het projectontwerp*

In het projectontwerp, zoals die in SNIP3-document is verwerkt, zijn de belangrijkste uitgangspunten ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit opgenomen, te weten: agrarisch gebruik van de gronden in de hoogwatergeul en een landschapsvolgend tracé voor de dijken. Zowel in het VKA als in het projectontwerp zijn deze twee uitgangspunten gehanteerd. Binnen het ontwerp staat de beleving centraal in de vorm van rust, donkerte en stilte. Daarnaast staan de diversiteiten in het landschap en de openheid centraal in het ontwerp. In tabel 5.7 is de ruimtelijke kwaliteit in het project Veessen-Wapenveld weergegeven aan de hand van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde.

**Tabel 5.7:** Ruimtelijke kwaliteit Veessen-Wapenveld in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde

Waarde	Veessen-Wapenveld
Gebruikswaarde	Recreatie , agrarisch gebruik
Belevingswaarde	Rust, ruimte, stilte, donkerte, diversiteit komgebied,
Toekomstwaarde	Veiligheid, agrarisch perspectief



### 5.3.4 Druk op ruimtelijke kwaliteit in Veessen-Wapenveld

In de zomer van 2011 zal de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een projectbeslissing nemen in project Veessen-Wapenveld. Dit zal tevens het moment markeren dat de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase wordt ingezet. Ook in project Veessen-Wapenveld spelen allerlei factoren die mogelijk bijdragen aan het onder druk staan van ruimtelijke kwaliteit. Deze factoren zullen behandeld worden in deze subparagraaf.

#### *Beheervraagstuk*

De respondenten geven aan dat ze zorgen hebben omtrent het beheer en inrichting van de landschapszone. Dit vormt de grootste zorg met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit in het gebied. In juni 2011 is nog veel onduidelijkheid over deze landschapszone. Het feit dat daar de natuur wordt gecompenseerd staat vast, waarbij aan de natuurfunctie op zichzelf kan niet getornd worden. Maar hoe die landschapszone precies ingericht gaat worden staat nog niet vast. De inrichting van deze zone wordt bepaald in overleg met de toekomstige beheerder. Maar er zijn nog veel discussies gaande over wie het beheer van deze landschapszone gaat uitvoeren. Er zijn twee opties van beheer mogelijk. Er kan gekozen worden voor natuurbeheer wat uitgevoerd wordt door een natuurbeherende organisatie, zoals Staatsbosbeheer. Andere optie is agrarisch natuurbeheer. Bij deze variant wordt het beheer uitgevoerd door verschillende agrariërs. Agrariërs zullen sommige delen van de zone niet kunnen beheren, omdat zij voor de gevoelige stukjes niet de middelen en kennis in huis hebben. De agrariërs willen echter dat de inrichting van de zone agrarisch beheerd wordt. Bij natuurbeherende organisaties is de veronderstelling dat de samenhang meer gegarandeerd is. Alleen natuurbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer verkeren anno 2011 in zwaar financieel weer, aangezien de overheid flink bezuinigt op natuurbeheer. Daarbij speelt het huidige politieke klimaat ook een belangrijke rol. Onderstaand citaat is illustrerend voor in welke politieke context natuurbeheervraagstukken zich vinden.

*“We hadden het over die landschapszone, want dat gaat ten koste van landbouw en wordt natuur, en natuur is vies. Even in de politieke context van nu.”*

Het kabinet Rutte I heeft nog geen besluit genomen over de exacte bezuinigingen met betrekking tot natuurbeheer. Zowel natuurbeheerorganisaties als het projectteam zijn in afwachting van dit besluit, echter nu heerst onduidelijkheid. Dit biedt agrariërs kansen om hierop in te spelen door druk uit te oefenen om bepaalde gebieden te sparen voor de landbouw. Anderzijds is er druk vanuit de recreatiesector, omdat zij willen dat die mensen straks door een mooi gebied kunnen fietsen en zij pleiten ervoor dat natuur op verantwoorde wijze beheerd wordt. De betrokkenen geven aan dat deze discussie over de inrichting en beheer van de landschapszone van wezenlijk belang is voor ruimtelijke kwaliteit. Het projectteam wil dat er een snel besluit komt over het beheer en de inrichting van de landschapszone, omdat die ook onderdeel uitmaakt van de aanbesteding en deze wil men eind 2011/begin 2012 starten.

#### *Aanbesteding*

Project Veessen-Wapenveld zit nog in de fase vóór het (SNIP3-besluit) en dus nog vóór de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase. In juni 2011 is de contractmanager al druk bezig met het opstellen van aanbestedingscriteria en vraagspecificaties. Op het moment dat er wordt aanbesteed met een Design & Construct of een Engineering & Construct contract is er geen sprake van een gedetailleerd ontwerp. Niet voor alle bruggen en gemalen is nog een feitelijk ontwerp opgesteld. Om te zorgen dat de aannemer uiteindelijk producten oplevert met een hoge mate van ruimtelijke kwaliteit moeten er goede beoordelingscriteria opgesteld worden.

*“Er is een spanningsveld, althans een gezond spanningsveld, tussen geld en ruimtelijke kwaliteit. Als je het allebei wil dan kan dat prima, maar dan moet je het ook allebei vragen. Daarbij moet je ook jezelf blijven afvragen hoeveel heb je er voor overhebt. Dat moet je op een gezonde manier in de markt zetten en een beetje de ruimte geven.”*

Het projectteam is druk doende met het definiëren en vaststellen van aanbestedingscriteria. Er wordt niet alleen op prijs getoetst, maar ook op basis van EMVI-criteria zoals ruimtelijke kwaliteit. Daarbij staat het projectteam voor allerlei dilemma's, zoals hoeveel ontwerpvrijheid aan de aannemer over te laten en hoe gedetailleerd de ruimtelijke kwaliteit vast te leggen in specificaties. Betrokkenen geven aan dat wanneer verbetering van de ruimtelijke kwaliteit belangrijk wordt gevonden, dan moet er niet enkel en alleen op de goedkoopste aanbesteding geselecteerd worden. Men worstelt met hoe zwaar men ruimtelijke kwaliteit moet

laten meewegen, naast de vele andere criteria. Moet er minimaal een 8 voor ruimtelijke kwaliteit gescoord worden en geldt dit dan als een in-or-out criterium, of is een 6 voor ruimtelijke kwaliteit al voldoende.

*“Uiteindelijk gaat er aan de achterkant eerst over: durf je voor ruimtelijke kwaliteit een 8 als minimum eis stellen, durf je dan ook te zeggen die vier experts gaan het beoordelen en die kijken of iemand een 8 heeft of meer, op basis van hoofdcriteria.”*

Daarbij speelt altijd nog de vraag: ‘Is een hogere mate van ruimtelijke kwaliteit duurder?’ De respondenten geven aan dat het niet per definitie het geval hoeft te zijn. Maar in de beleving van veel mensen is dit wel geval.

#### *Nu weinig belemmeringen; mogelijk in de toekomst*

Voor de rest zien betrokkenen weinig belemmeringen of andere factoren die in Veessen-Wapenveld voor druk op de ruimtelijke kwaliteit zorgen. Het projectteam geeft aan zelf de verantwoordelijkheid te hebben dat het goed komt met ruimtelijke kwaliteit. Men bevindt zich nu nog in de fase dat ze kunnen sturen, zoals het opstellen van goede en heldere vraagspecificaties voor de aanbesteding. Wel wordt aangegeven dat er een aantal factoren in de toekomst voor druk op ruimtelijke kwaliteit kunnen zorgen, maar dat op dit moment nog niet het geval is. Enkele voorbeelden die mogelijk tot druk kunnen leiden zijn het hebben van uiteenlopende verwachtingen. Dit kan tussen projectteam en omgeving (bewoners), maar ook tussen projectteam en aannemer zijn. Het is een bepaalde mate van verwachtingsmanagement die daarvoor noodzakelijk is. Gebeurt dit onvoldoende of helemaal niet dan kan dit desastreus uitpakken voor het project, en dus ook voor ruimtelijke kwaliteit. In het project Veessen-Wapenveld is men nog druk bezig om die verwachtingen richting de aannemer vorm te geven, onder meer met het opstellen van een ambitiedocument. Tussen projectteam en omgeving waren niet altijd dezelfde verwachtingen. Sommige geven aan dat de omgeving misschien aanvankelijk teveel is voorgespiegeld dat ze ruimhartig betrokken zouden, terwijl ze dat niet zo ervaren hebben. Tijdsdruk wordt door de betrokkenen in minder mate ervaren als een belemmering voor ruimtelijke kwaliteit. Wel leidt de focus om in 2015 het project te realiseren ertoe dat de mensen slagvaardiger maakt, zonder dat de kwaliteit van de beslissing slechter wordt. Overigens zal de uitvoering pas in 2016 gereed zijn. Dit komt mede doordat er een bredere gebiedsontwikkeling (Advies Gebiedsontwikkeling) in het project wordt meegenomen. Daarnaast is het contract met het ingenieursbureau tussentijds beëindigd, waardoor een nieuw ingenieursbureau moest worden gezocht.

**Tabel 5.8:** Overzicht factoren van druk op ruimtelijke kwaliteit

Indicatoren	Factoren	Veessen-Wapenveld
<b>Zorgen</b>	Ruimtelijke kwaliteit vangen in vraagspecificaties	x
	Beheervraagstuk	x
<b>Bedreigingen</b>	Uiteenlopend verwachtingspatroon	x
	Droogteproblematiek Nederland	
<b>Onduidelijkheden</b>	Interactie binnen nieuwe aanbestedingsvormen en SCB	x
	Rol ontwerper in uitvoering	x
<b>Valkuilen</b>	Te optimistisch beeld	

#### *Mate van druk op ruimtelijke kwaliteit in Veessen-Wapenveld*

In project Veessen-Wapenveld wordt na de zomer van 2011 de overgang naar uitvoeringsfase gemaakt. Betrokkenen geven aan dat er slechts enkele belemmeringen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit zijn waar te nemen, die voor een lichte vorm van druk op ruimtelijke kwaliteit zorgt. Er zijn zorgen over het beheervraagstuk, in combinatie met het huidige politieke klimaat en het standpunt rondom natuur en natuurlijke inpassing. De uitwerking van deze vraagstukken is nog niet bekend, maar vormt wel een zorg en risico. Echter, de betrokkenen benadrukken dat ruimtelijke kwaliteit aan de voorkant goed is geborgd en hebben er vertrouwen in dat de ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk wordt gerealiseerd. Weliswaar zijn er nog een aantal onduidelijkheden betreft interactie binnen nieuwe aanbestedingsvormen en SCB, en het vastleggen van ruimtelijke kwaliteit in aanbestedingsspecificaties. Volgens betrokkenen is er nog voldoende tijd om te zorgen dat bepaalde onduidelijkheden worden weggenomen en ook het beheervraagstuk zal dan vermoedelijk zijn uitgekristalliseerd. De mate van druk op ruimtelijke kwaliteit kan in de overgangsfase nog toenemen, maar houdt verband met de inzet van waarborgingsinstrumenten. De waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Veessen-Wapenveld zal in subparagraaf 5.3.6 worden besproken, waarna in hoofdstuk 6 nog nadrukkelijker op onder andere druk op ruimtelijke kwaliteit zal worden ingegaan.

### 5.3.5 Project- of procesmanagementstijl in Veessen-Wapenveld

In dit onderzoek ligt de focus op hoe het management omgaat met eventuele druk op ruimtelijke kwaliteit en hoe men tracht ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Om die vragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om de gehanteerde managementbenadering van het projectteam in beeld te brengen. In de operationalisering van dit onderzoek zijn zowel project- als procesmanagement geoperationaliseerd tot een tweetal dilemmaparen/ dichotomieën: draagvlak versus daadkracht en sturing op proces versus sturing op inhoud. Deze twee variabelen worden in deze deelparagraaf behandeld en vervolgens wordt bepaald welke managementstijl domineert in de overgang naar uitvoering.

#### Draagvlak versus daadkracht

Met betrekking tot het projectontwerp zijn een aantal randvoorwaarden opgesteld. Dit zijn onder meer dat het project in 2015 gerealiseerd moet zijn, het moet passen in het taakstellend budget en het creëren van draagvlak bij partijen in het gebied. De PKB-maatregel waarin werd uitgesproken dat ook Veessen-Wapenveld deel ging uitmaken van het programma Ruimte voor de Rivier heeft destijds veel beroering en weerstand bij de bevolking teweeggebracht. De impact in het gebied is groot omdat de landbouw hard zal worden aangetast, mensen moeten het gebied verlaten en de maatregel heeft invloed op het landschap en natuurwaarden. Hierdoor was het in de planstudiefase voor het projectteam moeilijk om belanghebbenden te betrekken bij het proces en draagvlak te creëren voor het project.

