

Ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven

Een verkenning naar verbetermogelijkheden

Managementsamenvatting

Water is bepalend voor hoe Nederland eruitziet. Ruimtelijke kwaliteit en water zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Nederland is rijk bezaaid met programma's en projecten voor de wateropgaven die ook de ruimtelijke kwaliteit stimuleren. Dit is echter nog niet altijd en overal het geval. Om de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit nog meer te verbinden met de wateropgaven zijn verbeteringen en investeringen noodzakelijk.

Aanleiding voor deze verkenning is de motie van de Kamerleden de Groot en Bromet die op 8 december 2020 is aangenomen door de Tweede Kamer. Deze motie verzoekt om ten behoeve van de formatie met medeoverheden een verkenning te doen naar hoe aandacht voor ruimtelijke kwaliteit nog meer verbonden kan worden met de wateropgave. De motie verzoekt daarnaast de Tweede Kamer te informeren welke mogelijkheden er zijn om dit zoveel mogelijk te stimuleren in het waterbeleid. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geeft uitvoering aan deze motie met deze verkenning.

Voor de uitvoering van deze verkenning betrof het ministerie op ambtelijk niveau de partijen die ook zijn vertegenwoordigd in de Stuurgroep Water, te weten de waterschappen, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven, en de ministerie van OCW en BZK. Het Ministerie van IenW heeft adviesbureau AT Osborne gevraagd deze verkenning uit te voeren en voor deze verkenning expertsessies te begeleiden. De verkenning is uitgevoerd met hulp van experts met kennis van de wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit, specifiek op het gebied van landschapsarchitectuur, cultureel erfgoed en de omgevingswet en met experts die werkzaam zijn in of samenwerken met België en Duitsland om ook de grensoverschrijdende context van dit vraagstuk te beschouwen.

Deze verkenning brengt de huidige situatie in beeld en maakt mogelijkheden inzichtelijk om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren in de aanpak van wateropgaven. Hiervoor bevat de verkenning een analyse van succesfactoren en belemmeringen, maar geen allesomvattende analyse en beoordeling van de bestaande praktijk over de implementatie van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven. De verkenning gaat in op opgaven voor waterveiligheid, waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, (grond-) waterbeheer en klimaatadaptatie. De verkende mogelijkheden zijn divers, lopen uiteen van 'laaghangend fruit' tot omvangrijke inspanningen en vallen zowel binnen als buiten de huidige kaders.

Ruimtelijke kwaliteit in de context van wateropgaven is in deze verkenning gedefinieerd als 'hoogwaardige inspanning en kwaliteit van de realisatie van de wateropgaven, waarbij het ruimtegebruik voldoet aan de drie afwegingsprincipes zoals verwoord in de Nationale Omgevingsvisie'. De drie kernwaarden voor ruimtelijke kwaliteit zijn belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Ruimtelijke kwaliteit krijgt betekenis in een gebied door voor deze waarden na te gaan wat het economisch, sociaal, ecologisch en cultureel belang is. Effectief ruimtegebruik vraagt om een afweging tussen deze belangen. Deze verkenning neemt de afwegingsprincipes uit de NOVI als richtinggevend voor het proces om tot een integrale afweging van deze belangen te komen. Samengevat zijn dit 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en 3) afwentelen moet worden voorkomen.

Een beschouwing van het huidig regelgevend- en beleidskader geeft een aantal inzichten in hoe ruimtelijke kwaliteit momenteel met de wateropgaven is verbonden. Ten eerste verschilt de aanpak van wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit van elkaar. Bij de aanpak van wateropgaven is met name sprake van normbereik, terwijl de aanpak van ruimtelijke kwaliteit wordt gekenmerkt door doelbereik. Dit betekent dat het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit meer afhankelijk is van bestuurlijke en maatschappelijke afspraken. Ten tweede is de aanpak van wateropgaven hoofdzakelijk sectoraal georganiseerd en primair gericht op een watergerelateerde doelstelling, terwijl het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij een integrale aanpak over de sectoren. Ten derde is de aanpak van wateropgaven eenduidig belegd, terwijl het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven niet één eenduidige probleemeigenaar kent. De overheden erkennen veelal het belang voor ruimtelijke kwaliteit en dragen hier in projecten waar mogelijk aan bij, maar zijn hier in principe niet primair voor verantwoordelijk. Onder meer door het ontbreken van eenduidig eigenaarschap vindt in bepaalde gevallen geen eenduidige sturing plaats op verbeteringen voor ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven.

Met de komst van de Omgevingswet en de uitwerking van de omgevingsvisies wordt de opgave voor ruimtelijke kwaliteit meer gestimuleerd. Aangezien de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zelfbindend is voor het Rijk hebben alle departementen een verantwoordelijkheid in het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit. Dit neemt niet weg dat het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven hiermee nog geen eenduidige eigenaar kent aangezien de verantwoordelijkheden zijn belegd bij het Rijk, de waterschappen, de provincies en de gemeenten.

Voor deze verkenning is de grensoverschrijdende context beschouwd. Dit betekent dat ten eerste is gekeken naar de impact van ingrepen van België en Duitsland aan het watersysteem op de situatie in Nederland en vice versa. De voornaamste grensoverschrijdende impact van maatregelen komt voor in de stroomgebieden van de Maas en de Rijn. De effecten hiervan worden geborgd in de stroomgebiedbeheerplannen. Nederland houdt daarnaast rekening met toekomstige Duitse en Vlaamse maatregelen bij het bepalen van de versterkingsopgave in Nederland. Afstemming over maatregelen met een grensoverschrijdend effect vindt plaats in de daarvoor ingerichte internationale commissies. Ten tweede is beschouwd of de aanpak van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven in België en Duitsland tot nieuwe inzichten leidt voor de aanpak in Nederland. Dat is niet het geval.

Gekeken naar de praktijk van projecten en programma's in Nederland zijn een aantal **succesfactoren** waarneembaar voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven, te weten:

- Gedeeld eigenaarschap middels intensieve samenwerking tussen partijen, op zowel Rijksniveau als regionaal niveau. Ruimtelijke kwaliteit is een opgave voor alle overheden en uitgaande van de huidige situatie is samenwerking daardoor essentieel. Idealiter krijgt deze samenwerking al vorm vanaf het begin van een project of programma.
- In het proces tijdig inzichten verkrijgen in kansen en opgaven in een gebied als kader voor ruimtelijke kwaliteit zodat projecten meerwaarde kunnen creëren. Bij voorkeur door ruimte te geven aan een zorgvuldig en tijdig participatieproces zodat regionale belangen in het gebied een plek krijgen.
- Kaders en capaciteit voor ruimtelijk ontwerp beschikbaar maken zodat een gezamenlijk taal en invulling voor ruimtelijke kwaliteit kan worden ontwikkeld. Dit geeft richting aan hoe ruimtelijke kwaliteit kan worden gestimuleerd in samenhang met de wateropgaven.

- Beschikbaar maken van voldoende middelen op de korte en lange termijn. Daarbij gaat het om middelen (met name tijd en capaciteit) voor het toevoegen van ruimtelijke ontwerpkracht in het proces én om middelen (met name financiële investeringen) voor de ruimtelijke ingrepen die nodig zijn om ruimtelijke kwaliteit te creëren. Dit is enerzijds mogelijk door het bundelen en “ontlabelen” van sectorale middelen (van subsidiering naar financiering) en anderzijds door extra investeringen. Voor het succesvol stimuleren van ruimtelijke kwaliteit is beide nodig.

Deze succesfactoren leidden in de afgelopen decennia tot prachtige voorbeelden in de praktijk. Het verbinden van ruimtelijke kwaliteit aan wateropgaven lukt nog niet altijd. Met experts zijn de mogelijke belemmeringen beschouwd. De geconstateerde **uitdagingen** zijn:

- De spanning tussen geld, tijd en ruimtelijke kwaliteit die ontstaat door de hoge urgentie en omvang van projecten in de wateropgaven waardoor, zoals op het gebied voor waterveiligheid, de druk op tijd en geld toeneemt en extra expliciete aandacht voor ruimtelijke kwaliteit nodig is.
- De beleving die in de praktijk overheerst dat ruimtelijke kwaliteit vooral een opgave is voor alle overheden, zonder een eenduidige eigenaar van de opgave. Door het ontbreken van eigenaarschap is er een gebrek aan sturing om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren in de wateropgaven.
- De urgentie voor gebiedsperspectieven en regionale visie met een integrale aanpak, terwijl de aanpak van een deel van de wateropgaven van oudsher sectoraal is georganiseerd.
- De noodzaak van regionale samenwerking, omdat dit complexe processen met zich meebrengt door de omvang van het aantal betrokken overheden en maatschappelijke organisaties. Deze regionale samenwerking is noodzakelijk voor gedeelde inzichten in de maatschappelijke opgaven van een gebied, voor een gezamenlijk perspectief en voor het mogelijk maken van gezamenlijke financiering.
- De behoefte aan heldere kaders voor ruimtelijke kwaliteit, omdat ruimtelijke kwaliteit afhankelijk is van gebiedsspecifieke doelstellingen die minder concreet, meetbaar en tastbaar zijn terwijl wateropgaven veelal ontworpen worden op basis van normen, toetskaders en ontwerpdimensies.
- De impact van gelabelde budgetten doordat middelen veelal nog worden gekoppeld aan een enkelvoudig doel in de wateropgaven omwille van eenduidige sturing en monitoring op essentiële opgaven zoals bijvoorbeeld waterveiligheid.

Kijkend naar de succesfactoren en uitdagingen worden in deze verkenning vijf **sturingsvariabelen** geïdentificeerd: 1) samenwerking, 2) governance, 3) ontwerp, 4) procedure en 5) financiën. Deze variabelen zijn te beschouwen als de knoppen waaraan de overheden kunnen draaien om de aanpak van ruimtelijke kwaliteit te stimuleren bij wateropgaven. De **mogelijkheden** die in deze verkenning naar voren kwamen hebben betrekking op één of meer sturingsvariabele(n). Verspreid over de vijf sturingsvariabelen zijn twintig verbetermogelijkheden benoemd, zowel binnen als buiten de huidige kaders. Passend bij het open karakter van de verkenning zijn ook verregaande verbetermogelijkheden in kaart gebracht.

De mogelijkheden met nadruk op samenwerking zijn:

- Verbinden van bestaande initiatieven in een gebied in een overkoepelend samenwerkingsverband;
- Starten van een pilot voor regionale uitwerking van wateropgaven in een NOVI gebied;

De mogelijkheden met nadruk op governance zijn:

- Verbreden van de taakopvatting van waterschappen richting provincies;
- Opzetten regionale gebiedsautoriteit door provincies met waterschappen en gemeenten;
- Opstellen integrale bestuurlijke opdracht met brede doelstelling inclusief ruimtelijke kwaliteit;
- Actualiseren van de opdracht Bestuursakkoord Water met meer oog voor ruimtelijke kwaliteit;
- Benoemen duo-trekkerschap met bestuurders van provincies en waterschappen;
- Ontwikkelen van een integrale strategie wateropgaven als uitwerking van de NOVI.

De mogelijkheden met nadruk op ontwerp zijn:

- Instellen van Q-teams op nationaal en regionaal niveau vanaf beleidsvorming.
- Verdiepen en vaststellen van kracht van een gebied als basis voor ontwerpvaarders;
- Borgen van structurele inzet ruimtelijk ontwerp als discipline binnen projectteam;
- Faciliteren van concrete 'ruimtelijke' innovaties;
- Vastleggen van ontwerpvaarders ruimtelijke kwaliteit: van 2D naar 4D.

De mogelijkheden met nadruk op procedure zijn:

- Toevoegen van een inventarisatiefase of preverkenning in het voortraject van projecten;
- Aanvangen met een gebiedsperspectief voorafgaand aan een projectstart;

De mogelijkheden met nadruk op financiën zijn:

- Opzetten van een gebiedsfonds voor samenbrengen financieringsstromen;
- Opzetten van een nationaal ruimtelijke kwaliteitsfonds;
- Inzetten op financiële reservering per asset;
- Instellen van procentregeling ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit;
- Verhogen toegankelijkheid bestaande budgetten.

In de wetenschap dat het ruimtegebruik onder druk staat en vanuit de wens om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren in het waterbeleid is het raadzaam om te leren van succesfactoren en uitdagingen die zichtbaar zijn in de huidige praktijk. Een van de inzichten uit de verkenning is dat de kracht ligt in een keuze voor een combinatie van verbetermogelijkheden. Gekeken naar de succesfactoren en uitdagingen zijn de volgende **randvoorwaarden** essentieel om effectieve combinaties te maken:

- Gedeeld eigenaarschap door intensieve samenwerking en passende governance;
- Tijdige verkenning van kansen en opgaven in het proces;
- Versterken van de ruimtelijke ontwerpkracht;
- Beschikbaar maken van voldoende gecombineerde of sector-overstijgende middelen.

Het maken van combinaties om aan de slag te gaan met de resultaten van deze verkenning is ook van andere factoren afhankelijk, zoals het draagvlak voor elke verbetermogelijkheid en de beschikbare financiële middelen. Het draagvlak voor elke mogelijkheid is nog niet uitgebreid verkend. Alle genoemde verbetermogelijkheden vragen extra inspanning in de vorm van tijd, capaciteit en financiële middelen. Hoe meer financiële middelen beschikbaar zijn, des te groter de te verwachte resultaten. Het is van belang dat het Rijk en de medeoverheden met elkaar op zoek gaan naar concrete invulling van de verbetermogelijkheden. In dit vervolproces moeten de financiële haalbaarheid, juridische haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van de verbetermogelijkheden nader worden getoetst.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding verkenning: Motie De Groot en Bromet	8
1.2 Doel verkenning	8
1.3 Afbakening	9
1.4 Aanpak en analysekader	9
1.5 Leeswijzer	11
2. Definitiebepaling	12
2.1 De wateropgaven in Nederland	12
2.2 Verbetering van ruimtelijke kwaliteit	16
2.3 Onze constatering	18
3. Kaders, verantwoordelijkheden en financiering	19
3.1 Wet- en regelgeving	19
3.1.1 Wetgeving voor wateropgaven	20
3.1.2 Wet en regelgeving voor ruimtelijke kwaliteit	21
3.1.3 Vooruitblik: de Omgevingswet	22
3.2 Beleidskader	23
3.3 Uitvoeringsprogramma's en beheerplannen	27
3.4 Financiële middelen en regelingen	30
3.5 Verantwoordelijkheidsverdeling	33
3.5.1 Verantwoordelijkheden van het rijk	33
3.5.2 Verantwoordelijkheden van de waterschappen	35
3.5.3 Verantwoordelijkheden van de provincies	35
3.5.4 Verantwoordelijkheden van de gemeenten	36
3.5.5 Verantwoordelijkheden van drinkwaterbedrijven	36
3.5.6 Gezamenlijke verantwoordelijkheid vastgelegd in Bestuursakkoord Water	36
3.6 Onze constatering	37
4. Ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven in de praktijk	40
4.1 Ruimtelijke kwaliteit bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma	40
4.2 Ruimtelijke kwaliteit bij Ruimte voor de Rivier	42
4.3 Ruimtelijke kwaliteit bij Zwakke Schakels	42
4.4 Ruimtelijke kwaliteit bij Gebiedsagenda's Grote Wateren	43
4.5 Ruimtelijke kwaliteit bij waterkwaliteitsopgaven	44
4.6 Ruimtelijke kwaliteit bij droogtevraagstukken	45
4.7 Ruimtelijke kwaliteit en wateropgaven in stedelijk gebied	46
4.8 Ruimtelijke kwaliteit en de grensoverschrijdende context	47
4.9 Onze constatering - wat zien we in de succesvolle praktijkvoorbeelden	50