De planuitwerking in Veessen-Wapenveld begint medio 2007, nadat de Eerste en Tweede Kamer, als onderdeel van de PKB, het besluit hebben genomen om de hoogwatergeul aan te leggen. Als eerste heeft het projectteam gesprekken gevoerd met bewoners- en belangengroepen, zodat hun belangen en ambities duidelijk werden. Eind 2007 is het project formeel gestart met de instelling van een stuurgroep en projectgroep. In deze klankbordgroep zijn de verschillende sectoren en belangen (o.a. agrariërs, recreatie en natuur) vertegenwoordigd. De klankbordgroep is ingesteld met als doel het genereren van draagvlak. Er is voor gekozen om het planproces aan de hand van de volgende aanpak vorm te geven: eerst verkennen, dan uitwerken, kiezen, detailleren, en tenslotte uitvoeren. Het projectteam heeft daarbij een open planproces toegepast. Er is een interactief planproces opgezet, waarbij o.a. werkateliers met de omgeving zijn gehouden.

*“In het verleden is gewerkt met werkateliers, maar daarvan zijn bij het gebied gemengde ideeën overgebleven. Niet alles is namelijk één-op-één overgenomen, hetgeen bij een werkatelier vrij logisch is”.*

Zo is het Ruimtelijke Kwaliteitskader (RKK) in overleg met bewoners opgesteld, waarin aan de mensen is gevraagd wat zij in het gebied op dat moment belangrijk vonden en hoe zij dat in de toekomst willen zien. Deze interactie met de omgeving heeft er mede toe geleid dat er een bepaalde vorm van acceptatie voor de maatregel is ontstaan. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een groep mensen die de ‘knop’ heeft om kunnen zetten en heeft besloten om mee te willen werken en er zo goed mogelijk proberen mee om te gaan. Daarnaast is er nog steeds een groep mensen die veel moeite heeft met de in hun ogen opgedrongen maatregel en nog steeds het idee hebben dat die hoogwatergeul er niet mag komen. Het projectteam heeft veel geïnvesteerd in draagvlak en hecht veel waarde aan het open, eerlijk en transparant communiceren. Uit de Adviesnota Veessen-Wapenveld SNIP3 (2011) blijkt dat de komst van de hoogwatergeul bij veel inwoners in het gebied nog altijd op weinig draagvlak rekenen. Dit ondanks de verwoede pogingen om draagvlak te genereren middels een interactief ingestoken proces. Wel zijn veel mensen na de vaststelling van het Voorkeursalternatief door de Minister in mei 2010, gaan realiseren dat er weinig mogelijkheden meer zijn voor discussie over de hoogwatergeul zelf. De mensen zijn nu meer geïnteresseerd hoe de geul eruit komt te zien, hoe deze wordt ingepast en wat de persoonlijke gevolgen zijn. Er treedt een vorm van acceptatie op voor de maatregel op, maar er kan nog niet gesproken worden van draagvlak.

*“Er zullen mensen zeggen dat er goed naar hen is geluisterd, en anderen vinden dat absoluut van niet.”*

Het management heeft tijdens het verkennen, uitwerken en kiezen de omgeving actief betrokken door middel van interactieve werkateliers. Het projectteam is dan ook van mening dat zij zeker hebben geluisterd naar de omgeving. Zij realiseren ook dat een aantal mensen (o.a. een aantal agrariërs) een andere mening zijn toegedaan; zij stellen namelijk dat er niet naar hen is geluisterd. Maar in de ogen van het projectteam is wel degelijk naar hen geluisterd en heeft de omgeving ook veel bereikt gedurende het proces. Zo heeft men bereikt

dat de overstromingsfrequentie van de geul op eens per mensenleven is vastgesteld. Het management heeft veel gestuurd en ingezet op draagvlak, maar heeft de weerstand en wantrouwende houding niet volledig kunnen omzetten in een positieve drive om constructief mee te denken. Vanwege het van oudsher aanwezige wantrouwen jegens de overheid en het vele verzet tegen de maatregel, gevoed door de grootschalige impact die het heeft op het gebied, blijft het een lastige opgave om draagvlak te creëren. Toch plaatsen sommige respondenten kanttekeningen bij de manier waarop de lokale omgeving betrokken is. Het gaat daarbij vooral om verwachtingen ten aanzien van het betrekken van de omgeving. Aanvankelijk is de omgeving teveel voorgespiegeld dat ze ruimhartig betrokken zouden worden, terwijl ze dat achteraf niet zo ervaren hebben.

#### *Daadkracht*

Voor alle projecten van Ruimte voor de Rivier geldt dat deze eind 2015 moet worden gerealiseerd. Het PDR stuurt sterk op het halen van deze deadline. Binnen het IPM-team zijn de manager projectbeheersing en de projectmanager de personen die sturen op het vasthouden aan de planning. De focus om eind 2015 het project te realiseren heeft invloed op de slagvaardigheid. Een respondent geeft aan:

*“Ik merk wel dat een strakke planning mensen slagvaardiger maakt, dat wil niet zeggen dat de kwaliteit van de beslissing slechter wordt.”*

De overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase betekent dat het steeds concreter wordt. Met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit betekent dit dat er gekomen moet worden tot goede specificaties en vastleggen wat er aan het eind wordt verwacht. In het projectteam zijn daarom een aantal IPM-rollen vervangen, omdat de uitvoeringsfase meer uitvoeringsgerichte competenties vereist. Ook komt de deadline steeds dichterbij. Uit onlangs verschenen resultaten blijkt dat er 15% kans is dat het veiligheidsniveau voor eind 2016 wordt gerealiseerd en met 85% kans voor eind 2017. Desalniettemin blijft het projectteam sturen op alle kansen op versnelling en mogelijkheden om het project eind 2015 gereed te houden, zolang draagvlak en zorgvuldigheid hierdoor niet in het geding komen. Realisatie van het project is alleen in het meest optimistische scenario nog net mogelijk in 2015.

#### **Sturing op proces versus inhoud**

Het projectteam heeft in het begin van het planproces een hoofdstructuur opgesteld. Deze bestond globaal uit drie fasen: verkennen, uitwerken & kiezen en detailleren. Het verkenningsgedeelte is op een interactieve manier ingestoken, middels ateliers met bewoners en deskundigen. Er was sprake van procesmatige sturing, waarbij getracht werd interacties met partijen te laten plaatsvinden. Daarbij werden procesregels afgesproken om duidelijk te maken wat het doel van de ateliers was en om de verwachtingen ten ervan af te stemmen. Hier is men gedeeltelijk in geslaagd, omdat er bij de mensen na afloop van de eerste twee fasen nog steeds weinig draagvlak was en sommige bewoners en partijen vonden dat er te weinig met hun inbreng is gedaan. Er werd dus sterk procesmatig gestuurd, maar voor veel mensen blijft het project een opgedrongen maatregel, waardoor het voor hen moeilijk was om constructief mee te denken. De hoogwatergeul moet er uiteraard komen, waardoor er langzaam een verschuiving van sturing van proces naar inhoud plaatsvindt.

Uiteindelijk is men verder gegaan met het opstellen van een voorkeursalternatief (VKA) en later het nader detailleren van dit VKA tot een projectontwerp. Hierbij wordt de klankbordgroep of een soort van werkgroep betrokken, maar er zal niet meer gebruikt worden gemaakt van werkateliers. In de omgeving zijn gemengde ideeën overgebleven over het werken met werkateliers, omdat niet alle inbreng is overgenomen.

In de lente van 2011 is het projectteam nog druk zoekende hoe de omgeving in het vervolg nog betrokken kan worden, zonder te refereren naar werkateliers. Daarnaast komt de nadruk steeds meer op de uitwerking te liggen, omdat de grote lijnen en contouren vastliggen. Het projectteam is druk bezig met het opstellen van het SNIP3-document zodat de staatssecretaris in de zomer van 2011 een beslissing kan nemen. Daarnaast is het projectteam bezig met het borgen van o.a. ruimtelijke kwaliteit en het vastleggen hiervan in vraagspecificaties, zodat deze aan de aannemer kunnen worden voorgelegd. Er wordt meer en meer op inhoud gestuurd door het projectteam, omdat met het oog op de realisatiedeadline er ook vaart gemaakt moet worden.

#### **Managementstijl projectteam**

In het begin van de planstudiefase is er veel aandacht voor het proces, waarbij interactie met omgeving plaatsvindt om zo draagvlak te bereiken. Aan het begin van het proces is veel weerstand tegen de komst van de hoogwatergeul, vandaar ook de keuze van het projectteam om het project procesmatig in te steken. Helaas levert dit niet het gewenste draagvlak op. Wel ontstaat er na verloop van tijd een bepaalde mate van

acceptatie. Op den duur wordt in de planstudiefase een meer projectmatige benadering toegepast, mede doordat de hoogwatergeul er toch moet komen. Weliswaar blijft er aandacht voor procesmatige aspecten, onder meer door ook het veelvuldig betrekken van de klankbord- en stuurgroep. In de SNIP3-fase is door het projectteam het gesprek minder over de hoogwatergeul als geheel gevoerd, ook om de nut en noodzaakdiscussies te vermijden. Wel is in de SNIP3-fase meer ingezoomd op het optimaliseren van het VKA op verschillende locaties in het gebied. Dit geeft een verschuiving weer van een procesmatige ingestoken managementbenadering naar een projectmanagementbenadering. In Veessen-Wapenveld is aan het eind van de planstudiefase niet enkel een projectmanagementstijl waar te nemen, want er is vanuit het projectteam nog steeds oog voor een procesmatig ingestoken benadering, maar wel binnen de kaders van de vastgestelde uitgangspunten, financiën en planning van het project. In het tweede gedeelte van de planstudiefase is sprake van een combinatie van zowel proces- als projectmanagement, maar waarbij de projectmatige benadering het meest dominant is.

**Tabel 5.9:** Scores op indicatoren voor proces- en projectmanagement

Indicator	1 <sup>e</sup> deel planstudiefase	2 <sup>e</sup> deel planstudiefase (SNIP3-fase)
Draagvlak	Sterk	Matig
Daadkracht	Matig	Sterk
Sturing op proces	Sterk	Matig
Sturing op inhoud	Matig	Sterk
Managementstijl	Procesmanagement	Combinatie proces- en projectmanagement

### 5.3.6 Waarborging ruimtelijke kwaliteit in Veessen-Wapenveld

In deze subparagraaf zullen allereerst de instrumenten worden gepresenteerd die men toepast in project Veessen-Wapenveld om ruimtelijke kwaliteit te borgen. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat het project zich nog in SNIP3 bevindt en daarmee aan de vooravond van de overgang naar uitvoeringsfase staat. Door middel van het inzetten van waarborgingsinstrumenten tracht het projectteam de druk op ruimtelijke kwaliteit te verminderen, waardoor ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd.

#### *Plan met ambities*

In de zomer van 2011 zal de staatssecretaris het SNIP3-besluit (projectbeslissing) nemen. Dit zal tevens het moment zijn dat de Provincie Gelderland haar verantwoordelijkheid overdraagt aan Waterschap Veluwe voor de realisatie van de watergeul. Ten tijde van de planstudiefase heeft de Provincie Gelderland de kar getrokken waarbij zij vier fasen hebben onderscheiden: verkennen, uitwerken, kiezen en detailleren. Het doorlopen van deze fasen heeft volgens betrokkenen de basis gelegd voor een goed plan en heeft geresulteerd in een uitgekiend ontwerp, dat op het niveau van ruimtelijke kwaliteit ook erg goed is. Bijna alle ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit zijn volgens hen in het plan verwerkt. Nu komt men in de fase, waarin hetgeen in hoofdlijnen is neergezet, verder geconcretiseerd moet worden. In het geval van ruimtelijke kwaliteit betekent dat er gekomen moet worden tot goede specificaties, zodat vast wordt gelegd wat verwacht wordt aan het eind.

*“In theorie zeg je dan: als het allemaal goed beschreven staat, dan komt straks eruit wat je voor ogen had.”*

#### *Soepele overgang*

De overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase betekent nieuwe mensen en nieuwe verantwoordelijkheden. Om deze overgang soepel te laten verlopen trekken de twee teams feitelijk al een jaar lang met elkaar op. Zo loopt de opvolger van de technisch manager al 1,5 jaar mee, evenals de projectleider van de realisatiefase die al vanaf september 2010 bij het project is betrokken. Het vroegtijdig betrekken van medewerkers van Waterschap Veluwe wordt de ‘warme lass’ genoemd. Daarnaast is er ook sprake van een ‘fade out’. Dit houdt in dat er van aantal mensen langzaam afscheid genomen wordt. Zij hebben hun waarde bewezen tijdens de planstudiefase, maar omdat er gedurende uitvoeringsfase andere competenties worden gevraagd nemen enkele projectteamleden afscheid. Zij dragen hun werkzaamheden over en blijven op regie- en oproepbasis beschikbaar. Op deze manier wordt de ruimtelijke kwaliteit aan de achterkant geborgd, omdat de mensen niet van de ene op de andere dag vertrekken. En aan de voorkant wordt de ruimtelijke kwaliteit geborgd door mensen van het realisatieteam vroegtijdig te betrekken.