5. Uitdagingen in het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit	52
5.1 Benoemde uitdagingen	52
5.2 Onze constatering - introductie van vijf sturingsvariabelen	54
6. Verbetermogelijkheden voor stimuleren ruimtelijke kwaliteit in waterbeleid	57
6.1 Totstandkoming van de verbetermogelijkheden	57
6.2 Verbetermogelijkheden met nadruk op samenwerking	58
6.2.1 Verbinden van bestaande initiatieven in een gebied in een overkoepelend samenwerkingsverband	58
6.2.2 Starten van een pilot voor regionale uitwerking van wateropgaven in een NOVI-gebied	60
6.3 Verbetermogelijkheden met nadruk op governance	61
6.3.1 Verbreden taakopvatting van waterschappen richting provincies	62
6.3.2 Opzetten regionale gebiedsautoriteit door provincie met waterschappen en gemeenten	63
6.3.3 Opstellen integrale bestuurlijke opdracht met brede doelstelling (inclusief ruimtelijke kwaliteit)	64
6.3.4 Actualiseren opdracht Bestuursakkoord Water met meer oog voor ruimtelijke kwaliteit	65
6.3.5 Benoemen duo-trekkerschap met bestuurders van provincies en waterschappen	66
6.3.6 Ontwikkelen van een integrale strategie wateropgaven als uitwerking van de NOVI	67
6.4 Verbetermogelijkheden met nadruk op ontwerp	68
6.4.1 Instellen van Q-teams op nationaal en regionaal niveau vanaf beleidsvorming	69
6.4.2 Verdiepen en vaststellen van kracht van een gebied als basis voor ontwerpvaarders	70
6.4.3 Borgen van structurele inzet ruimtelijk ontwerp als discipline binnen projectteam	71
6.4.4 Faciliteren van concrete “ruimtelijke” innovaties	72
6.4.5 Vastleggen ontwerpvaarders Ruimtelijke Kwaliteit: van 2D naar 4D	73
6.5 Verbetermogelijkheden met nadruk op procedure/aanpak	74
6.5.1 Toevoegen inventarisatiefase / preverkenning in het voortraject van projecten	75
6.5.2 Aanvangen met een gebiedsperspectief en pas daarna projectstart	76
6.6 Verbetermogelijkheden met nadruk op financiën	78
6.6.1 Opzetten van een gebiedsfonds voor samenbrengen financieringsstromen	78
6.6.2 Opzetten van een nationaal ruimtelijk kwaliteitsfonds	79
6.6.3 Inzetten op financiële reservering per asset	81
6.6.4 Instellen van procentregeling ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit	82
6.6.5 Verhogen toegankelijkheid bestaande budgetten	83
7. Aan de slag met effectieve combinaties van verbetermogelijkheden - de randvoorwaarden	85
7.1 Belangrijke inzichten vanuit deze verkenning voor het vervolgproces	85
7.2 De effectiviteit van logische combinaties van verbetermogelijkheden	86
7.3 De randvoorwaarden toegelicht	87
7.3.1 Gedeeld eigenaarschap door samenwerking en governance	87
7.3.2 Tijdigheid in het proces	88
7.3.3 Kaders en capaciteit voor ruimtelijke ontwerp	89
7.3.4 Beschikbaarheid van voldoende middelen	89
8. Bijlagen	92
8.1 Bijlage 1: deelnemerslijst interviews	92
8.2 Bijlage 2: deelnemerslijst expertsessies	93
9. Colofon	96

1. Inleiding

1.1 Aanleiding verkenning: Motie De Groot en Bromet

De aanleiding voor deze verkenning is de motie van de Kamerleden de Groot en Bromet. Onder het agendapunt “vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voor het jaar 2021” werd op 8 december 2020 de motie van Leden De Groot en Bromet aangenomen door de Tweede Kamer met de volgende strekking: *“Verzoekt de regering om ten behoeve van de formatie een verkenning te doen met medeoverheden hoe aandacht voor ruimtelijke kwaliteit nog meer verbonden kan worden met de wateropgave en de Kamer te informeren welke mogelijkheden er zijn om dit zoveel mogelijk te stimuleren in het waterbeleid”*.

Overwegingen voor deze motie zijn een eerdere motie van kamerlid De Groot (Kamerstuk 35 000 J, nr. 12) met het verzoek de lessen uit Ruimte voor de Rivier mee te nemen in de wateropgaven, de aanbevelingen van het College van Rijksadviseurs om de ruimtelijke kwaliteit beter in de wateropgave te integreren en het uitgangspunt in de NOVI dat functies bij voorkeur worden gecombineerd.

Klik [hier](#) voor de download van de Beleidsreactie Advies College van Rijksadviseurs.

De motie vraagt om een verkenning ten behoeve van de kabinetsformatie naar aanleiding van de verkiezingen op 15 maart 2021. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), DG Water en Bodem, geeft uitvoering aan deze motie met deze verkenning. Het ministerie heeft voor de uitvoering van deze verkenning de partijen betrokken die zijn vertegenwoordigd in de Stuurgroep Water (waterschappen, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven) en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

1.2 Doel verkenning

Het doel van de verkenning is het inzichtelijk maken van mogelijkheden waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden gestimuleerd in het waterbeleid. De minister informeert de Tweede Kamer op basis van deze verkenning over de mogelijkheden.

Voor dit doel brengt dit rapport de huidige situatie in beeld met een beschrijving van de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in de huidige situatie wordt verbonden met de wateropgave. De beschrijving gaat ook in op de financiële mogelijkheden. Veel succesvolle voorbeelden zijn zichtbaar in de praktijk. Deze verkenning bevat hiervoor een grove analyse van de succesfactoren en belemmeringen over de implementatie van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven.

De geschetste mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit in het waterbeleid verder te stimuleren zijn tot stand gekomen vanuit een brede groep inhoudelijke experts met kennis van de wateropgaven en van ruimtelijke kwaliteit. De verkenning heeft een open karakter. De verkende mogelijkheden zijn zeer divers, vallen zowel binnen als buiten de huidige kaders en zijn soms verre gaand. Het overzicht van mogelijkheden is niet uitputtend. Voor de verbetermogelijkheden is met hulp van experts een inschatting gemaakt van de consequenties wat betreft de beoogde impact en de benodigde inspanning

voor implementatie. Daarnaast is onderzocht welke toekomstige ontwikkelingen relevant zijn, zoals de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Aanvullend is de grensoverschrijdende context van dit vraagstuk meegenomen. Onderdeel van deze verkenning is een beschouwing van de impact van ingrepen aan het watersysteem in België en Duitsland in relatie tot de omvang van de wateropgave in Nederland. Ook de werkwijze van onze buurlanden voor het verbinden van wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit is meegenomen. In dit deel van de verkenning zijn de ingrepen in het watersysteem vanuit de waterveiligheidsopgave het meest relevant, omdat deze de grootste omvang en ruimtelijke impact heeft.

Het draagvlak voor elke verbetermogelijkheid is nog niet uitgebreid verkend. In een vervolgproces voor concretisering moeten tevens de financiële en juridische haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van de verbetermogelijkheden nader worden getoetst.

1.3 Afbakening

Deze verkenning gaat specifiek over het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. Wateropgaven zijn opgaven betreffende:

- Waterveiligheid – veiligheid tegen hoogwater vanuit de zee, rivieren en meren alsook het tegengaan van wateroverlast uit het regionale systeem;
- Waterbeschikbaarheid – beschikbaarheid van zoetwater onder normale en droge omstandigheden;
- Waterkwaliteit – voldoende chemisch schoon en ecologisch gezond water voor duurzaam gebruik;
- (Grond)waterbeheer – zorg voor de watersystemen en de onderlinge relaties tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit, oppervlaktewater en grondwater;
- Ruimtelijke adaptatie en in brede zin klimaatadaptatie – aanpassing en voorbereiding van de omgeving op de gevolgen van het veranderende klimaat, zoals wateroverlast.

Ruimtelijke kwaliteit gaat op hoofdlijnen over de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de fysieke leefomgeving. In hoofdstuk 2 staan uitgebreidere definities voor bovenstaande wateropgaven en voor ruimtelijke kwaliteit.

1.4 Aanpak en analysekader

Het ministerie van IenW heeft adviesbureau AT Osborne gevraagd deze verkenning uit te voeren en hiervoor expertsessies te begeleiden. Het ministerie heeft voor uitvoering van deze verkenning een klankbordgroep ingesteld. Deze klankbordgroep bestond op ambtelijk niveau uit vertegenwoordigers van de organisaties die in de Stuurgroep Water zitting hebben, te weten waterschappen, provincies, gemeenten en drinkwaterbedrijven, en aangevuld met vertegenwoordiging vanuit Rijkswaterstaat. De klankbordgroep is betrokken bij het vormgeven van de aanpak, zoals het betrekken van de juiste experts, en had een consulterende rol bij het uitwerken van de rapportage. Het ministerie van IenW was opdrachtgever voor het onderzoek en begeleidde de uitvoering van de verkenning.

Analysekader

De constatering in deze verkenning zijn gebouwd op gegevens die de onderzoekers analyseerden op basis van een analysekader met drie invalshoeken:

- Het regelgevend en beleidskader met verantwoordelijkheden
Zie analyse in hoofdstuk 3 ‘kaders, verantwoordelijkheden en financiering’
- De praktijk van projecten en programma’s
Zie analyse in hoofdstuk 4 ‘ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven in de praktijk’
- De opinie van experts
Zie analyse in hoofdstuk 5 ‘uitdagingen in het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit’

De analyses vanuit deze invalshoeken geven inzicht in hoe wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit momenteel met elkaar zijn verbonden op papier en in de praktijk. De verantwoordelijkheden van de verschillende Nederlandse overheden zoals vastgelegd in wet- en regelgeving bepalen bijvoorbeeld de democratische legitimiteit van maatregelen die zij kunnen nemen. Voorbeelden van succesvolle projecten en programma’s geven daarnaast inzicht in hoe het huidig beleid doorwerkt in de praktijk. Experts met kennis van zowel de wateropgaven als ruimtelijke kwaliteit geven een reflectie op hoe de verbinding van ruimtelijke kwaliteit en wateropgaven momenteel tot stand komt. Tezamen leiden de analyses uit deze invalshoeken tot een aantal constatering die duiden waar de voornaamste winst nog is te behalen, hoe Nederland de ruimtelijke kwaliteit verder kan stimuleren en welke mogelijkheden de overheden hiervoor hebben.

Elk hoofdstuk in dit rapport (afgezien van hoofdstuk 6) sluit af met een paragraaf waarin de onderzoekers de inzichten beschrijven die zij vanuit deze drie invalshoeken constateren. De verkende mogelijkheden in hoofdstuk 6 zijn een resultaat van een aantal expertsessies en de duiding van de onderzoekers aan deze resultaten. De verkenning sluit af met een overkoepelende analyse die de overheden kunnen benutten om met de verkende mogelijkheden aan de slag te gaan.

Verzameling van gegevens

Deze verkenning is uitgevoerd middels bureauonderzoek, gesprekken en drie expertsessies. Het bureauonderzoek is benut voor het beschrijven van de huidige situatie wat betreft wet- en regelgeving, beleidskaders, beheerplannen, uitvoeringsprogramma’s, financiële regelingen en verantwoordelijkheden. Hiervoor zijn ook diverse advies- en evaluatierapporten geraadpleegd.

De gesprekken vonden plaats met inhoudelijke experts met kennis van de wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit, specifiek op het gebied van landschapsarchitectuur, cultureel erfgoed en de omgevingswet en met experts die werkzaam zijn in of samenwerken met België en Duitsland. In de gesprekken kwamen zowel successen als uitdagingen ter sprake. Op basis van deze gesprekken is een beeld gevormd van hoe de regelgevende kaders en beleidskaders uitwerking krijgen in de praktijk. Ook zijn mogelijkheden om stimulering van ruimtelijke kwaliteit te verbinden aan wateropgaven geïnventariseerd. De deelnamelijst van de interviews is te vinden in bijlage 1.

In expertsessies deelden experts inzichten over hoe ruimtelijke kwaliteit verbonden is aan wateropgaven en hoe deze verbinding kan worden gestimuleerd. Deze expertsessies verdiepten het inzicht op hoe huidige regelgevende kaders en beleidskaders in de praktijk doorwerken. De experts bespraken dit vraagstuk vanuit drie perspectieven:

- Technisch-inhoudelijk perspectief – hierbij is gekeken naar de doelstelling, de scope en het (ruimtelijk) ontwerp van projecten; van planvorming tot uitvoering en beheer;

- Omgevingsperspectief – hierbij is gekeken naar de maatschappelijke opgaven in de omgeving en de gezamenlijke verantwoordelijkheid die overheden hebben;
- Financieel perspectief – hierbij is gekeken naar de aanpak van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven vanuit doelmatige besteding van financiële middelen van de overheid.

Deze perspectieven zijn richtinggevend geweest voor de discussies en niet restrictief toegepast. Met het gebruik van deze drie perspectieven is geborgd dat het vraagstuk volwaardig op alle aspecten is verkend.

In de eerste twee expertsessies is een inventarisatie gedaan naar mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren in wateropgaven. Door de brede samenstelling van de expertgroep is getracht zoveel mogelijk verbetermogelijkheden op te halen, zowel binnen als buiten de kaders. In een vervolg expertsessie zijn de verbetermogelijkheden door kleine groepen van experts beoordeeld op de beoogde impact op ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven en de benodigde inspanning in tijd en geld om de mogelijkheid uit te voeren. Dit geeft inzicht in de consequenties van elke mogelijkheid.

De deelnamelijst van de expertsessies is te vinden in de bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 concretiseert wat in dit rapport wordt verstaan onder wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit. Hoofdstuk 3 gaat over het wettelijk kader en het beleidskader. Het omvat een toelichting op de relevante wet- en regelgeving en de belangrijkste beleidsstukken. Hoofdstuk 4 zet uiteen hoe deze wettelijke kaders en beleidskaders doorwerken in de praktijk. Dit hoofdstuk omvat een toelichting op hoe ruimtelijke kwaliteit in de huidige situatie wordt gerealiseerd in verschillende uitvoeringsprogramma's en -projecten. Hoofdstuk 5 gaat in op de inzichten van experts en introduceert een kader met sturingsvariabelen. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de verbetermogelijkheden om te komen tot ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. Tenslotte benoemt hoofdstuk 7 combinaties van verbetermogelijkheden die de effectiviteit kunnen vergroten ten opzichte van individuele verbetermogelijkheden.

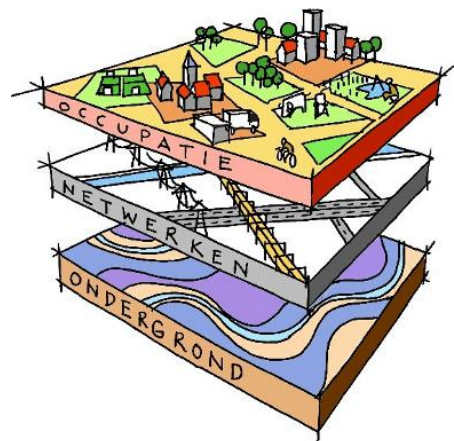
2. Definitiebepaling

Dit hoofdstuk geeft een nadere definitiebepaling van ‘wateropgaven’ en ‘ruimtelijke kwaliteit’ om de inhoudelijke context te duiden. Het omvat daarnaast een toelichting van het analysekader. Daarbij licht §2.1 toe wat in deze verkenning wordt verstaan onder de wateropgaven. Het abstracte en subjectieve begrip ruimtelijke kwaliteit krijgt in §2.2 kenmerken toebedeeld voor eenduidig definitiegebruik in deze verkenning. §2.3 bevat enkele constatering voor de verdere analyse.

2.1 De wateropgaven in Nederland

Nederland en water zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bijna een derde van Nederland ligt onder zeeniveau en Nederland is een delta die voor een vijfde deel uit water en zee bestaat. Dit vraagt al eeuwenlang om krachtig watermanagement. Met molens, gemalen, polders, dijken en later met waterwerken als de Afsluitdijk en de Deltawerken blijft het water onder controle. In toenemende mate worstelt Nederland als Delta ook met vraagstukken voor waarborging van onze waterkwaliteit, beschikbaarheid van zoetwater en klimaatadaptatie. De ruimtevraag door water en grote ingrepen die hiermee gepaard gaan is en blijft enorm groot. Water bepaalt dan ook voor een groot deel het uiterlijk en de ruimtelijke kwaliteit van Nederland.