### *Ambitiedocument en aanbestedingsspecificaties*

Om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen in de overgang is besloten om een ambitiedocument op te stellen. Dit vormt het overdrachtsdossier van planstudie- naar uitvoeringsfase. Dit document is geen uitgetekend ontwerp en is ook niet in detailniveau uitgewerkt, maar geeft de randvoorwaarden aan met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. Deze verschillende randvoorwaarden worden vanuit landschap, bouw, infrastructuur en meervoudig ruimtegebruik samengebracht. Dit ambitiedocument wordt door de landschaparchitect in samenwerking met het projectteam opgesteld, waarbij ook met het Q-team wordt overlegd. Het ambitiedocument bepaalt en bewaakt de kaders voor de ruimtelijke uitwerking van het projectontwerp. In het ambitiedocument worden de unieke kwaliteiten en karakteristieken duidelijk weergegeven en met welke aspecten bij de inpassing van objecten rekening mee moet worden gehouden. Met behulp van het ambitiedocument is het de bedoeling dat de aannemer begrijpt wat ruimtelijke kwaliteit in Veessen-Wapenveld inhoudt. Op deze manier moet de aannemer in staat zijn om een goed ontwerp op te leveren, waarin ruimtelijke kwaliteit aanwezig is die overeenkomt met de beoogde en verworven ruimtelijke kwaliteit. Het ambitiedocument vormt daarmee het uitgangspunt voor de ontwerphandleiding voor objecten als bruggen en gemalen, die onderdeel uitmaken van het project (Provincie Gelderland, 2011).

Ook in Veessen-Wapenveld wordt het uitgangspunt 'Markt, tenzij' gehanteerd. Dit betekent dat niet meer in detailvorm wordt uitgewerkt hoe het uiteindelijk moet gaan worden. Maar door het aangeven van duidelijke randvoorwaarden moet het mogelijk worden om de innovatieve ideeën van aannemers de ruimte te geven. In dit verband dient het ambitiedocument afgestemd te worden met de aanbestedingsspecificaties. Deze twee onderdelen moeten op dezelfde lijn zitten, anders krijgt men straks een zeer gedetailleerd ambitiedocument maar hele ruime vraagspecificaties. Ten tijde van het schrijven van dit onderzoek is men hard bezig om die afstemming vorm te geven. Veel betrokkenen zijn benieuwd hoe gedetailleerd het ambitiedocument en de specificaties gaan worden. Dit wordt in overleg bepaald door de projectleiders, contractmanager en technisch manager. Ruimtelijke kwaliteit kan worden gewaarborgd door goede en duidelijke aanbestedingscriteria ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit op te stellen. Een betrokkene geeft aan dat daarbij gaat of er voor ruimtelijke kwaliteit ook een 8 als minimum gesteld durft te worden. En er wordt niet alleen op ruimtelijke kwaliteit aanbesteed, maar ook op duurzaamheid en meest efficiënte prijs. Betrokkenen hebben aangegeven dat zij de criteria omtrent het borgen van ruimtelijke kwaliteit vrij zwaar willen aanzetten, zodat het ook echt gaat meewegen in de selectie.

### *Toetsing*

Als eind 2011- begin 2012 een aannemer is geselecteerd dan wordt de aannemer middels toetsingskaders gecontroleerd. Dit zijn dezelfde SCB-toetsen zoals die in andere Ruimte voor de Rivierprojecten worden toegepast. Men is binnen deze aanbestedingsvormen en het SCB nog heel erg aan het zoeken naar een evenwicht binnen het spanningsveld van ruimtelijke kwaliteit versus snelheid/prijs. De betrokkenen zijn nog niet heel bekend met het werken met systeemgericht contractbeheersing (SCB) en hebben dus ook geen idee of ruimtelijke kwaliteit goed te toetsen binnen de SCB.

### *Q-team levert zinvolle en onhandige bijdrage*

Het Q-team heeft in project Veessen-Wapenveld inhoudelijk een zinvolle bijdrage geleverd. De driehoeksverhouding tussen ontwerper, projectteam en Q-team wordt als zeer prettig ervaren door betrokkenen. Ook voor het opstellen van het ambitiedocument zal nog gesproken worden met het Q-team. Het ambitiedocument maakt deel uit van SNIP4, terwijl het project Veessen-Wapenveld nu nog in SNIP-fase 3 bevindt. Communicatief gezien is het Q-team een aantal keren wat onhandig geweest. Het Q-team heeft uitspraken gedaan over overstromingsfrequentie van de hoogwatergeul en de geul als attractie bestempeld, hetgeen bij de mensen in de omgeving in het verkeerde keelgat is geschoten. Toch heeft het Q-team inhoudelijk een zinvolle bijdrage geleverd, maar betrokkenen geven aan dat het Q-team alleen nog een rol kan spelen bij het meedenken over het ambitiedocument. Gedurende het verdere verloop zien betrokkenen geen belangrijke rol meer voor het Q-team weggelegd.

## Hoofdstuk 6: Analyse van een drietal Ruimte voor de Rivierprojecten

In dit hoofdstuk zullen per paragraaf de vier theoretisch concepten worden geanalyseerd met betrekking tot de drie Ruimte voor de Rivierprojecten Noordwaard, Munnikenland en Veessen-Wapenveld. Er zal aandacht zijn voor de vier geoperationaliseerde concepten in samenhang met de hoofd- en deelvragen, zoals deze zijn opgesteld in hoofdstuk 1.

### 6.1 Ruimtelijke kwaliteit

De waarborging van ruimtelijke kwaliteit staat centraal in dit onderzoek. Het is daarom belangrijk in beeld te hebben wat met ruimtelijke kwaliteit wordt bedoeld en op welke onderdelen de accenten liggen in de drie onderzoeksprojecten. Ruimtelijke kwaliteit is een normatief begrip, maar met behulp van het ontwerpteam, projectteam, Q-team en de inzet van participatie is getracht ruimtelijke kwaliteit te definiëren en te verwerken in het ontwerp.

#### *Kwaliteit(en)*

Ruimtelijke kwaliteit wordt door de betrokkenen op twee verschillende manieren beschreven. Enerzijds wordt op een abstracte manier aangegeven wat ruimtelijke kwaliteit is. Dit komt vaak neer op hoe de huidige kwaliteiten vertaald kunnen worden naar de toekomst. Anderzijds worden de unieke kwaliteiten van het gebied specifiek benoemd. Op basis van de interviews en projectdocumenten is tabel 6.1 opgesteld, waarin de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde per project wordt weergegeven.

**Tabel 6.1:** Gebruiks-, belevings en toekomstwaarde van de onderzoeksprojecten

Waarde	Noordwaard	Munnikenland	Veessen-Wapenveld
<b>Gebruikswaarde</b>	Recreatie, ecologische structuur, agrarisch gebruik	Publieke toegang, recreatie en natuur gecombineerd	Recreatie , agrarisch gebruik
<b>Belevingswaarde</b>	Landschappelijke structuren, open ruimte, ruimtelijk contrast, geslotenheid	Kommenlandschap, leegte, rust, ruimte, stilte, kreken	Rust, ruimte, stilte, donkerte, diversiteit komgebied,
<b>Toekomstwaarde</b>	Veiligheid, cultuurhistorische elementen,erfgoed, agrarisch perspectief	Cultuurhistorische waarden, veiligheid	Veiligheid, agrarisch perspectief

#### *Accent op bepaalde pijlers*

Elke Ruimte voor de Rivierproject legt accenten op verschillende onderdelen van ruimtelijke kwaliteit. In tabel 6.2 valt af te lezen op welke elementen uiteindelijk de accenten zijn gelegd aan het eind van de planstudiefase. Dit is onderzocht door eerdere uitgangspunten te vergelijken met de meest recente projectdocumenten –en ontwerpen.

**Tabel 6.2:** Overzicht van accenten op onderdelen van ruimtelijke kwaliteit medio 2011

Onderdeel	Noordwaard	Munnikenland	Veessen-Wapenveld
<b>Natuurontwikkeling</b>	x	x	x
<b>Recreatie</b>		x	x
<b>Cultuurhistorie</b>		x	
<b>Landbouw</b>	x		x
<b>Wonen</b>	x		
<b>Gebiedsontwikkeling</b>			x

Ter illustratie: in project Noordwaard was het de bedoeling om de recreatie een belangrijke pijler van het project te maken. Toch heeft in het project uiteindelijk niet het accent op recreatie, als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit, gelegen. Het uiteindelijke plan in project Noordwaard heeft namelijk geresulteerd in boerenerven die eigenlijk te groot zijn, terwijl dit vanuit oorspronkelijke kwaliteitsoogpunten niet wenselijk was. Dit komt omdat er vanuit bewoners een nadrukkelijke wens was om de recreatieve druk beperkt houden. Zij wilden niet teveel recreanten in het gebied en langs hun woningen. Uiteindelijk is hun wens ingewilligd,

maar dat sluit niet goed aan op de recreatiemogelijkheden die waren beoogd in eerdere SNIP-documenten. Er wordt in de Noordwaard wel aandacht besteed aan ruimtelijke kwaliteit, maar de nadruk ligt niet altijd op de accenten zoals die vooraf beoogd waren (Ecorys, 2011). In project Munnikenland ligt het accent nog steeds op natuurontwikkeling, recreatie en cultuurhistorie, waarbij het onvermijdelijk is dat de landbouw in het gebied verdwijnt. In project Veessen-Wapenveld is de impact van de Ruimte voor de Riviermaatregel zo groot dat gebiedsontwikkeling als soort van compensatie in het project is opgenomen. De accenten liggen daarbij op natuurontwikkeling, recreatie en het versterken van de landbouw.

#### *Tevredenheid over ontwerp- en planstudiefase*

Ruimtelijke kwaliteit heeft uiteindelijk zijn beslag gekregen in plankaarten, MER-procedures en SNIP-documenten. De betrokkenen zijn in alle drie de projecten uitermate tevreden over de ontwerpfase en de verworven ruimtelijke kwaliteiten. Deze tevredenheid over het realiseren van ruimtelijke kwaliteit wordt door de PDR, Q-team, projectteam en ook door de meeste mensen uit de omgeving gedeeld. Er zijn in elk project uitzonderingen van groepen die nog steeds tegen de maatregelen, zoals een aantal leden met een agrarische achtergrond die uit de klankbordgroep van project Veessen-Wapenveld zijn gestapt. Maar in het algemeen heerst er tevredenheid over de ontwerp- en planstudiefase en de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit. Deze tevredenheid toont aan dat de integrale aanpak van de waterveiligheids- en ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling tot zover goed uitpakt. Het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit is zowel mensen- en maatwerk volgens betrokkenen. In het programma Ruimte voor de Rivier is daarom ook veel aandacht voor de menselijke maat in relatie tot het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit, hetgeen een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan tot de totstandkoming en tevredenheid over ruimtelijke kwaliteit tot nu toe.

## 6.2 Druk op ruimtelijke kwaliteit

Om 'druk' op ruimtelijke kwaliteit als concept te analyseren met betrekking tot de drie onderzoeksprojecten is het zinvol om nogmaals de betrokken deelvragen uit hoofdstuk 1 te benoemen. Zowel deelvraag 2: 'In welke mate staat de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten onder druk?' als deelvraag 3: 'Welke factoren liggen ten grondslag aan de druk op ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten?' hebben betrekking op het onderzoeksconcept druk op ruimtelijke kwaliteit.

#### *Onder druk?*

In welke mate ruimtelijke kwaliteit onder druk staat kan op twee manieren gemeten worden. Enerzijds door de betrokkenen, waaronder het projectteam, te vragen in hoeverre ruimtelijke kwaliteit onder druk staat aan het begin van de overgang naar uitvoering. Anderzijds door de ernst van de factoren die ten grondslag aan de druk liggen nader te bestuderen. Deze factoren zijn in tabel 6.3 opgesplitst in zorgen, bedreigingen, onduidelijkheden en valkuilen.