De lagenbenadering legt vattend uit hoe wateropgaven en ruimtegebruik met elkaar zijn verbonden. Deze benadering legt de ruimte uiteen in drie lagen. De eerste laag bestaat uit de fysieke ondergrond, het watersysteem en het biotisch systeem. De tweede laag bevat netwerken van infrastructuur met onder meer wegen, spoorlijnen en waterwegen. De derde laag is de laag ‘occupatie’ met menselijke activiteiten zoals wonen, werken en recreëren en de fysieke neerslag daarvan (zie figuur). De lagenbenadering stelt dat deze drie lagen aan verandering onderhevig zijn. De snelheid waarmee de lagen veranderen verschilt. Hoe langzamer de veranderingssnelheid des te zorgvuldiger hiermee om dient worden gegaan. De ondergrond van water en bodem heeft een lange ontstaansgeschiedenis en is kwetsbaar. Belangrijke veranderingen vergen al gauw meer dan een eeuw. Dit benadrukt het belang om in de aanpak van wateropgaven ruimtelijke kwaliteit een zorgvuldige plek te geven.



Figuur 1: lagenbenadering
Bron: Ruimte met toekomst, ruimtexmilieu.nl

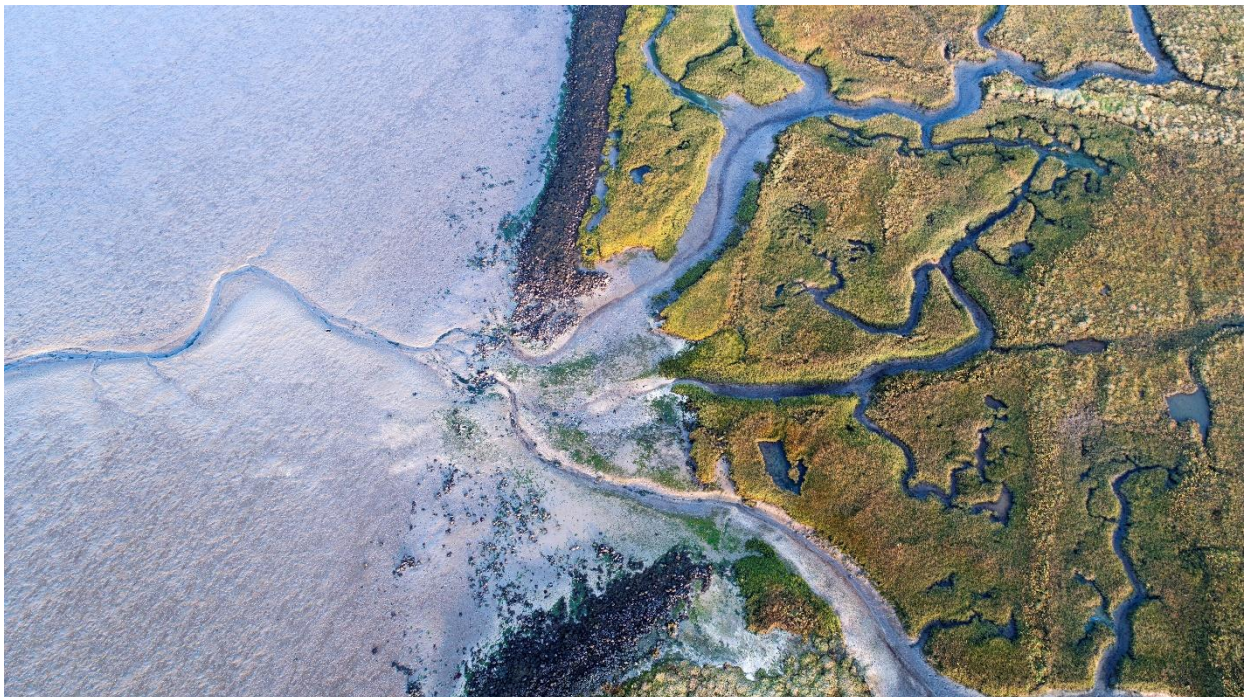
Deze verkenning gaat in op wateropgaven zoals waterveiligheid, waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit, (grond-)waterbeheer en klimaatadaptatie. Vanwege de omvang van de opgave voor waterveiligheid in termen van ruimtelijke impact en beschikbare middelen lijkt dit type opgave in eerste instantie de meeste kansen te bieden voor de stimulering van ruimtelijke kwaliteit. Deze maatregelen zijn namelijk het meest zichtbaar. Daarbij gaat het vooral om lijnvormige ingrepen aan waterkeringen en in mindere mate ingrepen aan rivierbeddingen en beekdalen. Het is van belang te onderkennen dat andere typen – minder lijnvormige wateropgaven – zoals bijvoorbeeld de droogteproblematiek, ruimtelijke adaptatie of zoetwaterbeschikbaarheid ook kansen voor ruimtelijke kwaliteit in zich hebben.

Waterveiligheidsopgave

Voor de waterveiligheidsopgave gaat het om het veilig zijn en houden van Nederland voor overstromingen vanuit de zee en rivieren. Daarnaast gaat het om bescherming tegen wateroverlast vanuit bijvoorbeeld boezems, kanalen en beken. De Nederlandse overheden zorgen voor een uitgebreid stelsel van primaire en regionale waterkeringen en voor het beheer van de rivieren.

De primaire waterkeringen bieden bescherming tegen overstromingen bij hoogwater vanuit de Noordzee, de Waddenzee, de grote rivieren en een aantal grote wateren. Soorten waterkeringen zijn dijken, dammen, duinen en bijzondere constructies zoals de stormvloedkeringen. Waterkeringen zijn ingedeeld in dijktrajecten, waaronder ook hooggelegen gronden onderdeel kunnen uitmaken (bijvoorbeeld Limburg). Ook sluizen en inlaatwerken vervullen een waterkerende functie. Voor de primaire waterkeringen zijn de overstromingskansen als normen vastgelegd in de Waterwet. Voor deze keringen wordt elke twaalf jaar beoordeeld of ze nog voldoen aan de normen. De regionale waterkeringen bieden bescherming tegen wateroverlast vanuit het regionale watersysteem. Deze waterkeringen zijn zowel ‘natte’ waterkeringen zoals kades langs boezemwateren als ‘droge’ waterkeringen zoals de dijken en dammen. Voor deze waterkeringen (met uitzondering van de regionale keringen in beheer bij het Rijk) zijn normen vastgelegd in provinciale verordeningen. Als uit de beoordeling en toetsing van primaire en regionale keringen volgt dat ze niet voldoen aan de normen dan worden ze versterkt.

De bescherming tegen overstroming vanuit de rivieren wordt naast de waterkeringen geborgd door het beheer van de rivierbedding en uiterwaarden. De rivieren hebben in de afgelopen jaren op verschillende plekken meer ruimte gekregen waardoor de waterstanden (bij hoge afvoeren) zijn gedaald. De uiterwaarden langs de grote rivieren hebben hierin een belangrijke functie. Ze zorgen voor de doorstroming van het water en zorgen daarnaast voor afremming en tijdelijke berging van water.



De Nederlandse rivieren zijn onderdeel van grensoverschrijdende stroomgebieden. De hoeveelheid water die tijdens een hoogwatersituatie door de Rijn en de Maas stroomt wordt mede bepaald door de situatie in Duitsland en België. Met de buurlanden zijn afspraken gemaakt en wordt afgestemd over de waterafvoer.

Waterbeschikbaarheid

Voldoende schoon zoetwater is niet altijd een vanzelfsprekendheid. Voldoende zoetwater is cruciaal voor het tegengaan van bodemdaling, voor natuur, voor het behoud van cultureel erfgoed en landbouw, voor industrie, voor de drinkwater- en elektriciteitsvoorziening en voor de stabiliteit van dijken, met name in het regionale systeem. Met toenemende droogteperioden, intensiever gebruik van zoetwater door verschillende sectoren en toename van de vervuiling van oppervlakte- en grondwater groeit de uitdaging om ook in de toekomst voldoende schoon (zoet)water beschikbaar te houden. De verdeling van het water via het hoofwatersysteem is wettelijk vastgelegd in de verdringingsreeks (artikel 2.9 waterwet en artikel 2.1 waterbesluit). Nederland werkt momenteel onder meer aan het vasthouden van het water in het landelijk gebied en de ontwikkeling van strategische drinkwater/ grondwatervoorraden.

Waterkwaliteit

Goede waterkwaliteit is van levensbelang voor mensen, dieren en planten. Nederland werkt aan voldoende chemisch schoon en ecologisch gezond water voor duurzaam gebruik. De kwaliteit van water moet voldoen aan normen zoals is vastgelegd in Europese en Nederlandse wet- en regelgeving en in verordeningen van provincies. Voorbeelden van Europese en Nederlandse wet- en regelgeving zijn de Kaderrichtlijn Water (KRW), de Waterwet en de Wet milieubeheer. Er zijn normen voor onder andere prioritair stoffen, specifieke verontreinigende stoffen, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De uitwerking van de KRW is grensoverschrijdend en gebeurt op stroomgebiedsniveau. Voor Nederland wordt eens per zes jaar per stroomgebied een Stroomgebiedsbeheerplan (SGBP) opgesteld met daarin de noodzakelijke generieke- en inrichtingsmaatregelen voor het verbeteren en waarborgen van de chemische en ecologische waterkwaliteit. Inrichtingsmaatregelen zorgen bijvoorbeeld ook voor voldoende ruimte voor natuurlijke processen en voor gezonde populaties in flora en fauna.

(Grond)waterbeheer

Waterbeheer betreft de zorg voor de watersystemen en de onderlinge relaties tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit en oppervlaktewater en grondwater. Grondwaterbeheer is een integraal onderdeel van het watersysteembeheer en heeft nadrukkelijk raakvlakken met andere sectoren binnen het fysieke omgevingsbeheer. Zowel het ondiepe als het diepe grondwater zijn essentiële onderdelen voor het grondgebruik en nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij gaat het om het grondwater dat in de bovenste meters van de bodem ter beschikking is voor gewassen (landbouw), ecologie (natuur) en cultureel erfgoed. Dit ondiepe grondwater is, zeker in West Nederland, sterk gelinkt aan het oppervlaktewaterbeheer. Het diepere grondwater is vooral bestemd voor drinkwater en industriële onttrekkingen. Op dit moment wordt bijvoorbeeld circa 60 miljoen m³ per jaar aan drinkwater onttrokken uit het Veluwemassief. Daarnaast wordt er vanuit dezelfde grondwatervoorraad ook nog ca. 50 miljoen m³ water onttrokken voor industriële doeleinden. Voor bescherming van het drinkwater zijn zogenaamde grondwaterbeschermingsgebieden ingesteld. Deze gebieden zijn ruimtelijk en technologisch beschermd.

Voor de drinkwaterbehoeften tot 2040 wijzen de provincies Aanvullende Strategische Voorraden aan, veelal met een beschermingsregime dat een verbod of beperkingen oplegt aan ander gebruik van de ondergrond, zoals geothermie en bodemenergie. Het Rijk wijst Nationale Grondwater Reserves aan. Dit zijn schone, diepe, zoete grondwatervoorraden die waardevol zijn als natuurlijk kapitaal en behouden moeten worden voor komende generaties. In het kader van de energietransitie zullen bodemenergie en geothermie in toenemende mate een rol spelen en ruimte vragen in de ondergrond en grondwater benutten. Dit wordt in beeld gebracht in de regionale energie strategieën (RES) en in de warmtevisies van gemeenten.

Klimaatadaptatie/ ruimtelijke adaptatie

Nederland werkt aan het robuust maken van onze leefomgeving tegen de effecten van klimaatverandering. Dit betreft vier opgaven: wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen. Dit vraagt aanpassingen aan zowel het watersysteem (onderdeel van klimaatadaptatie) als aan de ruimtelijke inrichting (ruimtelijke adaptatie). Voor alle vier de opgaven zijn in de afgelopen jaren stappen gezet richting uitvoering. Naast het oplossen van de huidige knelpunten, richten de overheden zich vooral ook op het voorkomen van toekomstige knelpunten door in het ontwerp en locatiekeuze rekening te houden met de effecten van klimaatverandering.

Overheden hebben interbestuurlijke afspraken om de kans op wateroverlast te verminderen tot een acceptabel niveau. Door extremere neerslagintensiteiten en grotere neerslaghoeveelheden neemt de kans op wateroverlast namelijk toe. Het reserveren van meer ruimte voor waterberging, zowel in landelijke als bebouwd gebied, speelt hierin een belangrijke rol. De normen voor wateroverlast zijn juridisch verankerd in de provinciale waterverordeningen. De aanpak van wateroverlast hangt sterk samen met ruimtelijke ordening.

De opgaven voor wateroverlast en watertekort staan niet los van elkaar, maar opereren in samenspel. Het opvangen van water in natte perioden kan het watertekort in droge perioden opvangen. Hitte en droogte als gevolg van klimaatverandering brengen ook opgaven met zich mee. Droogte en lagere grondwaterstanden leiden bijvoorbeeld tot schade aan gebouwen en hitte levert productiviteitsverlies en gezondheidsproblemen op. Het vergroenen van de stad helpt deze problemen op te lossen, maar tegelijkertijd verbruikt een groenere stad ook meer water. De aanpak van droogte en hitte hangt op die manier ook sterk samen met de ruimtelijke ordening. Klimaatadaptatie is daarom bovenal een integraal vraagstuk.



2.2 Verbetering van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is een begrip waarbij de duiding en waardering door iedereen anders wordt ingevuld. In deze verkenning formuleren we ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven zoals in navolgend kader. De daaropvolgende tekst geeft een nadere toelichting.

Definitie van ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven

Ruimtelijke kwaliteit in de context van wateropgaven is in deze verkenning gedefinieerd als “hoogwaardige inpassing en kwaliteit van de realisatie van de wateropgaven, waarbij het ruimtegebruik voldoet aan de drie afwegingsprincipes zoals verwoord in de Nationale Omgevingsvisie.”

Ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven wordt met name bepaald door de integratie van de doelen van een wateropgave met andere ruimtelijke doelen voor zowel economische, sociale, ecologische als culturele belangen. Ruimtegebruik vraagt om een afweging tussen deze belangen. De drie waarden van ruimtelijke kwaliteit, te weten gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, krijgen in de praktijk vorm als deze worden uitgezet tegen deze vier belangen.

Wij nemen de afwegingsprincipes uit de NOVI als leidend voor het proces om tot een integrale afweging van deze belangen te komen. Samengevat zijn dit 1) combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, 2) kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal en 3) afwentelen moet worden voorkomen.

Bron: deze definitie is gebaseerd op het rapport ‘kwaliteit in meervoud’ (2001), de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het document Ruimtelijke Activering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Drie kernwaarden en afweging tussen economisch, sociaal, ecologisch en cultuur belang

De definitie van ruimtelijke kwaliteit is in het verleden vaker onderwerp van gesprek geweest. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening werd ruimtelijke kwaliteit opgedeeld naar drie kernwaarden: belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Deze kernwaarden zijn afkomstig van de beroemde architect Vitruvius uit de periode in het begin van de jaartelling.

In het document Ruimtelijke Activering beschrijft het ministerie van BZK deze drie waarden als volgt:

- Bij belevingswaarde gaat het om de diversiteit, de identiteit en de schoonheid.
- Bij gebruikswaarde gaat het om de doelmatigheid en functionele samenhang van de inrichting.
- Bij toekomstwaarde gaat het om duurzaamheid, aanpasbaarheid en beheerbaarheid.

Deze drie waarden van ruimtelijke kwaliteit kunnen worden geoperationaliseerd door voor elke waarde na te gaan wat het economisch, sociaal, ecologisch en cultureel belang is. Zo krijgt ruimtelijke kwaliteit van een gebied betekenis. Daarbij is het van belang om in een open proces met betrokkenen te zoeken naar criteria en beelden die bepalend zijn voor de kwaliteit van een gebied. Voorbeelden zijn:

- Een economisch belang van toekomstwaarde is adaptiviteit en robuustheid;
- Een sociaal belang van belevingswaarde is veiligheidsgevoel;
- Een ecologisch belang van gebruikswaarde is gezond, schoon en veilig water;
- Een cultureel belang van belevingswaarde is herkenbaarheid en eigenheid van een gebied.

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) noemt deze drie kernwaarden ook onder de definitie van ruimtelijke kwaliteit. Ook milieukwaliteit is hier als onderdeel van leefomgevingskwaliteit toegevoegd. Leefomgevingskwaliteit staat dus voor ruimtelijke kwaliteit én milieukwaliteit. In de NOVI stelt het Rijk drie afwegingsprincipes centraal voor een evenwichtig gebruik van de fysieke leefomgeving. Deze afwegingsprincipes zijn leidend in het politieke en maatschappelijke debat. De drie afwegingsprincipes uit de NOVI zijn als leidend beschouwd voor deze verkenning, omdat het bij het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit veelal gaat om het proces van totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit.

De afwegingsprincipes uit de NOVI, leidend voor verbetering van ruimtelijke kwaliteit

- 1 COMBINATIES VAN FUNCTIES GAAN VOOR ENKELVOUDIGE FUNCTIES.** Om efficiënt en zorgvuldig gebruik te maken van de beschikbare ruimte in Nederland zijn combinatiemogelijkheden van functies gewenst. Dit vraagt om inventiviteit en creativiteit. De voorkeur gaat uit naar mengen of meekoppelen van functies.
- 2 KENMERKEN EN IDENTITEIT VAN EEN GEBIED STAAN CENTRAAL.** De waardering van het bestaande en de invloed van mogelijke veranderingen kunnen van plek tot plek anders worden ervaren. Bij de inpassing van nieuwe functies moet rekening gehouden worden met de bestaande kwaliteit van bodem, water, lucht, cultureel erfgoed en natuur. De aanwezige en door bewoners en gebruikers beleefde kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden zijn overal anders. Dit moet doorwerken in de aanpak van opgaven in ieder specifiek gebied.
- 3 AFWENTELLEN MOET WORDEN VOORKOMEN.** Het is van belang dat onze leefomgeving zoveel mogelijk voorziet in mogelijkheden en behoeften van de huidige generatie, zonder dat dit ten koste gaat van die van toekomstige generaties. Toepassing van dit principe betekent minimaal het borgen van de diverse milieunormen, terwijl het streven gericht is op permanente verbetering. Oftewel: maatregelen moeten toekomstbestendig zijn.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt de NOVI-principes voor water verder uit in het Ontwerp Nationaal Waterprogramma 2022-2027 en legt hierin bijvoorbeeld de relatie met de visie en het beleid voor landschap. Het Rijk zet onder meer met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) in op landschapsinclusief omgevingsbeleid en benadrukt het belang van een integrale benadering.

Verschillen tussen ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening

Ruimtelijke kwaliteit is niet gelijk aan ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening gaat over de verdeling van ruimte voor de behoeften van wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water, natuur en cultureel erfgoed met een samenhangende benadering. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) eist dat iedere gemeente en provincie ruimtelijke beleidsplannen maakt en realiseert. Voorheen heette dit structuurvisies, onder de Omgevingswet zijn dit omgevingsvisies. De juridische borging van de beleidsplannen vindt nu plaats in bestemmingsplannen, inpassingsplannen en beheersverordeningen en onder de Omgevingswet in omgevingsverordeningen en omgevingsplannen.

Deze definitie is gebaseerd op de beschrijving van het kenniscentrum Infomil onder 'Wet ruimtelijke ordening' in het kort.

Ruimtelijke kwaliteit gaat verder dan ruimtelijke ordening. Bij ruimtelijke kwaliteit gaat het niet enkel om het bestemmen van oppervlakte aan een bepaalde functie (het wat). Het gaat over het bestemmen van oppervlakte aan meervoudige functies op een zodanige wijze dat het verhaal van het landschap

wordt versterkt en waarbij rekening gehouden wordt met de toekomst (het hoe). Ruimtelijke ordening richt zich daarnaast niet alleen op ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving maar ook op milieukwaliteit van bodem, water en atmosfeer.

2.3 Onze constatering

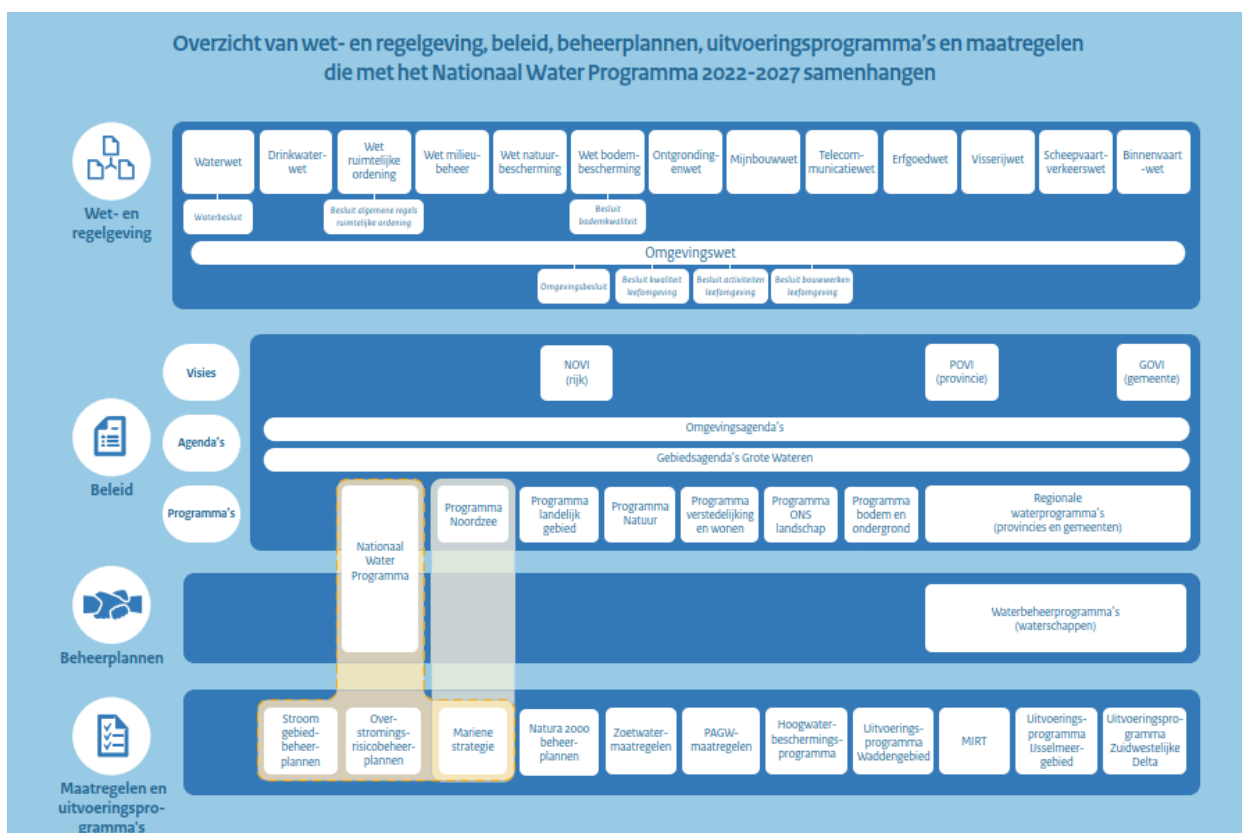
Uit de definitiebepaling van wateropgaven en ruimtelijke kwaliteit volgen een aantal constatering:

- Veel wateropgaven kennen heldere normen en kaders. Dit is vooral sterk aanwezig bij de opgaven voor waterveiligheid en waterkwaliteit. Het resultaat van deze opgaven is hiermee meetbaar gemaakt. Er is sprake van normbereik. Dit maakt het zichtbaar en tastbaar als normen niet worden behaald.
- De verbetering van de ruimtelijke kwaliteit krijgt richting door diverse doelen die horen bij economische, sociale, ecologische en culturele belangen maar niet door specifieke normen. Er is sprake van doelbereik. Het is subjectief of de beoogde ruimtelijke kwaliteit wordt behaald en het effect is afhankelijk van de afweging van deze belangen. Dit maakt minder expliciet of er sprake is van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Over het behalen van de doelen kan worden getwist. Normbereik (voor in elk geval de opgaven voor waterveiligheid en waterkwaliteit) is concreter en harder dan doelbereik (voor ruimtelijke kwaliteit). Dit betekent dat de verbetering van ruimtelijke kwaliteit meer afhankelijk is van bestuurlijke en maatschappelijke afspraken dan voor een groot deel van de wateropgaven het geval is.
- De belangenafweging die nodig is om te bepalen hoe ruimtelijke kwaliteit kan worden verbeterd is afhankelijk van het gebied en de partners in het gebied. Elk gebied kent andere dilemma's. Dit betekent dat de verbetering van ruimtelijke kwaliteit altijd om een maatwerk-aanpak per gebied vraagt.



3. Kaders, verantwoordelijkheden en financiering

Binnen dit hoofdstuk wordt middels een feitelijke uiteenzetting beschreven welke wettelijke kaders en beleidskaders er bestaan (3.1 en 3.2), welke uitvoeringsopgaven hieruit volgen (3.3), welke financiële middelen er bestaan (3.4) en welke verantwoordelijkheidsverdeling er is (3.5) in relatie tot ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven. Relevante toekomstige wijzigingen in de wettelijke kaders en beleidskaders worden in aparte tekstkaders uitgelicht. Tezamen geeft dit een beeld van de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven op papier is georganiseerd. Navolgende figuur geeft een eerste overzicht.



Figuur 2: Overzicht van wet- en regelgeving, beleid, beheerplannen, uitvoeringsprogramma's en maatregelen (Bron: ontwerp NWP 2022-2027)

3.1 Wet- en regelgeving

De Waterwet en het onderliggende Waterbesluit beschrijven de voornaamste wettelijke kaders voor het waterbeleid en -beheer. De Waterwet is eind 2009 in werking getreden en voegt sindsdien een achttal wetten samen. In 2022 is de inwerkingtreding van de Omgevingswet voorzien. De Omgevingswet zal grote delen van de Waterwet opnemen evenals de Wet Ruimtelijke Ordening, Wet natuurbescherming en de Erfgoedwet (zie kader). Deze wetten zijn eveneens leidend voor maatregelen met impact op de ruimtelijke kwaliteit.

3.1.1 Wetgeving voor wateropgaven

Het wetgevend kader voor de wateropgaven wordt gevormd door de Waterwet, de Drinkwaterwet, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en een aantal overige wet- en regelgevende kaders.

Waterwet

De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en heeft aandacht voor de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. In artikel 2.1 Waterwet is het doel van de wet verankerd. Daarin is onder meer opgenomen dat wateroverlast en waterschaarste dienen te worden voorkomen in samenhang met het verbeteren van (de chemische en) ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Dit zijn doelstellingen die bijdragen aan de toekomstwaarde, belevingswaarde en gebruikswaarde van de fysieke leefomgeving, direct zijn gekoppeld aan ruimtelijke kwaliteit en passen bij de afwegingsprincipes van de NOVI voor het combineren van functies en het voorkomen van afwenteling.

Regelingen die ondersteuning geven aan de doorwerking van de Waterwet zijn het Waterbesluit, de Waterregeling en het besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. In het waterbesluit zijn onder meer de zogenaamde verdringingsreeks, de toedeling van oppervlaktewaterlichamen en procedurele en inhoudelijke aspecten van de plannen in verband met de implementatie van de KRW en de Richtlijn Overstromingsrisico's. De Waterregeling bevat onder meer regels over de organisatie van het waterbeheer. De Waterwet vereist dat de Rijksoverheid eens in de 6 jaar een Nationaal Waterplan (NWP) én een Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren (Bprw) opstelt. Vanaf 2022 wordt het nationaal waterbeleid en de beschrijving van het beheer en de ontwikkeling van de Rijkswateren in samenhang in één Nationaal Waterplan en het Nationaal Waterprogramma beschreven.

Geraadpleegde bronnen: helpdeskwater.nl; infomil.nl

Drinkwaterwet

Per 1 juli 2011 zijn de Drinkwaterwet en het Drinkwaterbesluit in werking getreden als opvolgers van respectievelijk de Waterleidingwet en het Waterleidingbesluit. De Drinkwaterwet bevat bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening. Een aantal onderwerpen van uitvoeringstechnische aard is uitgewerkt in ministeriële regelingen. De Drinkwaterwet bevat een specifieke zorgplicht, gericht aan alle bestuursorganen, om te zorgen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.

Geraadpleegde bronnen: wetten.overheid.nl, infodwi.nl, vemw.nl

Kaderrichtlijn Water (KRW)

De KRW is Europese regelgeving die door alle lidstaten wettelijk is verankerd. Het doel van de KRW is dat uiterlijk in 2027 alle waterlichamen (oppervlaktewater en grondwater) in Europa schoon en gezond zijn. Het gaat over alle aspecten van waterkwaliteit, waaronder chemie, cultureel erfgoed en ecologie. De KRW vraagt om een aanpak per stroomgebied, waardoor samenwerking tussen overheden nodig is. Bij het niet halen van de doelen kan de Europese Commissie boetes opleggen. De doelstellingen van de KRW zijn gekoppeld aan ruimtelijke kwaliteit door onder meer de bijdrage aan de ecologische en culturele belangen.

Geraadpleegde bron: helpdeskwater.nl

Overige relevante wet- en regelgeving

Andere wetten en regelingen die betrekking hebben op het waterbeheer in Nederland zijn het activiteitenbesluit onder de Wet Milieubeheer (voor wat betreft lozingen op het riool voor bedrijven), de Wet gemeentelijke watertaken (voor wat betreft de gemeentelijke rol en taken voor regenwater in bebouwd gebied, de aanpak van stedelijke grondwaterproblemen) en het Besluit Bodemkwaliteit (voor toepassingen van grond en baggerspecie).

Geraadpleegde bron: helpdeskwater.nl

3.1.2 Wet en regelgeving voor ruimtelijke kwaliteit

Het wetgevend kader voor ruimtelijke kwaliteit wordt gevormd door de Wet ruimtelijke ordening, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming, de Erfgoedwet en Europese wet- en regelgeving. Waar de Waterwet en KRW ook bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit is in §3.1.1 gedeut.

Wet ruimtelijk ordening (Wro)

De Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) is een wet die regelt hoe ruimtelijke plannen van het Rijk, provincies en gemeenten in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. De Wro is het instrument om ruimtelijke behoeften als wonen, werken, recreëren, mobiliteit, water en natuur in een samenhangende benadering te verdelen. De Wro brengt een duidelijk onderscheid aan tussen beleid en normstelling. Bij de toedeling van de ruimtelijke bevoegdheden gaat de wetgever uit van het adagium 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk wordt gehouden voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken. Om de besluitvorming sneller en eenvoudiger te laten verlopen wordt de Wro naar verwachting in 2022 vervangen door de Omgevingswet (zie ook 3.1.3).

Geraadpleegde bronnen: rijksoverheid.nl, infomil.nl

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Een ander "ruimtelijke" wetgevend instrument is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo is de basis voor een groot deel van de vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving. De Wabo maakt het mogelijk om, binnen een project, met één omgevingsvergunning verschillende activiteiten (bouw, aanleg, oprichten, gebruik) uit te voeren.

Geraadpleegde bronnen: rijksoverheid.nl, infomil.nl

Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer (Wm) regelt een groot aantal verschillende aspecten en wordt daarom wel als een raamwet beschouwd. De wet legt in grote lijnen vast welke wettelijke instrumenten er zijn om het milieu te beschermen en welke uitgangspunten daarvoor gelden. De belangrijkste instrumenten zijn milieuplannen en milieuprogramma's, milieukwaliteitseisen, vergunningen, algemene regels en handhaving. De nadere uitwerking op detailniveau wordt geregeld via AmvB's en ministeriële regelingen.

Geraadpleegde bronnen: rijkswaterstaat.nl, infomil.nl

Wet natuurbescherming

In de Wet natuurbescherming staan regels voor de bescherming van dieren en planten in Nederland en is daarmee in veel gevallen relevant bij wateropgaven. In de wet zijn alle verplichtingen uit de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn verwerkt. Sinds 1 januari 2017 bepalen de provincies voor hun gebied wat wel en niet mag in de natuur. Zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningen en ontheffingen. De Rijksoverheid is dan alleen nog verantwoordelijk voor de ontheffingsaanvragen en de gedragscodes.