**Tabel 6.3:** Overzicht factoren ten grondslag aan druk op ruimtelijke kwaliteit

Indicatoren	Factoren	Noordwaard	Munnikenland	Veessen-Wapenveld
<b>Zorgen</b>	Ruimtelijke kwaliteit vangen in vraagspecificaties	x		x
	Beheervraagstuk	x	x	x
<b>Bedreigingen</b>	Uiteenlopend verwachtingspatroon	x	x	x
	Droogteproblematiek Nederland		x	
<b>Onduidelijkheden</b>	Interactie binnen nieuwe aanbestedingsvormen en SCB	x		x
	Rol ontwerper in uitvoering	x		x
<b>Valkuilen</b>	Te optimistisch beeld		x	

Over het algemeen zijn betrokkenen van alle drie de projecten heel tevreden over de bereikte ruimtelijke kwaliteit aan het eind van de planstudiefase dan wel aan het begin van de uitvoeringsfase. Het feit er tevredenheid heerst over de ontwerp- annex planstudiefase zegt nog vrij weinig over de mate waarin ruimtelijke kwaliteit onder druk staat in de overgang naar uitvoering. Betrokkenen in de projecten geven aan dat er sprake is van weinig druk op ruimtelijke kwaliteit, onder andere door het goed borgen van ruimtelijke



kwaliteit. Echter, na goed doorvragen gedurende interviews met zowel interne als externe betrokkenen en adviseurs blijkt dat de mensen zelf de volgende conclusie trekken: 'in theorie moet het naar de uitvoering toe goed gaan met de ruimtelijke kwaliteit'. Alleen is de praktijk vaak weerbarstiger dan de theorie. Ondanks de tevredenheid en goede waarborging ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit, blijken er toch meerdere factoren te zijn die ruimtelijke kwaliteit onder druk zet of kan zetten. De mate waarin ruimtelijke kwaliteit onder druk staat hangt samen met de mate waarin ruimtelijke kwaliteit effectief gewaarborgd kan worden, ofwel het uitschakelen van factoren die zorgen dat ruimtelijke kwaliteit onder druk komt te staan. En daar zit de bottleneck die reeds eerder in het onderzoek is beschreven. Er zijn weinig beproefde methoden beschikbaar om ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering te waarborgen. De mate van druk op ruimtelijke kwaliteit is relatief uitgemeten niet eens zo sterk, maar het gebrek aan effectieve instrumenten maakt het enorm lastig om de druk te bestrijden. De bezorgdheid omtrent het niet effectief kunnen bestrijden van druk op ruimtelijke kwaliteit is dan ook terecht. In paragraaf 6.4 zal de effectiviteit van de waarborging van ruimtelijke kwaliteit verder geanalyseerd worden.

#### *Welke factoren?*

Om verder in te gaan op welke factoren ten grondslag liggen aan de druk op ruimtelijke kwaliteit, blijkt dat de grootste bezorgdheid verband houdt met het beheervraagstuk. Dit vraagstuk gaat in alle onderzoeksprojecten erover of Staatsbosbeheer het beheer moet uitvoeren of particuliere (agrarische) beheerders. In alle drie de projecten is een voorkeur voor particulier natuurbeheer. Echter, het is wachten op nadere uitwerking van de aangekondigde bezuinigingen op natuurbeheer door het ministerie van EL&I. In project Veessen-Wapenveld is een voorkeur voor particulier natuurbeheer aanwezig en wanneer dit niet mogelijk is zal Staatsbosbeheer het beheer uitvoeren. Alle beheerders maken zich druk over de vergoeding van beheer- en onderhoudskosten, hetgeen mede komt door de aangekondigde landelijke bezuinigingen. Het is nog niet bekend wanneer hier uitsluitstel over komt. Het beheer wordt echter ook opgenomen in de aanbesteding, dus het is zaak dat er op korte termijn uitsluitstel komt, zodat een passende maatregel gevonden kan worden. Natuurbeheer is cruciaal voor het volledig tot wasdom laten komen van ruimtelijke kwaliteit. Wanneer er minder budget voor natuurbeheer beschikbaar is dan heeft dat een directe invloed op de uiteindelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit en dient er naar een passende oplossing gezocht te worden, zodat de natuur alsnog goed beheerd kan worden.

Een ander element wat op dit moment nog voor weinig druk zorgt, maar naar alle waarschijnlijkheid wel problemen gaat opleveren in de uitvoeringsfase is de onduidelijkheid die heerst over te hanteren interactie binnen de SCB-kaders. Doordat er sprake is van een transitie van traditionele aanbestedingen naar nieuwe contractvormen komt er meer verantwoordelijkheid te liggen bij de aannemer en verliest de opdrachtgever steeds meer grip op kwaliteit. Toetsing van (ruimtelijke) kwaliteit vindt enkel plaats door middel van formele SCB-toetsen. Het is nog onduidelijk hoe ruimtelijke kwaliteit binnen deze kaders beïnvloed en/of onder druk komt te staan. Ook de PDR en cluster Ruimtelijke Kwaliteit hebben hier (nog) geen passend antwoord op. De PDR is bezig een wegwijzer omtrent ruimtelijke kwaliteit na SNIP-3 op te stellen. Deze wegwijzer zal na de zomer van 2011 worden uitgereikt aan de verschillende projectteams. De ontwerper heeft in de planstudiefase een belangrijke rol met betrekking tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit gehad, maar in de uitvoeringsfase neemt zijn rol aanzienlijk af, omdat de aannemer in de uitvoeringsfase de verantwoordelijkheid draagt met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. In project Noordwaard bijvoorbeeld speelt de ontwerper alleen nog een rol bij het toetsen van ruimtelijke kwaliteit. Daarbij is zelfs nog onduidelijk hoe deze toetsing precies vorm krijgt en wat daarbinnen de rol van de ontwerper is. Ook in andere Ruimte voor de Rivierprojecten weten betrokkenen nog niet hoe signalen van eventuele druk op ruimtelijke kwaliteit buiten de formele toetsen om gecommuniceerd kunnen worden naar de aannemer. De combinatie van onervarenheid met betrekking tot toetsing van ruimtelijke kwaliteit binnen de SCB-kaders en de onduidelijkheid bij betrokkenen over de SCB-werkwijze zorgt ervoor dat dit eveneens een belangrijke factor is die druk op ruimtelijke kwaliteit veroorzaakt. Vermoedelijk zal de druk vanuit deze factor alleen maar toenemen in het verdere verloop van de uitvoeringsfase.

Veel factoren van druk houden verband met externe dynamiek, waar je als projectteam nauwelijks grip op hebt en buiten de invloedssfeer van het project vallen. Deze externe dynamiekfactoren houden bijvoorbeeld verband met het huidige politieke klimaat, het doorvoeren van bezuinigingen en de actuele intolerantie versus natuurprojecten. Deze externe dynamiek is onvoorspelbaar en daarnaast lastig te beïnvloeden. In de planstudiefase is deze externe dynamiek getracht te beïnvloeden met behulp van de PDR, afgevaardigden uit

de stuurgroep en lokale en landelijke bestuurders, zodat deze zo min mogelijk druk veroorzaakt op de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit.

### 6.3 Proces- en/of projectmanagementstijl

In deze paragraaf wordt geanalyseerd of door het projectteam in de verschillende onderzoeksprojecten een project- of juist een procesmanagementbenadering is toegepast of een mogelijke combinatie van beide stijlen. Een overzicht van de gehanteerde managementstijlen van het projectteam in de drie Ruimte voor de Rivierprojecten is in tabel 6.4 weergegeven, waarbij drie fasen zijn te onderscheiden: eerste deel planstudiefase, tweede deel planstudiefase en de overgangsfase naar de uitvoering.

In alle drie onderzoeksprojecten heeft men het in het eerste gedeelte van de planstudiefase veel energie en tijd gestoken in het betrekken van de omgeving. Door middel van uitgebreide participatiestrategieën is getracht draagvlak te bereiken in het gebied. In de projecten Noordwaard en Munnikenland heeft deze procesmanagementbenadering zeker zijn vruchten afgeworpen met betrekking tot het creëren van draagvlak. In Veessen-Wapenveld is dit helaas in beperkte mate gelukt, maar heeft men de weerstand wel kunnen ombuigen in een soort van acceptatie. Dat in alle drie de projecten het projectteam een procesmanagementbenadering hanteert houdt verband met het feit dat het bij alle drie binnendijkse maatregelen betreft, waardoor de impact op het gebied en de omgeving veel groter is. Draagvlak speelt een cruciale rol voor het laten slagen van complexe projecten. In de Ruimte voor de Rivierprojecten is het een goede zet geweest ten aanzien van het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit om te starten met een procesgeoriënteerde benadering. Een verbetering van ruimtelijke kwaliteit kan alleen maar bereikt worden door te luisteren naar de mensen uit de omgeving. De gehanteerde procesbenadering heeft in het eerste gedeelte van de planstudiefase effect gesorteerd bij de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit. Door de participatieve benadering zijn de kwaliteiten van de Ruimte voor de Rivierprojecten vastgesteld, zoals die worden ervaren door de mensen uit de omgeving. Voor het vasthouden c.q. waarborgen van ruimtelijke kwaliteit heeft deze procesbenadering ook betekenis gehad. Zo is een ruimtelijke kwaliteitskader uit het participatieproces voortgevloeid.

**Tabel 6.4:** Managementstijl projectteam in de drie onderzoeksprojecten in planstudie- en overgangsfase

Fase	Noordwaard	Munnikenland	Veessen-Wapenveld
<b>Eerste deel planstudiefase</b>	Procesmanagement	Procesmanagement	Procesmanagement
<b>Tweede deel planstudiefase</b>	Combinatie proces- en projectmanagement	Combinatie proces- en projectmanagement	Combinatie proces- en projectmanagement
<b>Overgangsfase (na SNIP3)</b>	Projectmanagement	Combinatie proces- en projectmanagement	

In het tweede gedeelte van de planstudiefase wordt zowel een proces- als een projectmanagementbenadering toegepast. Er is daarbij aandacht voor zowel daadkracht als inhoud. Het feit dat er ook meer op inhoud en voortgang wordt gestuurd houdt verband met feit dat er allerlei zaken inhoudelijk vastgelegd moeten worden, waaronder in SNIP-documenten. Ook wordt door de projectteams duidelijk aangegeven welke planelementen niet meer gewijzigd kunnen worden en op welke punten nog optimalisaties mogelijk zijn. Toch is er in het tweede gedeelte van de planstudiefase niet enkel een projectmanagementbenadering waar te nemen. Zo wordt in de SNIP3-fase in de projecten Munnikenland en Veessen-Wapenveld bij het uitdetaileren van het voorkeursalternatief (VKA) gebruik gemaakt van de inbreng en lokale kennis van bewoners. Er is in deze fase zowel sprake van proces- als projectmanagement. Juist deze combinatie draagt in het tweede gedeelte van de planstudiefase er aan bij dat ruimtelijke kwaliteit procesmatig vorm wordt gegeven, maar tegelijkertijd ook inhoudelijk wordt gewaarborgd (SNIP-documenten). De managers van de verschillende projectteam operen en handelen daarbij dubbelzinnig, hetgeen door de managers zelf niet bewust wordt ervaren. Zij gebruiken zowel proces- als projectstrategieën om zo goed mogelijk de doelstellingen (waterveiligheid, ruimtelijke kwaliteit, draagvlak, budget, deadline) van het project te verwezenlijken. Dit bevestigt het in het theoretisch kader aangegeven aspect dat de verbinding tussen project- en procesmanagement mede bepalend is voor de beheersbaarheid van complexe besluitvorming en dat deze complementair aan elkaar kunnen zijn.