Geraadpleegde bronnen: rijksoverheid.nl, infomil.nl, rvo.nl

Erfgoedwet

Met de Erfgoedwet beschermt de overheid het cultureel erfgoed in Nederland, zoals ook cultuurlandschappen en archeologie onder water. De Erfgoedwet bundelt bestaande wet- en regelgeving voor behoud en beheer van het cultureel erfgoed in Nederland. In de Erfgoedwet staat onder meer wat cultureel erfgoed is, wie welke verantwoordelijkheden heeft en hoe daarop wordt toegezien.

Geraadpleegde bronnen: cultureelerfgoed.nl, rijksoverheid.nl

Europese wet- en regelgeving

Vele Europese richtlijnen hebben, vooral op het gebied van milieu, grote invloed op de inrichting van de fysieke leefomgeving. De Europese Unie legt bijvoorbeeld via de Europese milieurichtlijnen een aantal verplichtingen op aan haar lidstaten. Zo zijn er belangrijke richtlijnen, zoals de vogel- en habitatrichtlijn, de Flora en Faunawet, de Zwemwaterrichtlijn en de eerder genoemde Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook is er de Europese richtlijn voor Milieu-effectrapportage (MER). De MER is een verplichting om milieueffecten van ruimtelijke plannen en projecten al in de voorbereidingsfase in kaart te brengen en geeft daarmee een belangrijk instrument binnen het ruimtelijk ordeningsbeleid.

Geraadpleegde bron: Ruimtelijke ordening: Europese regelgeving, subsidies en Kennisnetwerken door VNG

3.1.3 Vooruitblik: de Omgevingswet

Met de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2022 gaan grote delen van de Waterwet op in deze nieuwe wet. De Omgevingswet verplicht naast het opstellen van een Nationaal Water Programma ook nog steeds het maken van stroomgebiedbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen voor de uitvoering van het beleid in de praktijk. Ook andere wetten zoals de Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer en Wet natuurbescherming gaan over in de Omgevingswet. De Omgevingswet werkt door in 4 Algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). In deze besluiten wordt de wet uitgewerkt in praktische regels. De wet beoogt omgevingsrecht eenvoudiger te maken. Met behulp van één digitaal loket moet het makkelijker worden om ruimtelijke projecten op te starten en daarin rekening te houden met alle relevante wetgeving. De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie en overheden moeten aangeven hoe ze hun eigen participatiebeleid invulling geven. Middels participatie kunnen overheden op tijd belangen, meningen en creatieve ideeën op tafel krijgen door belanghebbenden in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit. Met belanghebbenden bedoelt de wet burgers, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

Geraadpleegde bronnen: rijksoverheid.nl, aandeslagmetdeOmgevingswet.nl, ilpo.nl

3.2 Beleidskader

De meest relevante beleidskaders voor de verbinding van ruimtelijke kwaliteit met wateropgaven zijn de Omgevingsvisie, de Omgevingsagenda's, de Gebiedsagenda's grote wateren, het Programma Integraal Riviermanagement (IRM), KRW, het Deltaprogramma, de beleidsnota drinkwater en het Nationaal Waterprogramma 2022-2027. De rijksoverheid stelt deze beleidskaders op. De inhoud van deze beleidskaders is in deze paragraaf op hoofdlijnen toegelicht.

Deze paragraaf beschrijft tevens hoe de provincies, waterschappen en gemeenten een deel van deze beleidskaders vertalen naar eigen beleidskaders. De provincies en gemeenten stellen bijvoorbeeld regionale waterprogramma's op en de waterschappen stellen aanvullend een waterbeheerprogramma of -plan op. De inhoud van de afzonderlijke beleidskaders van de provincies, waterschappen en gemeenten is in verband met de omvang en diversiteit niet in deze verkenning meegenomen.

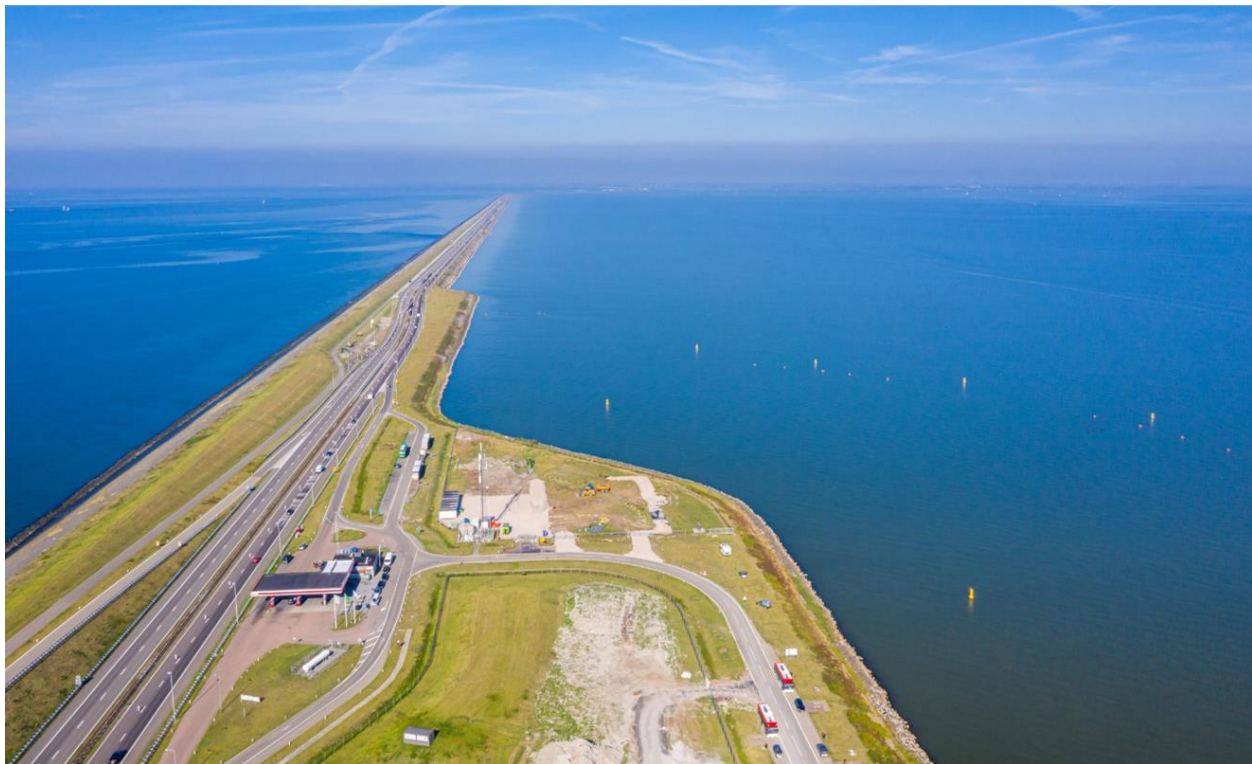
Het beleid krijgt verdere uitwerking in een aantal nationale programma's zoals het Nationaal Programma Landelijke Gebied, het Programma Natuur, het Programma ONS landschap, het Programma Bodem en Ondergrond, het programma "Erfgoed Telt", "Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp (ARO)", het Programma Verstedelijking en Wonen en regionale waterprogramma's van de provincies en gemeenten. Deze programma's zijn in verband met de omvang en diversiteit niet in deze verkenning meegenomen.

Omgevingsvisies

Het nationale beleidskader dat bij de inrichting van Nederland centraal staat is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De NOVI geeft op verschillende manieren richting aan ruimtelijke kwaliteit. Zo zijn er de drie afwegingsprincipes die ook in dit onderzoek worden gebruikt (zie §2.2). In de NOVI staan twee belangrijke keuzes in relatie tot het watersysteem: 1) een klimaatbestendige inrichting van Nederland. Dat betekent dat we Nederland zo inrichten dat ons land de klimaatveranderingen aankan. Daarvoor is nodig dat we functies meer in evenwicht met natuurlijke systemen (bodem en water) inpassen. En 2) het toekomstbestendig maken van het landelijk gebied in goed evenwicht met de natuur en landschap. Nederland werkt bijvoorbeeld aan de overgang naar de kringlooplandbouw zodat gebruik van de grond meer wordt afgestemd op de natuurlijke water- en bodemsystemen. Samenwerkingsafspraken over de NOVI met de medeoverheden zijn in voorbereiding.

De provincie werkt de NOVI nu en komende jaren op regionaal niveau uit in een Provinciale Omgevingsvisie (POVI) en de gemeente doet dit zelfde op lokaal niveau in een gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI). Deze omgevingsvisies hangen met elkaar samen. De omgevingsvisies zijn zelfbindend voor de bestuurslaag die het heeft opgesteld. Dit betekent dat het opgestelde document alleen verplichtingen schept voor degene die het document heeft gemaakt. De omgevingsvisies van het Rijk en van de provincies werken dus niet rechtstreeks door in de omgevingsvisie van de gemeente. Provinciale waterprogramma's zijn een uitwerking van de omgevingsvisies en werken rechtstreeks door naar de waterbeheerprogramma's van waterschappen op grond van de waterwet. Daarnaast maken de provincies omgevingsverordeningen, met o.a. ruimtelijke en kwaliteitsaspecten die rechtstreeks doorwerken naar waterschappen en gemeenten.

Geraadpleegde bronnen: vng.nl, aandeslagmetdeOmgevingswet.nl



Omgevingsagenda's

De Omgevingsagenda is de basis voor de samenwerking tussen Rijk en regio bij opgaven in de fysieke leefomgeving. Het doel van de Omgevingsagenda is om als overheden samen gebiedsgericht (met het gebied als uitgangspunt) uitwerking te geven aan gedeelde ambities en opgaven. Deze zijn vastgelegd in de nationale, provinciale en lokale omgevingsvisies en de visies van de waterschappen. Het gaat om opgaven die met elkaar te maken hebben en om een gebiedsgerichte aanpak vragen. Mobiliteit, energie, landbouw, economie, natuur, cultureel erfgoed en wonen zijn alle functies die ruimte nodig hebben. Nederland is 'verdeeld' in 5 landsdelen: Noord (Friesland, Groningen, Drenthe), Oost (Overijssel, Gelderland), Zuid (Noord-Brabant, Limburg), Noord-west (Noord-Holland, Utrecht, Flevoland) en Zuid-west (Zuid-Holland, Zeeland). Alle landsdelen werken momenteel aan een Omgevingsagenda of bouwstenen hiervoor. Provincies, gemeenten en ministeries bepalen samen welke opgaven in het gebied aandacht vragen en welke daarvan het meest urgent zijn.

Geraadpleegde bronnen: denationaleomgevingsvisie.nl

Deltaprogramma en de vijf deltabeslissingen

Het Deltaprogramma beschermt Nederland tegen overstromingen, zorgt voor voldoende zoetwater en draagt bij aan een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting. Hiertoe zijn onder andere vijf beslissingen over onze delta opgesteld. In het Deltaprogramma 2021 is de eerste zesjaarlijkse herijking van deze deltabeslissingen opgenomen. In de deltabeslissingen staan plannen om Nederland te beschermen tegen hoogwater en zoetwatertekort. De deltabeslissingen horen bij de belangrijke doelen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ze vormen de basis voor het waterbeleid. De deltabeslissingen zijn verankerd in onder meer het Nationaal Waterplan (vanaf 2022 in het Nationaal Waterprogramma), de Waterwet en bestuurlijke afspraken met andere overheden. In het deltaprogramma staat hoe de uitwerking van de deltabeslissingen vordert. De 5 deltabeslissingen die het kabinet uitvoert zijn:

- 1 **De Deltabeslissing Waterveiligheid:** de Deltabeslissing waterveiligheid en het bijbehorende Deltaplan Waterveiligheid zijn gericht op bescherming tegen overstromingen. De kern van de deltabeslissing is dat de kans op overlijden door een overstroming voor iedereen achter de dijken uiterlijk in 2050 niet groter is dan 1 op 100.000 per jaar. De deltabeslissing waterveiligheid gaat uit van een risicobenadering die gerichtere investeringen in de hoogwaterbescherming van Nederland mogelijk maakt. Op basis van de Deltabeslissing Waterveiligheid zijn normen voor primaire waterkeringen vastgelegd in de Waterwet. In het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) geven de waterschappen en het Rijk samen uitvoering aan de versterkingsopgave. In de formele opdracht voor het HWBP is geen harde doelstelling voor ruimtelijke kwaliteit opgenomen. Hoe de waterschappen en het Rijk daar in de praktijk invulling aan geven staat beschreven in H4.1.
- 2 **De Deltabeslissing Zoetwater:** De deltabeslissing Zoetwater en het bijbehorend Deltaplan Zoetwater dragen eraan bij dat Nederland ook in de toekomst in drogere perioden over voldoende zoetwater beschikt, voor een aantrekkelijke leefomgeving en een sterke economische positie. Het doel voor 2050 is dat Nederland weerbaar is tegen zoetwatertekorten. Verspreid over Nederland zijn maatregelen voor onder andere zuinig gebruik, vasthouden, bergen en aanvoeren van zoetwater in uitvoering. Voor de periode 2022 tot en met 2027 is een nieuw maatregelprogramma in voorbereiding. De zoetwaterregio's en het Rijk maken de verantwoordelijkheden helder door invulling te geven aan het proces Waterbeschikbaarheid. Het Deltaplan Zoetwater heeft geen doelstelling die direct gericht is op ruimtelijke kwaliteit, maar zorgt ervoor dat middels een constante voldoende hoeveelheid zoetwater de juiste condities worden gecreëerd waarin ruimtelijke kwaliteit kan ontstaan. In het deltaplan is tevens opgenomen dat in de ruimtelijke inrichting beter rekening moet worden gehouden met de zoetwaterbeschikbaarheid.
- 3 **De Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie:** De deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie bevat een samenhangende aanpak voor hoe ruimtelijke maatregelen kunnen bijdragen aan het beperken van de gevolgen van een overstroming en de gevolgen van extreem weer (hevige neerslag, langdurige droogte en extreme hitte). Centraal onderdeel van de aanpak zijn afspraken hoe we bij ruimtelijke ontwikkelingen meer waterrobuust en klimaatbestendig kunnen handelen en instrumenten waarmee de samenwerkende partijen de ambitie en de werkwijze vastleggen. Water en ruimte worden hiermee structureel verbonden. Doel is een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting in 2050. Om voortgang te behouden is in 2018 het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie vastgesteld waaraan de gezamenlijke overheden zich gecommitteerd hebben. Hierin zijn 7 ambities opgenomen die structuur bieden om de doelstelling te bereiken.
- 4 **De Deltabeslissing IJsselmeergebied:** Het IJsselmeergebied vervult een aantal cruciale functies voor de Nederlandse waterveiligheid en waterhuishouding. De Deltabeslissing IJsselmeergebied geeft richting aan de maatregelen die zorgen voor het behouden en versterken van die functies. De Deltabeslissing IJsselmeergebied gaat specifiek over het peilbeheer van het IJsselmeer in relatie tot de zoetwatervoorziening en de waterafvoer naar de Waddenzee. De voorkeursstrategie wordt uitgevoerd met specifieke maatregelen voor het IJsselmeergebied.
- 5 **De Deltabeslissing Rijn-Maasdelta:** De Rijn-Maasdelta bestaat uit de bedijkte Maas, de Rijntakken, het benedenrivierengebied tot aan de monding van de rivieren in zee en de noordelijke bekkens van de Zuidwestelijke Delta. De deltabeslissing Rijn-Maasdelta gaat over keuzes in het hoofdwatersysteem die gevolgen hebben voor het rivierengebied, Rijnmond- Drechtsteden en de Zuidwestelijke Delta. In de geactualiseerde deltabeslissing staat hoe het Rijnwater over de rivieren

de Waal, de Nederrijn-Lek en de IJssel wordt verdeeld. Tot 2050 verandert er volgens deze voorgestelde deltabeslissing niets.

Geraadpleegde bron: deltaprogramma.nl

Gebiedsagenda's Grote Wateren

Het Rijk werkt samen met partners in de regio - medeoverheden, belangenorganisaties, burgers, kennisinstellingen en het bedrijfsleven - aan de Gebiedsagenda's Grote Wateren. Deze gebiedsagenda's zijn er voor het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta en het Waddengebied. Ruimtelijke kwaliteit is in elk van deze agenda's een drager geweest van het proces van de totstandkoming.