De projecten Noordwaard en Munnikenland bevinden zich in de overgangsfase. Alleen Veessen-Wapenveld bevindt zich nog in de planstudiefase. In project Noordwaard wordt in de overgangsfase het plan vastgelegd en

de contractvorming afgerond, zodat de aanbesteding gestart kan worden. Er gaat daarbij nog wel veel tijd en energie zitten in het creëren van draagvlak, maar dan vooral in de vorm van communicatie over de werkzaamheden. In project Noordwaard is in de overgangsfase sprake van een projectmanagementbenadering. Het projectteam is vooral bezig om het project beheersbaar te houden. Daarbij is het projectteam zeer resultaatgericht om de plannen op die manier vast te houden en optimaal voor te bereiden, zodat de aannemer oplevert wat het projectteam voor ogen heeft. In project Munnikenland speelt in de overgangsfase het beheervraagstuk nog volop en dit in combinatie met een kritische gemeenteraad vraagt veel aandacht van het projectteam. Hierdoor is het projectteam genoodzaakt om nog sterk op proces te sturen, terwijl ze tegelijkertijd ook sturen op inhoud en voortgang van het project, zodat verdere vertraging wordt voorkomen. In project Munnikenland is nog steeds een combinatie van beide managementstijlen waarneembaar. Het toepassen van beide stijlen is geen bewuste keuze geweest, maar is noodzakelijk om het bestemmingsplan alsnog door de gemeenteraad krijgen. De overgangsfase

Gedurende het verloop van het proces verschuift de focus van het projectteam langzaam van een procesmatige insteek naar een projectmatige insteek, waarbij in het tweede gedeelte van de planstudiefase een combinatie waarneembaar. Deze verschuiving zal zich vermoedelijk ook in de uitvoeringsfase doorzetten, omdat de uitvoeringsfase veel meer door geslotenheid en beheersbaarheid gekenmerkt wordt., Er dient rekening gehouden te worden met de formele kaders van SCB, de deadline van 2015 en het budget. De verschuiving van proces- naar projectmanagement gedurende het proces is een veelvoorkomende manier van werken met betrekking tot het realiseren van projectdoelstellingen. Echter, moet in de overgang en tijdens de uitvoeringsfase sprake zijn van goede en heldere communicatie naar de omgeving, zodat de wederzijdse verwachtingen gelijk blijven en misverstanden en onduidelijkheden worden voorkomen.

## 6.4 Waarborging van ruimtelijke kwaliteit

Om de analyse van het concept waarborging van ruimtelijke kwaliteit kracht bij te zetten, zal allereerst de betrokken deelvraag uit hoofdstuk 1 worden herhaald: *'Op welke manier tracht het (project)management de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten te waarborgen?'* In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke instrumenten er in de drie Ruimte voor de Rivierprojecten zijn toegepast en welk effect dit heeft gesorteerd om deze in paragraaf 6.5 te koppelen aan de gehanteerde managementstijlen.

**Tabel 6.5:** Overzicht van de gehanteerde waarborgingsinstrumenten ingedeeld naar fase

Type	Instrumenten	Planstudiefase	Overgangsfase	Uitvoeringsfase
<b>Menselijk</b>	Q-team	x	(x)	(x)
	PDR/cluster RK	x	X	x
	Ontwerpersteam	x	(x)	
	Projectteam		X	x
	Omgeving/participatie	x		
	Supervisor			x
<b>Formeel</b>	PKB-formuleringen	x		
	Handreikingen ruimtelijke kwaliteit	x		
	Ruimtelijke kwaliteitskader	x		
	Ambitiedocument		x	x
	Beeldkwaliteitsplan		x	
	SNIP-methodiek	x	x	
	Contractvorm (E&C of D&C)		x	
	Vraagspecificaties en EMVI-criteria		x	
	SCB-toetsen			x
	Logboek van wijzigingen		x	x
	Project Start-up		x	

In alle drie de onderzoeksprojecten is in de planstudiefase veel aandacht voor ruimtelijke kwaliteit geweest. Deze aandacht in de vorm van participatietrajecten, het opstellen van ruimtelijke kwaliteitskaders en SNIP-

documenten heeft ertoe geleid dat er tevredenheid heerst over de verworven ruimtelijke kwaliteit. De verschillende projectteams beseffen dat deze verworven ruimtelijke kwaliteit geborgd moet worden. Aan de voorkant proberen zij ruimtelijke kwaliteit te borgen door de inzet van waarborgingsinstrumenten. Het borgen van ruimtelijke kwaliteit omvat onder meer het uitschakelen van druk op ruimtelijke kwaliteit. Dit uitschakelen gebeurt aan de hand van instrumenten.

#### *Inzet van instrumenten*

In tabel 6.5 zijn de gehanteerde instrumenten in de drie Ruimte voor de Rivierprojecten weergegeven. De instrumenten die zijn toegepast zijn onderverdeeld in menselijke en formele waarborgingsinstrumenten. Daarnaast is weergegeven in welke fase van het proces het instrument een rol van betekenis speelt met betrekking tot waarborging van ruimtelijke kwaliteit. In de drie onderzoeksprojecten worden nagenoeg dezelfde waarborgingsinstrumenten gehanteerd. Dit komt omdat veel van deze instrumenten vanaf programmaniveau zijn aangereikt aan de projectteams en omdat het aanbod van waarborgingsinstrumenten beperkt is. In de planstudiefase is het instrumentarium voor ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten redelijk omvangrijk. Het instrumentarium met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit wordt gekenmerkt door zowel een zeer uitgebreid menselijk component als een inhoudelijk, formeel component. De betrokkenen zijn zeer tevreden over de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in de planstudiefase en geven aan dat door de inzet van menselijke en inhoudelijke instrumenten de ruimtelijke kwaliteit is geborgd.

In de overgang naar uitvoering is de waarborging van ruimtelijke kwaliteit een heel ander verhaal. Weliswaar neemt in de overgangsfase de kwantiteit van het instrumentarium niet af. Maar dit zegt weinig over de kwaliteit en effectiviteit van de waarborging. De instrumenten die in de overgang naar uitvoering ter beschikking staan zijn vooral inhoudelijk en formeel van aard. Het instrumentarium heeft daarbij een veel minder menselijk karakter dan gedurende de planstudiefase. Dit houdt onder meer verband met de overgangssituatie van traditionele naar nieuwe contractvormen, waardoor de verantwoordelijkheid verschuift van opdrachtgever naar opdrachtnemer. Aangezien in de overgang naar uitvoering weinig beproefde modellen beschikbaar zijn om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen, moeten er geïmproviseerde maatregelen genomen worden om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Deze geïmproviseerde waarborging houdt verband met het uitschakelen van onverwachts optredende factoren van druk op ruimtelijke kwaliteit. Echter, hierdoor bestaat de kans dat ruimtelijke kwaliteit niet voldoende effectief geborgd kan worden. Het probleem van de borging zit hem in de overgangsfase niet zozeer aan de voorkant, maar meer aan de achterkant van het project. Aan de achterkant kan door toedoen van onverwachtse externe dynamiek de ruimtelijke kwaliteit nog steeds onder druk komen te staan, maar de waarborging zoals die nu is vormgegeven is daar niet op ingericht.

#### *Ambitiedocument en managementoverdracht*

Het ambitiedocument is een van de belangrijkste instrumenten die in de overgangsfase wordt ingezet. In dit document worden de belangrijkste uitgangspunten en richtlijnen van ruimtelijke kwaliteit geformuleerd, zodat de aannemer in de vingers krijgt wat de ruimtelijke kwaliteit van het project is. In project Noordwaard is het ambitiedocument gebruikt in combinatie met een door de gemeente Werkendam opgesteld beeldkwaliteitsplan. In project Veessen-Wapenveld is in de zomer van 2011 de landschapsarchitect gevraagd om een ambitiedocument op te stellen. In project Munnikenland is geen ambitiedocument gehanteerd. Het ambitiedocument wordt door de betrokkenen als zeer waardevol beschouwd, omdat dit het overdrachtdossier vormt van planstudie- naar uitvoeringsfase. Een andere manier om ruimtelijke kwaliteit te borgen is een soepele managementoverdracht. In alle projecten heeft men ervoor gezorgd dat deze overdracht naadloos is verlopen door mensen uit het realisatieteam reeds één jaar voor het SNIP3-besluit mee te laten lopen in het proces. Enerzijds kon hierdoor het proces versneld worden en anderzijds werd op deze manier voorkomen dat een managementwisseling leidt tot druk op ruimtelijke kwaliteit. Deze manier van borging werpt in Ruimte voor de Rivier zeer zeker zijn vruchten af, want de mensen uit de omgeving merken nauwelijks dat er een managementwisseling heeft plaatsgevonden.

#### *Q-team en PDR*

In de planstudiefase zijn betrokkenen zijn zeer tevreden over de inbreng van het Q-team. Echter, de rol van het Q-team in de overgang naar en tijdens uitvoering zal vermoedelijk zeer beperkt zijn, omdat door de formele en strakke kaders van SCB en de nieuwe geïntegreerde contractvormen geen ruimte meer is voor inbreng van het Q-team. Aanvankelijk zou de rol van het Q-team na afloop van de planstudiefase zelfs zijn uitgespeeld, maar de PDR heeft met het oog op het borgen van ruimtelijke kwaliteit toch besloten het Q-team alsnog te betrekken bij zogenaamde Project Start-up's (PSU's). Gedurende een Project Start-up benadrukt het Q-team wat zij als de

essenties van ruimtelijke kwaliteit in een project beschouwt. De PDR is in de zomer van 2011 nog volop bezig met het ontwikkelen van deze PSU's. Daarnaast is de bedoeling dat het Q-team tijdens de uitvoering een bezoek brengt aan de projecten. Dit zal in de vorm van een collegiaal overleg zijn met de realisator en de ontwerper van de aannemer. Echter, een adviesfunctie is niet meer mogelijk in dat stadium van het project en met de gehanteerde SCB-kaders. De PDR heeft nog in beraad om eventueel per project een supervisor aan te stellen, waarbij deze supervisor het gemis van het Q-team moet ondervangen. Deze supervisor moet de rol van onafhankelijke kwaliteitsbewaker innemen, vooral tijdens de toetsing van ruimtelijke kwaliteit. Welke en hoe effectief de rol van het Q-team precies is ten aanzien van de waarborging van ruimtelijke kwaliteit zal na afloop van de projecten bekeken moeten worden. Vanwege die onduidelijkheid staat in tabel 6.5 het Q-team als waarborgingsinstrument ten tijde van de overgangs- en uitvoeringsfase tussen haakjes.

#### *Toetsing*

Het belangrijkste instrument om ruimtelijke kwaliteit te borgen gedurende de uitvoeringsfase zijn de toetsen die gelieerd zijn aan de systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Dit is een vorm van externe kwaliteitsborging. In het gehele programma Ruimte voor de Rivier wordt gebruikt gemaakt van de binnen de SCB gehanteerde systeem-, proces- en producttoetsen. Het werken met SCB is nog relatief nieuw. Het feit dat toetsing het belangrijkste waarborgingsinstrument is, samen met de geringe ervaring van ruimtelijke kwaliteit met betrekking tot de SCB-toetsen, maakt de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering een zorgwekkend gebeuren. De nieuwe werkwijze rondom de toetsing van ruimtelijke kwaliteit zal de komende tijd verder uitgekristalliseerd moeten worden. Op die manier zal blijken of de SCB-toetsen voldoende effectief zijn om ruimtelijke kwaliteit te borgen. Er is zowel voor opdrachtgever als opdrachtnemer sprake van een enorm gewenningsproces om binnen deze nieuwe contractvormen te opereren. Vertrouwen tussen beide partijen moet de basis zijn om kwaliteitsmanagement binnen deze nieuwe werkwijze vorm te geven. Echter, het risico om blind te vertrouwen op deze SCB-toetsen is te groot ten aanzien van de belangen en doelstellingen van het programma Ruimte voor de Rivier.

#### *Rol projectteam*

De rol van het projectteam in is de planstudiefase van groot belang geweest voor het realiseren en borgen van ruimtelijke kwaliteit. In de overgang naar uitvoering neemt, evenals bij de andere 'menselijke' instrumenten, de invloed van het projectteam af wat betreft waarborging. Dit komt omdat de ruimtelijke kwaliteitssturing steeds meer indirect wordt en door de nieuwe aanbestedingsvormen in relatie tot SCB. Echter, dit betekent niet dat de rol van het projectteam is uitgespeeld. Het projectteam is betrokken bij het samenstellen van de toetsteams en het uitvoeren van de SCB-toetsen. Daarnaast heeft het projectteam de taak om wijzigingen die gevolgen hebben voor onder andere ruimtelijke kwaliteit te melden in een logboek en door te geven aan de PDR. Op deze manier ontstaat een bepaalde drieslag tussen aannemer, projectteam en PDR. Maar dit dient wel te gebeuren binnen de kaders die van toepassing zijn op systeemgerichte contractbeheersing (SCB). Niet alle betrokkenen zijn even goed op de hoogte van deze SCB-voorwaarden. De effectiviteit van de SCB-toetsing is nog niet aangetoond, daarom is het belangrijk dat het projectteam ook buiten de toetsen om signalen probeert op te vangen die van invloed zijn op ruimtelijke kwaliteit. Zoals reeds eerder vermeld is het risico namelijk te groot om enkel op de nieuwe SCB-toetsen te vertrouwen.

Een aantal factoren die voor druk op ruimtelijke kwaliteit zorgen vallen ook buiten de invloedssfeer van het projectteam. Dit houdt verband met externe dynamiek, zoals het beheervraagstuk in relatie tot de aangekondigde bezuinigingen op natuurbeheer. PDR probeert via haar directeur de politiek te overtuigen van het belang van natuurbeheer met betrekking tot het programma Ruimte voor de Rivier. De projectteams hebben in dergelijke kwesties niet veel invloed, maar kunnen wel mogelijke scenario's voorbereiden zodat wanneer een besluit is genomen gelijk doorgepakt kan worden. In de volgende paragraaf zal aandacht zijn voor de samenhang tussen de managementstijl van het projectteam en waarborging van ruimtelijke kwaliteit, waardoor de rol van het projectteam ten aanzien van waarborging nog duidelijker wordt.

## 6.5 Samenhang managementstijl en waarborging van ruimtelijke kwaliteit

De waarborging van ruimtelijke kwaliteit vindt in het programma Ruimte voor de Rivier hoofdzakelijk plaats door de inzet van waarborgingsinstrumenten. Deze waarborgingsinstrumenten hebben als doel om de factoren uit te schakelen die druk veroorzaken op ruimtelijke kwaliteit. Bij het selecteren van waarborgingsinstrumenten speelt het projectteam geen belangrijke rol, want deze zijn in veel gevallen op programmaniveau aangereikt. Daarentegen speelt het projectteam wel een belangrijke rol bij het signaleren van druk op ruimtelijke kwaliteit.

Op basis van deze signaleringskracht wordt ingeschat welke deskundigheid moet worden ingeschakeld of welke andere maatregelen genomen moeten worden om deze druk op ruimtelijke kwaliteit weg te nemen. Deze mate van signaleringskracht houdt verband met het type managementstijl. Een procesmanagementbenadering is meer dan een projectmanagementbenadering extern gericht. Bij een procesmatige managementstijl heeft het projectteam meer oog voor externe ontwikkelingen, alsmede de verschillende percepties van partijen, welke positief bijdraagt aan het signaleren van druk op ruimtelijke kwaliteit. Vooral een procesmatige managementfocus draagt positief bij aan de mate van signaleringskracht, waarbij de mate van signaleringskracht op haar beurt verband houdt met de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. Deze signaleringskracht zorgt ervoor dat de druk op ruimtelijke kwaliteit niet toeneemt, mits er een effectief waarborgingsinstrumentarium voorhanden is om de druk weg te nemen. Daarnaast heeft de procesmatige insteek vooral in de projecten Noordwaard en Munnikenland ervoor gezorgd dat er draagvlak is ontstaan voor het project en voor de bijbehorende ruimtelijke kwaliteit. Dit draagvlak draagt er aan bij dat ruimtelijke kwaliteit minder wordt bediscussieerd en ruimtelijke kwaliteit minder onder druk staat, waardoor ook de mate van waarborging minder hoeft te zijn.

In de Ruimte voor de Rivierprojecten is sprake van een indirecte samenhang tussen (proces)managementstijl en de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. Een procesmanagementbenadering heeft in de Ruimte voor de Rivierprojecten draagvlak en signaleringskracht opgeleverd. Deze twee elementen zorgen ervoor dat de druk op ruimtelijke kwaliteit wordt opgemerkt en daarnaast minder wordt, waardoor minder waarborging van ruimtelijke kwaliteit noodzakelijk hoeft te zijn. Het feit dat een procesmatige insteek (indirect) bijdraagt aan de waarborging van ruimtelijke kwaliteit betekent niet dat enkel het toepassen van een procesmanagementbenadering de beste insteek is. Verbetering van ruimtelijke kwaliteit is namelijk niet de enige doelstelling van Ruimte voor de Rivierprojecten. Een projectgeoriënteerde benadering is namelijk ook belangrijk voor het project, alsmede voor ruimtelijke kwaliteit, hetzij op een andere manier. Het verkregen draagvlak ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit dient namelijk inhoudelijk te worden vastgelegd. Bij een projectmanagementstijl is veel aandacht voor daadkracht en inhoud. Daarnaast is sprake van een sterk resultaatgerichte focus, waardoor ruimtelijke kwaliteit ook daadwerkelijk wordt vastgelegd. Hierdoor wordt een signaal afgegeven dat ruimtelijke kwaliteit niet of nauwelijks gewijzigd kan worden, waardoor de druk op ruimtelijke kwaliteit niet zal toenemen.

Juist de combinatie van proces- en projectmanagement heeft in het tweede gedeelte van de planstudiefase bijgedragen aan het laten slagen van ruimtelijke kwaliteit. Dit wordt bevestigd door de tevredenheid die bij vrijwel alle betrokkenen heerst ten aanzien van de verworven ruimtelijke kwaliteit tot dan toe. De combinatie en wisselwerking tussen proces- en projectmanagement is in de onderzoeksprojecten gunstig gebleken voor de borging van ruimtelijke kwaliteit. Voor ruimtelijke kwaliteit is het namelijk belangrijk dat er constant 'wiebertjes' worden gemaakt. Dit houdt in dat er eerst het verhaal rondom ruimtelijke kwaliteit divergerend (procesmatig) wordt aangepakt, zodat daarna dit divergerend (projectmatig) wordt opgeleverd in een document (bijv. SNIP2a-document). Vervolgens wordt weer convergerend te werk gegaan, om daarna weer divergerend naar een volgende mijlpaal of document te werken. Zodoende worden er voortdurend wiebertjes gemaakt, die telkens kleiner worden. Door telkens ruimtelijke kwaliteit steeds meer inhoudelijk vast te leggen wordt door het projectteam een statement afgegeven dat er steeds minder getornd kan worden aan ruimtelijke kwaliteit. Deze toenemende vasthoudendheid zorgt ervoor dat de druk op ruimtelijke kwaliteit niet toeneemt.

## Hoofdstuk 7: Conclusies & aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek zullen de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten worden besproken. Aan de hand van de beantwoording van de hoofd- en deelvragen zullen de conclusies worden opgesteld. Daarnaast zijn aanbevelingen opgesteld. In dit hoofdstuk is eveneens een theoretische en empirische reflectie aanwezig. De hoofdvraag van dit onderzoek luidde:

*‘Welke rol kan het management spelen bij het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten, in de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase?’*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn in hoofdstuk 1 deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn:

- (1) Wie voert het management in Ruimte voor de Rivierprojecten met betrekking tot het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit?
- (2) In welke mate staat de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten onder druk?
- (3) Welke factoren liggen ten grondslag aan de druk op ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten?
- (4) Op welke manier tracht het (project)management de ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten te waarborgen?
- (5) Hoe kan het (project)management sturen op de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten?

### 7.1 Conclusies

Met betrekking tot deelvraag 1 kan geconcludeerd worden dat het projectteam in de planstudiefase de belangrijkste rol speelt met betrekking tot het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit. Samen met de PDR, Q-team en de ontwerper(s) dragen zij zorg voor het realiseren en borgen van ruimtelijke kwaliteit. Echter, in de overgang naar uitvoering is de rol van de ontwerper(s) en Q-team min of meer uitgespeeld, omdat de verantwoordelijkheid van opdrachtgever naar opdrachtnemer verschuift. Het projectteam speelt in de overgang nog steeds een hele belangrijke rol middels het signaleren van druk op ruimtelijke kwaliteit en het bedenken van passende maatregelen. Het projectteam en PDR zijn in deze fase betrokken bij het afnemen van de SCB-toetsen.

Ten aanzien van de beantwoording van deelvraag 2 en 3 kan gesteld worden dat in de ontwerp- en planstudiefase tevredenheid heerst over de bereikte ruimtelijke kwaliteit en de borging ervan. De mate van druk op ruimtelijke kwaliteit is in de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase relatief beperkt. Dit komt doordat ruimtelijke kwaliteit gedurende de planstudiefase goed is geborgd door de inzet van een uitgebreid instrumentarium, zowel formeel als menselijk. Wel zijn er enkele zorgen, bedreigingen, valkuilen en onduidelijkheden waarneembaar die druk op ruimtelijke kwaliteit veroorzaken. Enkele factoren die tot druk op ruimtelijke kwaliteit leiden zijn onder meer het beheervraagstuk, het huidige politieke klimaat en de onduidelijkheden rondom het toetsen van ruimtelijke kwaliteit binnen de SCB-kaders.

De drie onderzoeksprojecten bevinden zich in de overgangsfase naar uitvoering, waardoor het nog niet precies is vast te stellen of ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk weglekt in de overgang. Desondanks kan geconcludeerd worden dat de waarborging van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar de uitvoering een zorgwekkend en kwetsbaar gebeuren is. Door de afwezigheid van een effectief en beproefd instrumentarium kan zelfs geringe druk desastreuze consequenties hebben voor ruimtelijke kwaliteit. In de planstudiefase was een uitgebreid waarborgingsinstrumentarium beschikbaar, bestaande uit formele en menselijke instrumenten, waardoor ruimtelijke kwaliteit goed is geborgd. In de uitvoeringsfase (vanaf SNIP5) daarentegen is men enkel aangewezen op formele instrumenten, waaronder voornamelijk SCB-toetsen. Van deze formele instrumenten is de effectiviteit (nog) niet aangetoond, waardoor het risico aanwezig blijft dat ruimtelijke kwaliteit alsnog kan weglekken in het verdere verloop van het proces. De projectteams hebben ruimtelijke kwaliteit aan de ‘voorkant’ geborgd, maar aan de achterkant kan deze door toedoen van bijvoorbeeld externe dynamiek nog steeds verloren gaan. Deze externe dynamiekfactoren hebben te maken met bijvoorbeeld het huidige politieke klimaat en de daarbij horende economische ontwikkelingen in de vorm van bezuinigingen. De voornamelijk

formele instrumenten moeten ruimtelijke kwaliteit beschermen tegen onverwachte externe factoren, terwijl zij daar niet op ingericht zijn.

Met betrekking tot deelvraag 4 kan de conclusie worden getrokken dat in de Ruimte voor de Rivierprojecten sprake is van een indirecte samenhang tussen managementstijl en de waarborging van ruimtelijke kwaliteit. In de planstudiefase is in alle drie de Ruimte voor de Rivierprojecten gestart met een procesmanagementstijl, welke draagvlak in de omgeving en signaleringskracht bij het projectteam heeft opgeleverd. Hierdoor is de druk op ruimtelijke kwaliteit afgenomen. Vervolgens is een combinatie van proces- en projectmanagement toegepast, waardoor meer aandacht was voor daadkracht en ruimtelijke kwaliteit ook daadwerkelijk werd vastgelegd in documenten. Hiermee draagt het projectteam uit dat er aan ruimtelijke kwaliteit niet getornd kan worden, waardoor de druk op ruimtelijke kwaliteit beperkt blijft.

Het projectteam is genoodzaakt om zowel in de overgang als tijdens de uitvoeringsfase in overleg met PDR al werkende weg een aanpak te ontwikkelen om druk op ruimtelijke kwaliteit op te sporen en te waarborgen. Het projectteam moet sensitief zijn voor factoren die druk op ruimtelijke kwaliteit veroorzaken. Een belangrijke eigenschap die daarmee verband houdt is het hebben van signaleringskracht. Deze signaleringskracht moet zodanig zijn dat een wijziging, ingreep en/of ontwikkeling die gevolgen heeft voor ruimtelijke kwaliteit wordt opgemerkt, om vervolgens daarop te anticiperen door bijvoorbeeld het inschakelen van deskundigheid (PDR, toetsers). Deze signaleringskracht wordt des te meer van het projectteam verwacht, omdat de verantwoordelijkheid in de uitvoeringsfase meer bij de opdrachtnemer komt te liggen vanwege nieuwe geïntegreerde contractvormen. Deelvraag 5 en de hoofdvraag is hiermee deels beantwoord. In de volgende paragraaf zijn aanbevelingen opgesteld die ervoor moeten zorgen dat ruimtelijke kwaliteit in de overgang en tijdens de uitvoeringsfase beter gewaarborgd zal worden, waarmee eveneens een bijdrage wordt geleverd aan de beantwoording van de hoofdvraag.

## 7.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn met betrekking tot dit onderzoek een aantal aanbevelingen opgesteld. De eerste drie aanbevelingen gelden voor het projectteam. Daarna volgen drie aanbevelingen die op programmaniveau toepasbaar zijn. Deze zes doelstellingen samen vloeien direct voort uit dit onderzoek en bijbehorende vraagstelling.

### *(1) Bested ook in de uitvoeringsfase ruimschoots aandacht aan ruimtelijke kwaliteit*

Ruimtelijke kwaliteit heeft door de hele keten van het proces, van concept tot uitvoering en beheer, aandacht nodig. Anders wordt het heel moeilijk om de beoogde ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Zelfs in de beheerfase is het nog van essentieel belang dat ruimtelijke kwaliteit aandacht krijgt, omdat ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld pas geogst kan worden als het ook goed wordt beheerd. Het PDR moet op programmaniveau de projecten scherp houden en op projectniveau kunnen de projectteams die rol vervullen, zodat er geen aandachtsverslapping optreedt ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.