- **Agenda IJsselmeergebied 2050.** De ambitie van het IJsselmeergebied is in de Agenda omschreven als landschap van wereldklasse via cultuurhistorie als leidraad voor ruimtelijke ontwikkeling, het versterken van ruimtelijke eenheid en diversiteit en de internationale voorbeeldfunctie voor duurzame ontwikkeling in deltagebieden. Ook moet er sprake zijn van een toekomstbestendig water- en ecosysteem en draagt het gebied bij aan een vitaal en economisch krachtig Nederland. Vanuit de Agenda is er sprake van een sterke combinatie van functies, het voorkomen van afwenteling en via de samenwerking met meer dan 60 partijen staat het gebiedseigen karakter centraal.
- **De Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta 2050** verbindt voor de grote wateren in de Zuidwestelijke Delta zo veel mogelijk de streefbeelden en opgaven voor het Deltaprogramma, de ecologische kwaliteit en de regionale economie met elkaar. Daarbij is verbreding en samenhang gezocht met (andere) prioritaire opgaven uit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI, zoals circulaire economie, energietransitie en klimaatadaptatie. Het uiteindelijke resultaat is een integraal langetermijnperspectief 2050 voor de ontwikkeling van de Zuidwestelijke Delta, een kennis- en innovatieprogramma en een oriënterende uitvoeringsagenda 2030. De Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta 2050 geeft gebiedsgericht uitvoering aan de NOVI.
- **Agenda voor het Waddengebied 2050** legt de verbinding tussen de verschillende opgaven in het gebied. Bij de totstandkoming van de Gebiedsagenda is een breed samenwerkingsverband opgezet met onder andere lokale partijen, waarmee het gebiedseigen karakter geborgd is. Zij zijn middels een Uitvoeringsprogramma georganiseerd onder aansturing van een Bestuurlijk Overleg, Omgevingsraad en Klankbordgroep. In juli 2020 is de ontwerp-Agenda voor het Waddengebied 2050 opgeleverd. De hoofddoelstelling voor de Waddenzee, "een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied en het behoud van het unieke open landschap", blijft onverminderd van kracht.

De Gebiedsagenda's Grote Wateren zorgen voor een aanpak waarbij kansen en opgaven in het gebied die met elkaar te maken hebben te verbinden. Denk hierbij aan opgaven voor natuur, klimaatadaptatie, energietransitie, bereikbaarheid, cultureel erfgoed en economische functies. De agenda's richten zich op het maken van een toekomstbeeld voor het gebied die richting geeft naar 2050. Daarnaast richten de agenda's zich op een gezamenlijke kennis-, innovatie- en uitvoeringsagenda voor maatregelen en projecten. Daar waar de Gebiedsagenda's Grote Wateren het integratiekader zijn voor de fysieke opgaven in de grote wateren richten de Omgevingsagenda's zich op het land. Raakvlakken of grensoverschrijdende opgaven tussen land en de grote wateren kunnen onderdeel uitmaken van de betreffende Gebiedsagenda's en Omgevingsagenda's.

Geraadpleegde bronnen: [Ontwerp Nationaal Waterprogramma 2022-2027](#), [agendavoortwaddengebied2050.nl](#), [agendaijsselmeergebied2050](#).

Programma Integraal Riviermanagement (IRM)

In het programma Integraal Riviermanagement (IRM) werken regionale overheden en het Rijk vanuit één gezamenlijke visie samen aan een veilig, bevaarbaar, vitaal en aantrekkelijk Maas- en Rijngebied. Het doel is te komen tot een toekomstbestendig riviersysteem dat meervoudig bruikbaar is en als systeem goed functioneert. De integrale visie vormt het fundament op basis waarvan indicatieve maatregelen en hun locatie voor de periode van 2028 tot 2032 worden bepaald en voor de doorkijk naar maatregelen die vervolgens in de periode tot 2050 kunnen worden genomen. Binnen het programma Integraal Riviermanagement wordt onderzocht of en zo ja waar in de toekomst rivierverruimende maatregelen noodzakelijk zijn. Dit gebeurt vanuit het oogpunt van waterveiligheid en vanuit andere doelen in het rivierengebied zoals natuurontwikkeling en scheepvaart.

Geraadpleegde bron: deltaprogramma.nl

Beleidsnota drinkwater

In de beleidsnota drinkwater is het beleid voor drinkwatervoorziening vastgelegd. Deze beleidsnota gaat onder meer in op de ruimtelijke bescherming van bestaande en toekomstige drinkwaterbronnen. De toenemende concurrentie van functies in de boven- en ondergrond maakt het steeds moeilijker ruimte te vinden voor nieuwe drinkwaterwinningen. Dit vraagt om ruimtelijke afwegingen. Een van de (sub-)doelstellingen is het reserveren van voldoende ruimte voor waterwinningen, strategische voorraden en drinkwaterinfrastructuur.

Geraadpleegde bron: Beleidsnota drinkwater 'schoon drinkwater voor nu en later' (2014)

Vooruitblik: Ontwerp Nationaal Waterprogramma (NWP) 2022-2027

In het Ontwerp NWP 2022-2027 beschrijft de Rijksoverheid de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en de uitvoering ervan in de Rijkswateren. Voor het waterbeleid is het NWP een uitwerking van de nieuwe Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Het Ontwerp NWP 2022-2027 beschrijft meer dan voorheen de raakvlakken van het nationale waterbeleid met het beleid voor een aantal andere onderwerpen in de fysieke leefomgeving, zoals natuur, landbouw, verstedelijking en energietransitie. Het NWP is voor is zelfbindend voor het rijk. Het kabinet vraagt overheden het NWP te vertalen naar hun regionale (water)plannen. Belangrijke onderdelen van het NWP zijn de stroomgebiedbeheerplannen, het overstromingsrisicobeheerplan en het Programma Noordzee, die als wettelijke bijlagen zijn opgenomen.

Geraadpleegde bron: helpdeskwater.nl

3.3 Uitvoeringsprogramma's en beheerplannen

De uitvoeringsprogramma's en beheerplannen die in het kader van deze verkenning het meest relevant zijn, zijn het hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT), de PAGW-maatregelen, de Overstromingsrisicobeheerplannen, de Stroomgebiedbeheerplannen en de Waterbeheerprogramma's van de waterschappen en de Natura2000 beheerplannen. Deze paragraaf licht deze programma's en beheerplannen op hoofdlijnen toe. Overige relevante uitvoeringsprogramma's voor de ruimtelijke kwaliteit zijn het uitvoeringsprogramma STRONG en de Erfgoeddeal.



Hoogwaterbeschermingsprogramma

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is een alliantie van de 21 waterschappen en Rijkswaterstaat. Om in 2050 te voldoen aan de normen voor waterveiligheid die sinds 2017 van kracht zijn, worden in de periode tot 2050 in heel Nederland circa 1300 kilometer aan dijken en 500 sluisen, stuwen en gemalen versterkt. Het HWBP valt onder het Nationale Deltaprogramma en is het grootste uitvoeringsprogramma van het Deltaplan Waterveiligheid.

Geraadpleegde bronnen: hwbp.nl, helpdeskwater.nl

Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

In het MIRT Overzicht zijn 'natte' opgaven en projecten opgenomen. Dit zijn de opgaven en projecten die een relatie hebben met ruimtelijke functies zoals ecologie, recreatie, economie en bereikbaarheid. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om opgaven en projecten op het gebied van waterveiligheid, zoetwatervoorziening en waterkwaliteit. Op dit moment zijn nationale waterprojecten nog geen expliciet zelfstandig onderdeel van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). De verbinding tussen de opgaven op het gebied van water en ruimte en de mogelijke rol hierin van het MIRT zijn een van de onderwerpen van de vernieuwing van het MIRT.

Geraadpleegde bron: rijksoverheid.nl

PAGW-maatregelen

De ministeries I&W en LNV hebben door Rijkswaterstaat een verkenning laten uitvoeren naar het ecologisch gezond en toekomstbestendig maken van de grote wateren. Dit heeft geleid tot het opzetten van de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW). De ambitie is: toekomstbestendige grote wateren waar hoogwaardige natuur goed samengaat met krachtige economie. In 2017 verkende Rijkswaterstaat wat tot 2050 nodig is om de grote wateren ecologisch gezond en toekomstbestendig te maken. Het resultaat is een adaptief en gebiedsgericht maatregelenpakket gericht op 5 hoofddoelen:

- De ecologische waterkwaliteit verbeteren;

- Verloren en ontbrekende leefgebieden aanleggen;
- Natuurlijke dynamiek terugbrengen;
- Het estuariën karakter van de delta versterken;
- Verbindingen tussen de zee, estuaria en rivieren verbeteren.

De maatregelen hebben betrekking op de bekkens van het Zuidwestelijk Deltagebied, de Waddenzee/EemsDollard, het IJsselmeergebied en het rivierengebied.

Geraadpleegde bron: helpdeskwater.nl

Overstromingsrisicobeheerplan (ORBP)

In het overstromingsrisicobeheerplan (ORBP) zijn alle doelen en maatregelen opgenomen die eerder in nationale of regionale context zijn vastgesteld en waarvoor bestuurlijk en publiek draagvlak bestaat. Het ORBP Rijn, Maas, Schelde en Eems 2022-2027 vormt een bijlage bij het Nationaal Waterprogramma 2022-2027. In december 2021 moeten de EU-lidstaten de 2e generatie overstromingsrisicobeheerplannen hebben vastgesteld. Nederland heeft gedeeltelijk andere doelen en maatregelen gekozen dan in de vorige ORBP-en. Dit is het gevolg van nieuwe inzichten, ontwikkelingen in het beleid voor de waterveiligheid en aanbevelingen van de Europese Commissie. Voor de tweede planperiode heeft Nederland één nieuw plan gemaakt voor de vier stroomgebieden samen.

Geraadpleegde bron: helpdeskwater.nl

Stroomgebiedbeheerplannen (SGPB's)

Om de waterkwaliteit van rivieren en hun stroomgebied te verbeteren en te waarborgen, voert Nederland zogeheten Stroomgebiedbeheerplannen uit, ook wel SGPB's genoemd. In SGPB's staan afspraken en concrete maatregelen om KRW-doelen (Kaderrichtlijn Water) te halen. De kaders van de KRW zijn regionaal uitgewerkt door Regionale Ambtelijke Overleggen (RAO's) en Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's). De beheerplannen zijn gemaakt voor de stroomgebieden Rijndelta, Maas, Schelde en Eems. Deze plannen bevatten op hoofdlijnen de maatregelen voor de komende 6 jaar. De uitvoering van de SGPB's in Nederland bestaat uit honderden maatregelen. Nederland maakt ook overkoepelende delen voor deze plannen samen met de bovenstroomse landen.

Geraadpleegde bron: helpdeskwater.nl

Waterbeheerprogramma's waterschappen (WBP)

De minimumeisen voor het waterbeheerplan zijn te vinden in de Waterwet en in de provinciale verordening waterbeheer (of provinciale omgevingsverordening). Vermoedelijk vanaf 2022 staan de eisen voor het WBP in de Omgevingswet en in de provinciale omgevingsverordening. Binnen de waterschappen hebben WPB's twee belangrijke doelen: intern richting geven aan de waterschapsactiviteiten en extern communiceren hierover.

Geraadpleegde bron: [uvw.nl](https://www.uvw.nl)

Natura2000 beheerplannen

Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden. In deze Natura 2000-gebieden worden bepaalde dieren, planten en habitats beschermd om de biodiversiteit (soortenrijkdom) te behouden. Alle EU-lidstaten wijzen beschermde gebieden aan voor specifieke (leefgebieden van) (vogel-)soorten. Er dienen maatregelen genomen te worden om achteruitgang te voorkomen en instandhoudingsdoelen te bereiken.

Geraadpleegde bron: www.natura2000.nl

3.4 Financiële middelen en regelingen

Bij de totstandkoming van ruimtelijke kwaliteit spelen financiële middelen een belangrijke rol. Hoewel ruimtelijke kwaliteit ook veel baten oplevert, gaan met de realisatie van ruimtelijke kwaliteit vaak ook financiële kosten gemoeid. In deze paragraaf wordt een aantal regelingen toegelicht die in de huidige kaders kunnen zorgen voor financiële middelen ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave.

Deltafonds (DF)

Het Deltafonds is een zelfstandig onderdeel van de rijksbegroting. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat beheert het fonds. De instelling van het Deltafonds is wettelijk geregeld in de Waterwet (Stb. 2009, 107), met als doel de financiering en bekostiging van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening, en sinds 2015 ook waterkwaliteit (zie artikel 7.22a Waterwet). Op grond van artikel 7.22d Waterwet kunnen zowel 'uitgaven' als 'subsidies' ten laste komen van het fonds. Uitgaven zijn bestedingen voor maatregelen of activiteiten van het Rijk. Subsidies zijn financiële bijdragen ten behoeve van activiteiten van derden, bijvoorbeeld decentrale overheden. Dit betekent dat het fonds niet ingezet kan worden voor andere doelen, zoals een direct doel als ruimtelijke kwaliteit.

Het Deltafonds wordt voornamelijk gevoed met bijdragen uit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De waterschappen betalen gezamenlijk de helft van de bijdrage aan de versterkingsmaatregelen van primaire waterkeringen van het HWBP en dragen bij aan de afronding van het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2).

Geraadpleegde bronnen: infomil.nl, deltaprogramm2020.deltacommissaris.nl, vaststelling van de begrotingsstaat van het Deltafonds 2021

Infrastructuurfonds (IF)

Het infrastructuurfonds is een onderdeel van de rijksbegroting waaruit rijkswegen, spoor- en waterprojecten betaald worden. De doelstelling van het Infrastructuurfonds is wettelijk vastgelegd in de Wet op het Infrastructuurfonds (Stb. 1993, 319): 'Het bevorderen van een integrale afweging van prioriteiten en het bevorderen van continuïteit van middelen voor infrastructuur'. Over de inzet van projecten vindt besluitvorming plaats in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Uit het fonds kunnen uitgaven worden gedaan ten behoeve van onderdelen van infrastructuur welke zijn opgenomen in het bijbehorende besluit. Ook kunnen subsidies worden verstrekt op grond van verschillende wetten en regelingen, waaronder de Deltawet, Regeling bijzondere subsidies waterkeren en waterbeheren en Tijdelijke regeling eenmalige uitkering bestrijding regionale wateroverlast. Geraadpleegde bron: rijksoverheid.nl

Subsidieregeling Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) verstrekt subsidie voor dijkversterkingsprojecten. Hierbij wordt gewerkt met de verhouding 50% (bijdrage Rijk) - 40% (bijdrage Waterschappen) - 10% (projectgebonden bijdrage door het betreffende waterschap). Om in aanmerking te komen, dienen waterschappen subsidieaanvragen in bij de programmadirectie HWBP. In de subsidieregeling HWBP is wettelijk vastgelegd aan welke voorwaarden moet worden voldaan om subsidie te kunnen krijgen. Doelstelling van het HWBP is dat alle primaire waterkeringen uiterlijk in 2050 aan de wettelijke norm te laten voldoen.

Een sobere en doelmatige aanpak is het uitgangspunt om voor subsidie in aanmerking te komen. Ruimtelijke inpassing is subsidiabel als het daarbij gaat om locatie specifieke maatregelen of voorzieningen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van een plan te voorkomen, te beperken of te compenseren conform artikel 5.4 lid 2 uit de Waterwet. Een directe bijdrage aan het doel ruimtelijke kwaliteit is echter niet subsidiabel. Het staat de waterschappen vrij om ruimtelijke kwaliteit of andere doelstellingen toe te voegen aan de opgave als hiervoor andere financiële bronnen kunnen worden aangewend. Het HWBP faciliteert dat derden meekoppelkansen aandragen en stimuleert het onderzoeken van meekoppelkansen en gebiedsontwikkeling door het subsidiëren van brede verkenningen

Geraadpleegde bronnen: rijksoverheid.nl, hoogwaterbeschermingsprogramma.nl

Kwaliteitsfonds of subsidie door provincie, waterschap of gemeente

In specifieke provincies of gemeenten worden subsidies of kwaliteitsfondsen opgericht ten behoeve van verbetering van ruimtelijke kwaliteit. In veel gevallen zijn deze gericht op verpauperde of achtergestelde gebieden. De aansluiting vanuit de wateropgave is niet automatisch aanwezig. Voorbeelden van dergelijke regelingen zijn de regeling financiële compensatie verbetering ruimtelijke kwaliteit 2014 van de Provincie Zuid-Holland en de uitvoeringsregeling Herstructurering Ruimtelijke kwaliteit van de Provincie Drenthe.