### *(2) Zorg ervoor dat de verantwoordelijken uit de planstudiefase pas het projectteam verlaten als alle procedures zijn doorlopen*

Het SNIP3-besluit markeert in Ruimte voor de Rivierprojecten de overgang van planstudie naar uitvoering, waarbij in veel gevallen ook een managementwisseling optreedt. Echter, wanneer het SNIP3-besluit is genomen zijn nog niet alle procedures doorlopen. De kennis van de verantwoordelijke betrokkenen uit de planstudiefase is op dat moment nog erg bruikbaar, vandaar de aanbeveling om deze mensen in het projectteam te blijven betrekken tot het moment dat alle procedures zijn verlopen.

### *(3) Zorg ervoor dat in het projectteam een sterke mate van signaleringskracht aanwezig blijft*

Signaleringskracht houdt verband met het signaleren of bepaalde wijzigingen en/of ontwikkelingen gevolgen hebben voor ruimtelijke kwaliteit. Wanneer dit voorzien wordt is het zaak de benodigde deskundigheid in te schakelen. In de uitvoeringsfase zal de waarborging van ruimtelijke hoofdzakelijk via de SCB-toetsen verlopen, echter het is zaak om als projectteam gedurende de uitvoeringsfase ook buiten de SCB-kaders om alert te zijn. De mensen uit het projectteam zullen de grenzen van het toelaatbare moeten opzoeken om koste wat kost te voorkomen dat ruimtelijke kwaliteit weglekt in de uitvoeringsfase.



*(4) Maak het proces van SCB-toetsing inzichtelijker voor alle betrokkenen*

Er is bij directe betrokkenen veel onduidelijkheid over hoe ruimtelijke kwaliteit kan worden getoetst binnen de SCB-methode. Het aangaan van een dialoog tussen ontwerper en aannemer is niet of nauwelijks mogelijk binnen de SCB-kaders. Ruimtelijke kwaliteit is moeilijk toetsbaar, waardoor een inhoudelijke reactie soms verhelderend kan zijn. Maar dit is weer in strijd met de SCB-regels. Daarom is het belangrijk dat betrokkenen, zoals aannemer, projectteam en ontwerper, exact op de hoogte zijn van de verschillende toetsen (systeem-, proces- en producttoets). Hierdoor kan ook het vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer groeien in deze nieuwe vorm van contractbeheersing op afstand.

*(5) Stel per project een supervisor aan met betrekking tot toetsing ruimtelijke kwaliteit*

Het Q-team en PDR hebben tijdens de planstudiefase een belangrijke supervisierol gehad ten aanzien van totstandkoming en waarborging van ruimtelijke kwaliteit. Echter, de rol van vooral het Q-team is in de uitvoeringsfase min of meer uitgespeeld. Terwijl die supervisie wel goed bruikbaar is in de uitvoeringsfase. De aanstelling van een supervisor zou hierop inspelen, waarbij deze als bewaker van ruimtelijke kwaliteit opereert. Deze supervisor hanteert het ambitiedocument als leidraad en dient onafhankelijk te zijn, ten aanzien van zowel opdrachtgever als -nemer.

*(6) Zoek naar een effectief instrumentarium om ruimtelijke kwaliteit te waarborgen*

Er zijn voor het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit, in het bijzonder in de uitvoeringsfase, nog geen beproefde modellen beschikbaar. Er wordt veelal gedurende het proces een aanpak ontwikkeld, waardoor nog geen vast stramien is te onderscheiden. Daarbij wordt de kwaliteitssturing steeds meer indirect door de nieuwe aanbestedingsvormen. Het is daarom verstandig om na afloop van het programma Ruimte voor de Rivier te evalueren welke instrumenten tijdens de gehele uitvoeringsfase zijn ingezet zowel op project- als op programmaniveau en wat de effectiviteit daarvan is geweest op ruimtelijke kwaliteit. Het is verstandig om deze evaluatie te laten uitvoeren door een onafhankelijk (advies)bureau.

### **Indirecte aanbevelingen**

Hieronder zijn een aantal aanbevelingen opgesteld die niet direct gelieerd zijn aan de onderzoeksvraagstelling, maar die voor betrokkenen wel zinvol zijn opdat in de toekomst ruimtelijke kwaliteit effectiever gewaarborgd kan worden.

*(7) Zorg voor meer kennisoverdracht, zowel op programmaniveau als tussen de projecten*

Benut de kracht van de overkoepelende programmaorganisatie PDR. Het PDR heeft met haar cluster Ruimtelijke Kwaliteit (RK) veel waardevolle kennis in huis. De organisatorische opzet van Ruimte voor de Rivier is succesvol en kan nog effectiever worden gebruikt. Het PDR, in het bijzonder cluster RK, mag zich nog nadrukkelijker profileren als kenniscentrum, door meer naar de betrokkenen in projecten toe te stappen met betrekking tot het delen van kennis. Er zijn namelijk ook grote consortia actief, die vanwege concurrentieoverwegingen niet al hun opgedane kennis delen met andere projecten.

*(8) Maak lokale en decentrale overheden meer bekend met SNIP-methodiek*

De bij Rijkswaterstaat gehanteerde SNIP-methodiek is bij veel decentrale partijen niet bekend, waardoor het lastig is om deze toe te passen binnen de eigen plannings- en besluitvormingsprocessen. Belangrijk is ervoor om in dergelijke grote programma's als Ruimte voor de Rivier, waarbij een decentrale aanpak wordt gehanteerd, om betrokkenen van de decentrale overheden al een in vroeg stadium veel informatie te verstrekken. Er zouden workshops over SNIP gegeven kunnen worden aan afgevaardigden uit de projectteams, door professionals van Rijkswaterstaat.

*(9) Toon de waarde van ruimtelijke kwaliteit aan door deze kwantificeerbaar te maken*

Er moet gezocht worden naar instrumenten om ruimtelijke kwaliteit meer kwantificeerbaar te maken, zodat de sociaal-economische waarde van ruimtelijke kwaliteit kan worden aangetoond. Op dit moment zijn de maatschappelijke kosten en baten nog onvoldoende aangetoond, waardoor ook bijvoorbeeld het veel gehoorde vooroordeel dat ruimtelijke kwaliteit duur moeilijk te onderbouwen en/of ontcrachten is. Een verdere uitwerking van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit kan hier een bijdrage aan leveren.

### 7.3 Theoretische reflectie

In deze paragraaf zullen de inzichten die in dit onderzoek zijn opgedaan ten aanzien van het theoretisch kader worden gereflecteerd. In het theoretisch kader zijn de vier concepten die in dit onderzoek centraal staan theoretisch beschreven. De vier concepten zijn: 'ruimtelijke kwaliteit', 'druk op ruimtelijke kwaliteit', proces- en of projectmanagementstijl' en 'waarborging ruimtelijke kwaliteit'. De in dit onderzoek verkregen inzichten hebben een bevestigende of aanvullende werking gehad ten opzichte van de theorie, zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2.

Het subjectieve karakter van ruimtelijke kwaliteit alsmede het feit dat ruimtelijke kwaliteit als begrip door iedereen anders wordt ingevuld krijgt bevestiging in dit onderzoek. Met behulp van de drie bouwstenen gebruiks- belevings- en toekomstwaarde (Hooimeijer et al., 2011) is ook in de Ruimte voor de Rivierprojecten de ruimtelijke kwaliteit van het gebied opgesteld. Het bepalen van deze drie waarden heeft in de projecten plaatsgevonden door middel van het stellen van eenvoudige vragen aan de omgeving. Dit zijn vragen over welke gebiedsaspecten de bewoners nu toekomst belangrijk vinden, maar ook met oog op de toekomst. Het concreet maken van ruimtelijke kwaliteit omvat meerdere fasen. Dit onderzoek bevestigt het aan dat met betrekking tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit het de crux is om de juiste verbinding te leggen tussen de planstudie- en uitvoeringsfase.

Met betrekking tot druk op ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar de uitvoeringsfase was vrij weinig theorie beschikbaar. De in de theorie besproken factoren van druk die zich in de projecten hebben voorgedaan zijn de aanwezigheid van een uiteenlopend verwachtingspatroon en externe dynamiek (bijv. bezuinigingen). Echter, er staan in het theoretisch kader ook een aantal factoren van druk beschreven die zich in de Ruimte voor de Rivierprojecten niet voordoen. Ruimtelijke kwaliteit vormt binnen het programma Ruimte voor de Rivier namelijk wel een integraal onderdeel van zowel het planproces als met betrekking tot waterveiligheid. Het feit dat ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivierprojecten niet dezelfde factoren van druk ervaart houdt verband met de uitgebreide aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en de waarborging ervan. De constatering dat de mate van druk op ruimtelijke kwaliteit minder relevant is, mits er maar een effectief waarborgingsinstrumentarium voorhanden is, is een theoretische verrijking.

In het theoretisch kader wordt aangegeven dat proces- en projectmanagement in hun uitgangspunten van elkaar verschillen. Procesmanagement is gericht op verrijking, terwijl projectmanagement zich meer richt op realisatie. Deze verschillen zijn ook in Ruimte voor de Rivier goed zichtbaar, maar niet zozeer tussen de projecten dan wel gedurende het proces zelf. In het theoretisch kader wordt aangegeven dat beide managementstijlen ook complementair aan elkaar kunnen zijn. Deze lezing wordt in de Ruimte voor de Rivierprojecten bevestigd. Het combineren van beide stijlen leidt inderdaad tot goede resultaten, aangezien het bijdraagt aan het verminderen van de druk op ruimtelijke kwaliteit.

Evenals bij druk op ruimtelijke kwaliteit is ook met betrekking tot waarborging van ruimtelijke kwaliteit in de overgang naar uitvoering vrij weinig theoretisch onderzoek gedaan. Het werken met een kwaliteitsteam, gebruik van kwaliteitsdocumenten en goed opdrachtgeverschap waren enkele theoretische indicatoren die ook in Ruimte voor de Rivier zijn toegepast en hun waarde hebben bewezen. Echter, andere belangrijke waarborgingsinstrumenten zijn enkel in het empirische onderzoeksgedeelte waargenomen. Het gebruik van een regisserend en faciliterend kenniscentrum (PDR) en een zorgvuldige managementoverdracht leveren aanvullende en verrijkende inzichten op ten aanzien van waarborging van ruimtelijke kwaliteit.

### 7.4 Empirische reflectie

In deze paragraaf zal het empirische gedeelte van het onderzoek onder de loep genomen worden. In verband met de beperkte tijd voor het onderzoek zijn maar een drietal Ruimte voor de Rivierprojecten onderzocht. Weliswaar zijn deze op basis van weloverwogen criteria opgesteld. Maar de beperktheid aan cases bemoeilijkt het opstellen van algemeen geldende conclusies met betrekking tot het programma Ruimte voor de Rivier. Mede doordat de differentiatie tussen de projecten erg sterk is, dient bij vergelijking met andere Ruimte voor de Rivierprojecten rekening gehouden te worden met van elkaar verschillende contextfactoren.

Daarnaast is het onderzoek uitgevoerd is ten tijde dat de overgangsfase richting uitvoering nog in volle gang was. Hierdoor is het nog te vroeg om precies vast te stellen in hoeverre ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk onder druk staat en of er zelfs ruimtelijke kwaliteit weglekt. Uiteraard kan er al wel een goede inschatting

worden gemaakt. Er is bewust voor gekozen om niet na de overgangsfase onderzoek te doen. Maar juist in de overgangsfase zelf, zodat nog maatregelen genomen kunnen worden om de waargenomen druk te verminderen en de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

Binnen de drie onderzoeksprojecten was het niet mogelijk om alle partijen te interviewen. De focus van het onderzoek heeft betrekking op hoe het management ruimtelijke kwaliteit tracht te waarborgen. Hierdoor ligt de prioriteit vooral bij respondenten van projectteams en decentrale overheden, waardoor minder tijd beschikbaar was om andere partijen (belangenverenigingen, natuurorganisaties) te interviewen. Interviews met deze partijen hadden meer licht kunnen werpen op de ervaringen van partijen buiten het management om, met betrekking tot de verworven ruimtelijke kwaliteit en de waarborging ervan. Echter, interviews met deze overige partijen zouden zich op een heel hoog detailniveau afspelen. Welke pas interessant en toepasbaar zijn, zodra grote hoeveelheden interviews en/of enquêtes afgenomen kunnen worden.