Waddenfonds

Het Waddenfonds is opgericht om een duurzame en kwalitatieve impuls te geven aan de ecologie en economie van het Waddengebied. Het ondersteunt zowel ondernemers, stichtingen, verenigingen als lagere overheden in de uitvoering van projecten. Een randvoorwaarde voor het verkrijgen van subsidie is een bijdrage aan het realiseren van de (hoofd)doelen, waaronder 1) het vergroten en versterken van de natuur- en landschapswaarden van het Waddengebied en 2) het verminderen of wegnemen van externe bedreigingen van de natuurlijke rijkdom van de Waddenzee. Het fonds is in 2007 door het Rijk opgericht. Sinds 2012 valt het fonds onder de verantwoordelijkheid van de provincies Fryslân, Groningen en Noord-Holland.

Geraadpleegde bron: waddenfonds.nl

Goede doelen loterijen

In het kader van de Wadden is het ook relevant te benoemen dat de Nationale Postcode Loterij sinds 1997 financiële steun biedt aan natuurbescherming van de Wadden via financiële bijdragen aan de Waddenvereniging. Naast de waddenvereniging heeft de postcodeloterij ook bijgedragen aan andere water gerelateerde projecten zoals bijvoorbeeld de Marker Wadden.

Geraadpleegde bron: waddenvereniging.nl

Bekostiging uitvoering NOVI

Het kernidee van de NOVI is dat betere, meer geïntegreerde ruimtelijke keuzes leiden tot bredere welvaart. Dat betekent dat investeringen maatschappelijke meerwaarde moeten opleveren. Voor overheden geldt dat kosten en investeringen ingepast moeten worden binnen de budgetten die daarvoor op het moment van besluitvorming beschikbaar zijn. Bekostiging is nu vooral gekoppeld aan (sectorale) programma's en projecten en wordt ingezet in de vorm van subsidies of via specifieke fondsen. Op onderdelen van de NOVI zoals de omgevingsagenda's geldt dat deelnemende partijen hun bevoegdheden, instrumenten, middelen en kennis en expertise zo inzetten dat deze bijdragen aan de

realisatie van de gedeelde opgaven. Onderdeel daarvan kan zijn het onderzoeken van en zo mogelijk afspraken maken over de mogelijkheden van bundeling en herprioritering van budgetten.

Geraadpleegde bronnen: denationaleomgevingsvisie.nl, novistukken.nl

Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp

Het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp 2021-2024 is een vierjarig stimuleringsprogramma om de inzet van ruimtelijk ontwerp bij maatschappelijke opgaven te stimuleren. Het actieprogramma vormt een onderdeel van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het cultuurbeleid. Voor de periode 2021-2024 wordt ingezet op 'beter en breder'. Oftewel: het ruimtelijk ontwerp kan nog effectiever en vaker worden inzetten. De uitvoering vindt plaats langs vijf actielijnen. Het ministerie van BZK en OCW zijn verantwoordelijk en de overige departementen zijn betrokken. Voor de uitvoering van het programma wordt samenwerking en dialoog gezocht met medeoverheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en ontwerpsector.

Geraadpleegde bron: denationaleomgevingsvisie.nl

Financiering Integraal Riviermanagement (IRM)

In het huidige programma Integraal Riviermanagement (IRM) is vooralsnog geen reservering voorzien die specifiek toeziet op investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Het Programma onder de Omgevingswet (PoW) voor IRM bevat een integrale visie op het riviereengebied waarin onder meer de werkwijze met verantwoordelijkheden en bekostiging wordt opgesteld. Naar verwachting wordt het PoW eind 2023 door de ministers van IenW, LNV en BZK na advies van de stuurgroep Integraal Riviermanagement vastgesteld.

Erfgoeddeal

De Erfgoed Deal is een samenwerkingsverband tussen de rijksoverheid, gemeenten, provincies en maatschappelijke organisaties actief in de ruimtelijke ordening en erfgoedzorg. De Erfgoed Deal is dus van én voor de initiatiefnemers. Vanuit deze gedachte werken wij als programmabureau aan de realisatie van de ambities en doelen van de Erfgoed Deal.

Geraadpleegde bron: erfgoeddeal.nl

Vereniging Natuurmonumenten

De Vereniging Natuurmonumenten heeft als doel het behouden en beheren van in natuurwetenschappelijk en landschappelijk opzicht belangrijke terreinen in Nederland met het zich daarop bevindende cultureel erfgoed. De vereniging koopt en beheert met zo'n 700.000 leden circa 400 natuurgebieden.

Geraadpleegde bron: www.natuurmonumenten.nl

Vooruitblik: Financiële bijdrage op basis van artikel 13.22 van de Omgevingswet

Artikel 13.22 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om op vrijwillige basis te contracteren over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. In artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit, zoals ingevoegd door het voorgenomen Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, zijn limitatief de activiteiten aangewezen waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen. Overheden kunnen in een overeenkomst bepalingen opnemen over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma.

3.5 Verantwoordelijkheidsverdeling

Deze paragraaf beschrijft op hoofdlijnen de verantwoordelijkheden voor het Rijk, de waterschappen, de provincies, de gemeenten en de drinkwaterbedrijven voor de wateropgaven en voor de ruimtelijke kwaliteit. Het waterbeheer in Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In de Waterwet, de Drinkwaterwet en de Wet milieubeheer staat welke overheidslaag waarvoor verantwoordelijk is in het waterbeheer. Daarnaast zijn in het Bestuursakkoord Water (2011) en een aanvulling hierop (2018) afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden in het waterbeheer. Het uitgangspunt is dat maximaal 2 bestuurslagen zich met een onderwerp bezighouden. Een en ander staat verder uitgewerkt in het Ontwerp Nationaal Waterprogramma 2022 - 2027.

3.5.1 Verantwoordelijkheden van het rijk

Het nationale waterbeleid valt in hoofdzaak onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenW. Ook de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn verantwoordelijk voor beleid dat relevant is voor het water in Nederland. Denk aan landbouw, natuur, woningbouw en ruimtelijke ordening. Het rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het volledige waterbeleid en -beheer en is verantwoordelijk voor het regisseren van de afstemming van het waterbeheer met de landen rondom de Noordzee en met de bovenstrooms gelegen landen in de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems.

De verantwoordelijkheden van het rijk voor de wateropgaven zijn:

- Het rijk heeft een systeemverantwoordelijkheid voor waterveiligheid wat betekent dat het verantwoordelijk is voor het functioneren van het systeem dat de veiligheid tegen overstromingen moet waarborgen. Deze verantwoordelijkheid wordt voor de primaire waterkeringen (waaronder de stormvloedkeringen) ingevuld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De minister van IenW is systeemverantwoordelijk. Het ministerie van IenW scheidt de kaders, mede op basis van Europese regels, en verstrekt het benodigde instrumentarium zoals voor de beoordeling van de waterkeringen. Tevens vervult het ministerie (via de Inspectie voor Leefomgeving en Toezicht) het toezicht op de primaire waterkeringen.
- Het Rijk vervult een primaire verantwoordelijkheid in de verdeling van het water via het hoofdwatersysteem. Hiervoor werkt het samen met de waterschappen, vanwege de onderlinge afhankelijkheid van het hoofdwatersysteem en het regionale watersysteem, en samen met gebruikers die rechtstreeks water aan het hoofdwatersysteem onttrekken. Het Rijk werkt samen met zoetwaterregio's aan de waterbeschikbaarheid.
- Het Rijk heeft een kaderstellende rol voor drinkwaterkwaliteit, is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en houdt toezicht op de kwaliteit van het drinkwater.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor het stoffenbeleid zoals de mestwetgeving en toelating van stoffen als gewasbeschermingsmiddelen.

De verantwoordelijkheden van het Rijk voor de ruimtelijke kwaliteit:

- De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is de coördinerend bewindspersoon voor de ruimtelijke ordening en voert voor het Rijk hierover de regie in samenspraak met decentrale overheden. Het ministerie van BZK stelt daarvoor het ruimtelijk beleid op samen met andere overheden, wat met intewerkingtreding van de Omgevingswet invulling krijgt met de

Nationale Omgevingsvisie (NOVI). De NOVI bevat omgevingsbeleid wat breder is dan ruimtelijk beleid. In die zin heeft het Rijk een kaderstellende rol. Aangezien de NOVI zelfbindend is voor het Rijk betekent dit dat naast BZK ook de andere ministeries een verantwoordelijkheid hebben in het realiseren van ruimtelijke kwaliteit

- Het Rijk is verantwoordelijk voor een goed stelsel van omgevingsrecht, inclusief de zorg voor zorgvuldige en transparante besluiten, de ondersteuning van kennisontwikkeling en de inzet van ruimtelijk ontwerp(end onderzoek). De minister van BZK is systeemverantwoordelijk voor de realisatie van een goede leefomgevingskwaliteit en stimuleert met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) monitoring, ontwerpkracht en goed opdrachtgeverschap. De minister van OCW is naast (mede)verantwoordelijk voor het architectuurbeleid ook stelselverantwoordelijk voor het behoud van cultureel erfgoed en werelderfgoed. Voor erfgoed zijn de verantwoordelijkheden zoveel als mogelijk belegd bij de sector.
- Het Rijk waarborgt de belangen voor natuur in wetgeving. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is verantwoordelijk voor het beschermen, versterken en duurzaam benutten van natuur en biodiversiteit en heeft hiervoor een kaderstellende rol. De minister van LNV is daarnaast verantwoordelijk voor klimaatadaptatie in landbouw- en natuurgebieden. Het aanwijzen van een natuurgebied gebeurt door een aanwijzingsbesluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat. De betrokken overheden stellen vervolgens een Natura2000 beheerplan op. Voor natuurbescherming heeft de provincie een fundamentele rol aangezien zij verantwoordelijk is voor het realiseren van natuurdoelen.

Rijkswaterstaat is als uitvoerend agentschap van het Ministerie van IenW verantwoordelijk voor de uitvoerende taken voor handhaving van de basiskustlijn, het beheer van grote wateren, zoals de zee en de rivieren, en het onderhouden van een deel van de waterkeringen. Voor deze uitvoerende taken krijgt Rijkswaterstaat de randvoorwaarden en middelen vanuit de beleidsdepartementen van het Rijk.

Dit houdt voor de wateropgaven in:

- Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor de uitvoering van de beoordeling, de versterkingsopgave en het beheer en onderhoud van de primaire en regionale waterkeringen in het beheer van het Rijk.
- Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer van de rivierbedding conform de legger.
- Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het peilbeheer van een aantal grote wateren, waaronder IJsselmeer en Markermeer (onderdeel waterkwantiteit).
- Als beheerder van de Rijkswateren is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Rijkswaterstaat heeft bevoegdheden voor de verlening van vergunningen voor lozingen op Rijkswateren en voer hierop toezicht en handhaving uit.
- Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor (onderhoud van) het hoofdvaarwegennet dat overlap vertoont met (delen) van het hoofdwatersysteem (waarvoor het Ministerie van IenW beleidsverantwoordelijk is).

Rijkswaterstaat zoekt bij de uitvoering van de kerntaken naar kansen om maatschappelijke meerwaarde te leveren, vooral voor de kwaliteit van de leefomgeving. Rijkswaterstaat heeft geen specifieke verantwoordelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit anders dan de taak die elke overheid heeft voor ruimtelijke kwaliteit voortvloeiend uit de NOVI. De taken voor bescherming van natuur, landschap en cultuurhistorisch erfgoed dragen bij aan de ruimtelijke kwaliteit. Rijkswaterstaat draagt zorg voor

het opstellen, coördineren en uitvoeren van (een deel van) de beheerplannen voor Natura 2000 gebieden. Voor het beheer van cultureel erfgoed en landschap werkt Rijkswaterstaat sinds 2019 samen met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

3.5.2 Verantwoordelijkheden van de waterschappen

De verantwoordelijkheden van de waterschappen voor de wateropgaven zijn:

- De waterschappen hebben een grote verantwoordelijkheid voor waterveiligheid en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de beoordeling, de versterkingsopgave en het beheer en onderhoud van de primaire en regionale waterkeringen die zij in beheer hebben.
- De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de regionale wateren, zoals kanalen en poldervaart en vervullen een verantwoordelijkheid voor de verdeling van water in het binnenland.
- De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in hun beheer. Waterschappen dragen zorg voor de ecologische waterkwaliteit door het nemen van inrichtingsmaatregelen. Met deze inrichtingsmaatregelen zorgen waterschappen voor voldoende ruimte voor natuurlijke processen en voor gezonde populaties in flora en fauna.
- De waterschappen zijn verantwoordelijk en hebben het bevoegd gezag voor onttrekkingen van grondwater voor doelen anders dan de winning van drinkwater, grote industriële winningen en bodemenergiesystemen (want deze verantwoordelijkheden zijn belegd bij de provincie, zie ook §3.5.3).

De waterschappen hebben geen specifiek verantwoordelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit.

3.5.3 Verantwoordelijkheden van de provincies

De verantwoordelijkheden van de provincies voor de wateropgaven zijn:

- De provincies zijn verantwoordelijk kadersteller voor het regionale watersysteem, inclusief de regionale waterkeringen. De provincie bepaalt hiervoor het strategisch beleid en draagt zorg voor de maatschappelijke functies van het regionaal watersysteem. Dit betekent dat de provincie onder meer verantwoordelijk is voor het aanwijzen en normeren van regionale keringen. De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de goedkeuring van dijkversterkingsplannen. Voor de waterbeschikbaarheid betekent het dat de provincies regisseurs zijn voor de uitwerking per regio.
- De provincies zijn verantwoordelijk voor het strategisch beleid ten behoeve van het grondwaterbeheer. Zij dragen zorg over de kwaliteit van het grondwater, onder meer in relatie tot de KRW doelstellingen. De provincies monitoren de kwaliteit en kwantiteit van het grondwater. Samen met de waterschappen hebben zij bevoegdheden voor het verlenen van vergunningen en handhaving hiervan. De Waterwet maakt onderscheid in bevoegdheden op basis van het doel van de onttrekking en de te onttrekken hoeveelheden. De provincie is bevoegd gezag voor winning van drinkwater, grote industriële winningen en bodemenergiesystemen. In de andere gevallen is het waterschap bevoegd gezag.
- De provincies zijn aandeelhouder van drinkwaterbedrijven (net als gemeenten) en zien toe op de continuïteit van hun bedrijfsvoering.

De provincie vervult in Nederland een grote verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. De provincie is kadersteller voor ruimtelijke ordening, natuur en bodembescherming. Dit houdt onder meer in:

- De provincie heeft een kaderstellende rol voor de fysieke leefomgeving en vult deze in door het opstellen van een provinciale omgevingsvisie (POVI) en omgevingsverordeningen. Deze omgevingsvisie vervangt het strategisch beleid van provincies dat eerder apart werd neergelegd in Streekplan, Milieubeleidsplan, Waterhuishoudingsplan en het Verkeer- en vervoerplan. De omgevingsvisies omvatten ook beleid ten aanzien van versterking van landschap.
- De provincie heeft een investerende rol in met name natuurbeheer. De provincie is verantwoordelijk voor natuurbescherming en bepaalt sinds 1 januari 2017 voor hun gebied wat wel en niet mag in de natuur. Provincies hebben de bevoegdheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in beschermde natuurgebieden.
- De provincie vervult een faciliterende rol als gebiedsregisseur en treedt faciliterend op bij gemeente-overschrijdende dilemma's.
- De provincie is deels verantwoordelijk voor het beheer van het cultureel erfgoed. De provincie voert onder meer het interbestuurlijk toezicht uit en controleert of het gemeentelijk erfgoedbeleid aan de wettelijke vereisten voldoet.