Met betrekking tot toekomstig onderzoek is het interessant om te analyseren en evalueren welke waarborgingsinstrumenten volgens zowel opdrachtgever als opdrachtnemer hun effectiviteit hebben bewezen in de overgang- en uitvoeringsfase. Dit onderzoek kan mijn inziens in het ideale geval net vóór de oplevering van de Ruimte voor de Rivierprojecten plaatsvinden, zodat deze nog mee kan worden genomen in de algehele evaluatie van het programma Ruimte voor de Rivier. Daarnaast is ook een onderzoek naar de ervaringen met nieuwe geïntegreerde contractvormen in relatie tot systeemgerichte contractbeheersing (SCB) en de toetsing van ruimtelijke kwaliteit erg waardevol. Aangezien deze innovatieve manier van werken nog in de kinderschoenen staat, kan dit onderzoek een belangrijk bijdrage leveren aan het opbouwen van een vertrouwensband tussen opdrachtgever en -nemer.

## Literatuurlijst

- Baxter, P. & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative report*, Vol. 13 pp. 544-559.
- Bergsma, M. (2003). *Betrouwbaarheid en validiteit van kwalitatief georiënteerde operational audits*. Referaat Erasmus Universiteit Rotterdam, Den Haag.
- Bol, N. van der, Edelenbos, J. & Teisman, G.R. (2009). Managing earth system complexity: on the edge of project, line and program management. Conference on Earth System Governance: Volendam (2009, december 02 - 2009, december 04).
- Buuren, van M.W., Edelenbos, J. & Klijn, H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over watergovernance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Boom Lemma Uitgevers, Den Haag.
- Corcoran, P.B., Walker, K.E. & Wal, A.E.J. (2004). Case studies, make-your case studies, and case stories: a critique of case-study methodology in sustainability in higher education. *Environmental Education Research*, Vol. 10, Nr. 1.
- Dauvellier, P. & Luttk, J. (2003) *Ruimtelijke kwaliteit in praktijk*. Habiforum, Gouda.
- Ecorys (2011). *Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier*. Ecorys, Rotterdam.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in The Netherlands. *JPART* 16: pp. 417-446.
- Edelenbos, J. & Klijn, E.H. (2009). Project versus process management in public-private partnerships: relation between management style and outcomes. *Public management Journal* 12 (3), pp. 310-331.
- Edelenbos, J., Klijn, E.H., Kort, M. & Twist, M. van (2007). Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: Welke stijl levert het meeste op?. *Bestuurskunde* 2007, nr. 1.
- Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Buuren, van M.W. (2010). The connective capacities of network managers. Paper PMRA-IRSPM Hong Kong, pp 1-21.
- Hooimeijer, P., Kroon, H. & Luttk, J. (2001). *Kwaliteit in meervoud; Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Habiforum, Gouda.
- Janssen-Jansen, L., E.H. Klijn & Opdam, P. (2009). *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Habiforum, Gouda.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M.B. & Twist, M.J.W. van (2008). Facing management dilemmas in 18 complex environmental Public Private Partnership projects. *International Review of Administrative Sciences*, 74(2), 251-278.
- Kor, R. & Wijnen, G. (2005) Project-, programma- of procesmanagement: een kwestie van kiezen voor de passende aanpak. *Holland Management Review*, Nr. 103.
- Puylaert, H. (2008). *Instrumenten voor ruimtelijke kwaliteit in vroege fasen van het planproces*. H2Ruimte, Delft.
- Puylaert, H. & Werksma, H. (2011). *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de tienkamp! Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft*, Delft.

Teisman, G.R. (2001). Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement. Delft: Eburon.

Twist, van M., Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Kort, M. (2006). De praktijk van publieke-private samenwerking: Hoe managers omgaan met complexe PPS-projecten. M&O

Verbart, J.V. (2003). Management van ruimtelijke kwaliteit: De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied. Eburon, Delft.

## Bijlage 1: Lijst van afkortingen

**AVG:** Ambtelijke voorbereidingsgroep

**D&C:** Design & Construct

**E&C:** Engineering & Construct

**EL&I:** Economische zaken, Landbouw en Innovatie

**EMVI:** Economisch Meest Voordelige Inschrijving

**KBG:** Klankbordgroep

**MER:** Milieueffectrapportage

**PDR:** Programmadirectie Ruimte voor de Rivier

**PKB:** Planologische Kernbeslissing

**PSU:** Project Start Up

**RK:** Ruimtelijke kwaliteit

**RKK:** Ruimtelijke kwaliteitskader

**SCB:** Systeemgerichte contractbeheersing

**SNIP:** Spelregels voor Natte Infrastructuur Projecten

**VKA:** Voorkeursalternatief

## Bijlage 2: Respondentenlijst

In dit onderzoek zijn interviews gehouden met de volgende personen:

<b>Project</b>	<b>Naam</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>
<b>Noordwaard</b>	Jacco Zwemer	RWS	<b>Projectmanager</b>
<b>Noordwaard</b>	Erik-Jan Houwing	RWS	<b>Technisch manager</b>
<b>Noordwaard</b>	Rob Dielissen	Gemeente Werkendam	<b>Beleidsmedewerker</b>
<b>Noordwaard</b>	Robbert de Koning	Robbert de Koning Landschapsarchitect BNT	<b>Landschapsarchitect</b>
<b>Noordwaard</b>	Cees Vervoorn	Martens, Van Oord	<b>Omgevingsmanager aannemerscombinatie</b>
<b>Munnikenland</b>	Ger de Vrieze	Waterschap Rivierenland	<b>Projectleider - planstudiefase</b>
<b>Munnikenland</b>	Huub Verlouw	Waterschap Rivierenland	<b>Projectleider realisatiefase</b>
<b>Munnikenland</b>	Pieter Floor Bassa	Gemeente Zaltbommel	<b>Beleidsmedewerker</b>
<b>Veessen-Wapenveld</b>	Adriaan Smeenk	Waterschap Veluwe	<b>Projectleider realisatiefase</b>
<b>Veessen-Wapenveld</b>	Jos Melenhorst	Gemeente Heerde	<b>Aanspreekpunt vanuit gemeente</b>
<b>Veessen-Wapenveld</b>	Jan Bouman	Land-id	<b>Technisch manager</b>
<b>Veessen-Wapenveld</b>	Harm Veenenbos	Veenenbos en Bosch architecten	<b>Landschapsarchitect</b>
<b>PDR</b>	Regina Havinga	PDR	<b>Expert ruimtelijke kwaliteit</b>

## Bijlage 3: Lijst van geanalyseerde bronnen

CPS (2011). Evaluatie(onderzoek): richtlijnen en praktische tips. CPS, Amersfoort,.

Jansen, J. (2011). Beheer van innovatieve contracten: Inleiding systeemgerichte contractbeheersing. Presentatie PIANOo-congres, Amersfoort.

KING (2010). De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagemen. Kennis in het groot (KING), Gouda.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). Commissievragen over de 17<sup>e</sup> voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier. Ministerie I&M, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). M.E.R. en SNIP procedure overzicht voor “natte” RWS-projecten. Tracé/M.E.R.-centrum, Delft.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). Technisch Rapport Ruimtelijke Kwaliteit : De ruimtelijke kwaliteit van veiligheidsmaatregelen voor de rivier. Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Expertise Netwerk Waterkeren, Den Haag.

PDR (2007). Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, deel 4. PDR, Utrecht.

PDR (2009a). Ruimte voor de Rivierbrochure: Samen werken aan een mooi en veilig rivierengebied. PDR, Utrecht).

PDR (2009b). Jaarverslag 2008, Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier, PDR, Utrecht.

PDR (2010). 16e Voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier. PDR, Utrecht.

Projectbureau Noordwaard (2010). Milieueffectrapport planstudie ontpoldering Noordwaard. Projectbureau Noordwaard, Rotterdam.

Projectbureau Noordwaard (2011a). Ontpoldering Noordwaard: op hoofdlijnen. Projectbureau Noordwaard, Rotterdam.

Projectbureau Noordwaard (2011b). Nieuwsbrief Ontpoldering Noordwaard. Nr 14. Projectbureau Noordwaard, Rotterdam.

Projectorganisatie Betuweroute (2007). Vertrouwen op kwaliteit: ervaringen met externe kwaliteitsborging. ProRail BV, Utrecht.

Project Veessen-Wapenveld (2010). Basisfolder project Veessen-Wapenveld, april 2010, Heerde.

Project Veessen-Wapenveld (2011). Organisatie project Veessen-Wapenveld. Beschikbaar op het World Wide Web <[http://www.veluwe.nl/ruimte\\_voor\\_de/hoogwatergeul/project/organisatie](http://www.veluwe.nl/ruimte_voor_de/hoogwatergeul/project/organisatie)>.

Provincie Gelderland (2009). Coördinatie van besluiten voor het project Munnikenland – Ruimte voor de Rivier. Provincie Gelderland, Arnhem.

Provincie Gelderland (2010). Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld Adviesnota over de variantkeuzebeslissing SNIP 2a. Arcadis, Apeldoorn.

Provincie Gelderland (2011a). Hoogwatergeul Veessen-Wapenveld SNIP 3, VW PR Adviesnota. Arcadis, Apeldoorn.

Provincie Gelderland (2011b). Aanbiedingsbrief Advies SNIP3 Veessen-Wapenveld. Provincie Gelderland, Arnhem.



Rijksoverheid (2011). Doel Deltaprogramma. Beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/deltaprogramma/doel-deltaprogramma>. [Geraadpleegd op 4 juni 2011]

RRBouw (2007). Kwaliteitsborging bij Design & Construct contracten: praktische handleidingen. RRBouwrapport 127, Zoetermeer.

Ruimte voor de Rivier (2008). Handboek SNIP: Overzicht van producten en toetscriteria. Versie 1.0, Utrecht.

Staatscourant (2010). Bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst Ontpoldering Noordwaard getekend. Nr. 7919. SDU, Den Haag.

VROM-raad (2011). Verkenning Ruimtelijke Kwaliteit. VROM-raad, Den Haag.

Waterschap Rivierenland (2007). Startnotitie M.E.R. Munnikenland. Royal Haskoning, Nijmegen.

Waterschap Rivierenland (2009). Integrale planstudie Munnikenland: inrichtingsplan. Royal Haskoning, Nijmegen.

Waterschap Rivierenland (2009). Nieuwsbrief Project Munnikenland. Nummer 3. Waterschap Rivierenland, Tiel.

Wermer (2009). Professionalisering Projectmanagement bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat, Utrecht.

## Bijlage 4: Interviewlijst

Het management van projecten krijgt anders ingestoken vragen, als overige actoren, belanghebbenden en betrokkenen. De interviewlijst is semi-gestructureerd van aard. Dit houdt in dat er aantal onderwerpen (variabelen) sowieso worden besproken, echter de volgorde van onderwerpbehandeling wordt aangepast aan het verloop van het interview.

Introductie (voorstellen en korte onderzoeksbeschrijving)

Wat houdt uw functie precies in (en in relatie tot het project)?

### 1) Ruimtelijke kwaliteit (wat is dat?)

- Wat verstaat u onder RK in uw project?
- Uit welke set van ambities bestaat RK?
- Wie hangen en streven deze ambities na? Zijn hier spanningen?
- Worden alle ambities met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit in uw ogen gerealiseerd?

### 2) Druk op ruimtelijke kwaliteit?

- Zijn er tijdens het proces discussiepunten met andere organisaties/personen naar voren gekomen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit?
- Welke externe factoren/ontwikkelingen belemmeren/vertragen de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit?
- Welke interne factoren/ontwikkelingen belemmeren/vertragen de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit?
- Wat betekent de overgang van planstudiefase naar uitvoeringsfase met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit en de realisatie ervan?

### 3) Management (wie?) + waarborging

- Wie is in uw ogen binnen het (project)management verantwoordelijk voor het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit? Welke rol hebben andere partijen (gem, prov) bij de waarborging?
- Hoe tracht u en het management de RK te waarborgen in de uitvoeringsfase?
- Op welke dilemma's (spanningsvelden) stuit u als manager bij de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit?
- Wat is de invloed op het project geweest van de managementwisseling bij de overgang van planstudie- naar uitvoeringsfase?
- Heeft het management voldoende aandacht gegeven en gestuurd op interactie met de omgeving (boeren, bewoners, bedrijven)? Ook naar tevredenheid van de omgeving?
- Welke rol speelt PDR en het Q-team in de uitvoeringsfase van het project?
- Kunnen de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van RK worden ingewilligd denkt u?

### Vragen voor DV:

Hoe staan u tegenover het vroegtijdig betrekken van marktpartijen/aannemers?

Heeft u nog informatie, tips of weet u andere personen die relevant kunnen zijn voor mijn onderzoek?