3.5.4 Verantwoordelijkheden van de gemeenten

De gemeente vervult een beperkt aantal verantwoordelijkheden voor de wateropgaven:

- De gemeente is verantwoordelijk voor het grondwater in stedelijk gebied en de ruimtelijke inrichting op lokaal niveau en zorgt mede hiermee voor de afvoer van afvalwater en overtollig regenwater via de riolering.
- Een aantal gemeenten zijn aandeelhouder van drinkwaterbedrijven (net als provincies) en zien vanuit die rol toe op de continuïteit van hun bedrijfsvoering.

De gemeenten vervult in Nederland een grote rol verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit. Dit houdt in:

- De gemeente is verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid middels bestemmingsplannen (en na inwerkingtreding van de Omgevingswet in een gemeentelijke omgevingsvisie)
- De gemeente is deels verantwoordelijk voor het beheer van het cultureel erfgoed.

3.5.5 Verantwoordelijkheden van drinkwaterbedrijven

Drinkwaterbedrijven zijn overheids-NV's die taken uitvoeren binnen de door het Rijk en de EU gestelde kaders, zoals vastgelegd in de drinkwaterwet. Drinkwaterbedrijven zijn voor de wateropgaven verantwoordelijk voor de levering van drinkwater.

3.5.6 Gezamenlijke verantwoordelijkheid vastgelegd in Bestuursakkoord Water

Het waterbeheer in Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. In het Bestuursakkoord Water (2011) zijn door het Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en drinkwaterbedrijven maatregelen overeengekomen voor doelmatiger waterbeheer. Minder bestuurlijke drukte, heldere verantwoordelijkheden, slim en kosteneffectief samenwerken staat centraal. In 2018 is een aantal aanvullende afspraken gemaakt op het gebied van bruikbare en toegankelijke informatie, cybersecurity, samenwerking, de implementatie van de

Omgevingswet in de waterketen. De afspraken uit het (aanvullend) BAW liepen tot 31 december 2020. Met de BAW-partners is afgesproken dat het niet in de rede ligt nog voor het aantreden van het nieuwe kabinet tot en eventueel vervolg op het BAW te komen. Vooruitlopend hierop zijn in de Stuurgroep Water afspraken gemaakt over het, onder voorwaarden, continueren van de enkele afspraken. In dit akkoord is geen specifieke aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De primaire doelstelling is te komen tot een doelmatiger waterbeheer.

Aanleiding was het besluit van het toenmalige kabinet om met ingang van 2011 de rijksbegroting met 100 miljoen te verlichten en hiervoor werd een wijziging van de Waterwet en Waterschapswet (de zogenaamde Spoedwet 100 miljoen) in procedure gebracht. Het regeerakkoord stelde verder dat de vergroting van de waterveiligheid een kerntaak van de overheid blijft en nodig is om te kunnen blijven voldoen aan geldende normen. Een deel van de rijkstaken op het terrein van water (aanleg en verbetering van primaire keringen in beheer bij de waterschappen) werd daarmee ook overgedragen aan de waterschappen met een aanvullende taakstelling van 50 miljoen in 2014 oplopend tot 100 miljoen euro in 2015 en verder.



3.6 Onze constatering

Constateringen over hoe de aanpak van wateropgaven met wet- en regelgeving, beleidskaders en programma's wordt georganiseerd en hoe ruimtelijke kwaliteit daarin wordt geborgd zijn:

- De aanpak van wateropgaven is eenduidig belegd, terwijl de stimulering van ruimtelijke kwaliteit niet één eenduidige probleemeigenaar kent. De aanpak van de wateropgaven wordt hoofdzakelijk bepaald door de rollen, taken en verantwoordelijkheden zoals wettelijk vastgelegd. Grofweg zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de waterschappen verantwoordelijk voor de aanpak van wateropgaven (op een aantal kleine taken na). De verantwoordelijkheid voor het

stimuleren van ruimtelijke kwaliteit en tal van beleidsterreinen die hieraan raken is daarentegen belegd bij meerdere partijen en daarmee gefragmenteerd. De minister van BZK is dan wel systeemverantwoordelijk voor de realisatie van een goede leefomgevingskwaliteit en staat vanuit het Rijk aan de lat voor uitvoering van de Nationale Omgevingsvisie, maar de andere departementen van het Rijk hebben tevens een verantwoordelijkheid om de ruimtelijke kwaliteit te stimuleren. Daarnaast zijn de provincies en de gemeenten voor de ruimtelijke inrichting hoofdzakelijk verantwoordelijk voor waarborging van de belangen die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit zoals ecologie (bijvoorbeeld natuur en landschap) en cultuur (zoals cultureel erfgoed). Oftewel, het ministerie van IenW en de waterschappen zijn veelal initiator van programma's en projecten om de wateropgaven aan te pakken, maar hebben slechts een beperkte verantwoordelijkheid voor ingrepen ten behoeve van verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent dat eigenaarschap voor de bredere opgave van ruimtelijke kwaliteit bij de aanpak van wateropgaven ontbreekt en dat dit type opgaven niet is belegd bij een overheidsorganisatie. De overheden erkennen veelal het belang voor ruimtelijke kwaliteit en dragen hier in projecten waar mogelijk aan bij, maar zijn hier in principe niet primair verantwoordelijk. Onder meer door het ontbreken van eenduidig eigenaarschap vindt er in bepaalde gevallen geen eenduidige sturing plaats op verbeteringen voor ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven.

- De aanpak van wateropgaven is hoofdzakelijk sectoraal georganiseerd en primair op een watergerelateerde doelstelling gericht (vooralsnog met de Waterwet als fundament), terwijl de stimulering van ruimtelijke kwaliteit gebaat is bij een integrale aanpak over de sectoren heen (straks met de Omgevingswet als fundament). Ruimtelijke kwaliteit heeft een sectoroverstijgende perspectief op de opgaven in een gebied. Dit komt door de verschillende belangen en doelstellingen die aan ruimtelijke kwaliteit bijdragen. Dit betekent dat in het waterbeleid rekening moet worden gehouden met andere opgaven die medebepalend zijn voor ruimtelijke kwaliteit. De wateropgaven worden via een tal van beleids- en uitvoeringsprogramma's aangepakt. De programma's gericht op opgaven voor waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit en ruimtelijke adaptatie hebben veelal een multidisciplinair karakter waarin de verschillende belangen voor ruimtelijke kwaliteit worden gewaarborgd. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten werken bijvoorbeeld samen aan de uitvoering van PAGW-maatregelen en aan de uitvoeringsprogramma's voor het Waddengebied, IJsselmeergebied en de Zuidwestelijke Delta. In deze programma's worden financiële middelen ingezet voor het behalen van diverse doelstellingen en belangen, ook voor ruimtelijke kwaliteit. De programma's voor de waterveiligheidsopgave zijn van oudsher meer primair gericht op hoogwaterbescherming, maar ook daarin groeit de aandacht voor het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit. Het HWBP heeft zich bijvoorbeeld aanvullend op haar opdracht als ambitie gesteld om duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit structureel te borgen in HWBP projecten en geeft hier invulling aan met de Programmatische aanpak Duurzaamheid en Ruimtelijke Kwaliteit. Ondanks deze ambitie blijven waterschappen verantwoordelijk voor realisatie van de projecten, maar is het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit niet hun primaire taak. Afhankelijk van de ingreep en het gebied staat de provincie of de gemeente hiervoor aan de lat.
- De verbetering van ruimtelijke kwaliteit via de aanpak van wateropgaven vraagt momenteel investeringen vanuit sectoraal georganiseerde subsidies. De overheden proberen in de praktijk meer dan eens de ruimtelijke kwaliteit waar mogelijk te stimuleren (zie ook hoofdstuk 4), maar de middelen voor maatregelen ten behoeve van de ruimtelijke kwaliteit zijn niet of beperkt geborgd in de lopende programma's voor wateropgaven. Het gebruik van financieringsmiddelen uit water-

gerelateerde projecten voor ingrepen om de ruimtelijke kwaliteit te stimuleren wordt niet vanuit alle programma's en projecten ondersteund. Dit is een gevolg van de opdracht die deze programma's en projecten krijgen en de rollen, taken en verantwoordelijkheden die de overheden die deze projecten uitvoeren hebben. Dit is met name het geval voor de programma's voor waterveiligheid, terwijl aan deze projecten een groot deel van de financiële middelen wordt besteed. Er is een groeiende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in het HWBP. Tegelijkertijd veranderen de voorwaarden voor de subsidieregeling niet en kunnen de middelen van het Rijk zoals belegd in het Deltafonds wettelijk gezien niet worden benut voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Ook in de huidige opdracht voor het IRM programma is nog geen ruimte gereserveerd voor investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Zonder de benodigde middelen kunnen de ambities voor ruimtelijke kwaliteit niet worden waargemaakt.

Samengevat is ruimtelijke kwaliteit een resultante van een afweging van economische, sociale, ecologische en culturele belangen in een regio die impact hebben op de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van een gebied. Doordat de verantwoordelijkheden voor het borgen van deze belangen bij meerdere partijen zijn belegd is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit. Dit maakt dat meerdere partijen verantwoordelijk én aansprakelijk zijn voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit en tegelijkertijd geen enkele partij eenduidig eigenaar is van de opgave om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren bij wateropgaven.

4. Ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven in de praktijk

Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. Aan de hand van een aantal voorbeelden schetst dit hoofdstuk op welke wijze de wateropgave nu al wordt verbonden met ruimtelijke kwaliteit. Dit zonder het streven volledig te zijn. Hierbij gaat het veelal om initiatieven van individuen en samenwerkende partijen en het benutten van de kansen die hierdoor ontstaan. Deze initiatieven reiken verder dan de kaders uit voorgaand hoofdstuk en geven houvast voor verbetermogelijkheden.

4.1 Ruimtelijke kwaliteit bij het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) werkt programmatisch aan het op orde brengen van al onze primaire keringen in uiterlijk 2050. Dat leidt tot een omvangrijke opdracht voor het versterken van meer dan duizend kilometer zeeweringen, rivierdijken en nationale keringen. Vanuit de hoge urgentie van waterveiligheid is het HWBP vooral gericht op het tijdig en binnen het beschikbare budget op orde krijgen van al deze keringen. Het HWBP zet om dit te bereiken in op een zogenaamde “sobere en doelmatige” aanpak. Binnen de opdracht en het planproces van dijkversterking is overigens wel plaats voor ruimtelijke inpassing, waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan gebruiks- en belevingswaarde.

Naast de focus op soberheid en doelmatigheid, heeft het HWBP zich ten doel gesteld dat in 2023 de aspecten duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit structureel geborgd zijn in de HWBP-projecten en aansluiten op de doelen en eisen van de Omgevingswet. Medio 2020 heeft het HWBP hiertoe een programmatische aanpak opgesteld. Met deze aanpak ondersteunt de programmadirectie HWBP de alliantiepartners, terwijl de individuele waterschappen verantwoordelijk blijven voor het realiseren van structurele borging van ruimtelijke kwaliteit in hun dijkversterkingsprojecten. Een jaarlijkse monitorrapportage presenteert hoe de voortgang op het gebied van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit is op niveau van organisatie, doelen, tools en afweging. Er is hiermee geen sprake van een dubbeldoelstelling op programmaniveau, maar het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit krijgt wel een plek in de werkprocessen.

Een groot aantal projecten onder het HWBP werkt (in samenwerking met partners) al intensief aan ruimtelijke kwaliteit die verder gaat dan inpassing. Hieronder staat de huidige praktijk binnen het HWBP beschreven aan de hand van een aantal succesvolle voorbeelden. Deze voorbeelden zijn toegelicht in de tekstkaders. De succesfactoren voor ruimtelijke kwaliteit (naar definitie van §2.2) zijn toegelicht in de tekst.

Dijkversterking Grebbedijk

Experts noemen het project Grebbedijk als voorbeeld van een geslaagd gebiedsproces. De versterking van de Grebbedijk is nodig om te voldoen aan de geldende veiligheidsnormen. Het project is daarom onderdeel van het HWBP. Gedurende het project zijn middels participatie mogelijke oplossingsrichtingen onderzocht. Deze zijn verwerkt in drie kansrijke alternatieven. Zowel bewoners, ondernemers, organisaties, instellingen en de verschillende overheden dachten mee over nieuwe ideeën, kansen en risico's voor de Grebbedijk en de omgeving. Hoewel niet alle geïnteresseerde partijen konden participeren (wegens beperkte financiële middelen van deze partijen), heeft het proces gezorgd voor breed draagvlak in de regionale omgeving. De middelen voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit zijn in dit project ingebracht door de combinatie van provincie, gemeente en waterschap.

Het succes van de Grebbedijk ligt in de intensieve samenwerking tussen betrokken overheden. Deze samenwerking is vanaf de start van het project vormgegeven. Daarnaast hebben de samenwerkende partijen in de initiërende en verkennende fase voldoende tijd genomen – ondanks druk en urgentie – om gezamenlijk te zoeken naar de maatschappelijke opgaven en mogelijke oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen gaan regelmatig verder dan de pure waterveiligheidsopgave. Tot slot hebben de verschillende overheden verschillende sectorale middelen samengebracht ten behoeve van de uitwerking en realisatie van de oplossingsrichtingen. Dit voorbeeld voldoet aan de afwegingsprincipes uit de NOVI en heeft een duidelijk proces doorlopen om belangen uit te zetten tegen de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde.

Project 'Sterke Lekdijk'

Het project Lekdijk is volgens de geraadpleegde experts een voorbeeldproject omdat provincie, Rijkswaterstaat en gemeente hierin samen al vroegtijdig kwaliteitskaders hebben opgesteld op basis van maatschappelijke opgaven. Deze zijn vervolgens vertaald in (raakvlak)projecten met een bijbehorende passende financiële bijdrage. Dit heeft geresulteerd in een integraal, breed gesteund plan ("Sterke Lekdijk") met daaruit volgend concrete projecten met een gecumuleerde financiële bijdrage.

Het succes van de sterke Lekdijk ligt in het samen met betrokken partijen tijdig opstellen van een ruimtelijke kwaliteitskader. Dit kader geeft inzicht in de mogelijke maatschappelijke meerwaarde en ging veel verder dan inpassing of meekoppelkansen. De kenmerken en identiteit van het gebied staan hierin centraal, wat aansluit bij het afwegingsprincipe van de NOVI. Dit kwaliteitskader was tijdig beschikbaar, waardoor het mogelijk was de verkenning te starten vanuit de brede opgave voor waterveiligheid én maatschappelijke meerwaarde.

4.2 Ruimtelijke kwaliteit bij Ruimte voor de Rivier

Het programma Ruimte voor de Rivier (RvR) had, in tegenstelling tot de waterveiligheidsprojecten binnen het HWBP, een zogenaamde dubbeldoelstelling. Zowel de waterveiligheid als de ruimtelijke kwaliteit waren expliciete opgaven binnen de scope van de projecten. Dit komt mede voort uit de noodzaak voor een integraal gebiedsontwikkelproces die rivierverruimingsmaatregelen met zich meebrengen. Daardoor ontstaan vanzelf meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Dit resulteert in een grotere gebruikswaarde en expliciete invulling van het afwegingsprincipe van multifunctionaliteit vanuit de NOVI.

Programma Ruimte voor de Rivier

Het afgeronde programma Ruimte voor de Rivier wordt door experts gewaardeerd om zijn duidelijke opdrachtformulering en bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling. Dit programma had een duidelijke aanleiding: het weer terugbrengen van de natuurlijke dynamiek en inrichting in de rivieren van Nederland. Deze was verdwenen door het veelal agrarisch landgebruik (akkerbouw en grasland). Het programma reserveerde 300 miljoen euro van de in totaal ruim 2 miljard euro voor ingrepen in de ruimtelijke kwaliteit.

Een breed alternatievenonderzoek binnen de planologische kernbeslissing (PKB) naar opties voor ruimtelijke kwaliteit resulteerde in de dubbeldoelstelling en dit budget. Voorafgaand aan het PKB besluit maakten de samenwerkende partijen een integrale visie. De bestuurlijke samenwerking hierin was vernieuwend; het Rijk bracht de randvoorwaarden en doelen (waaronder die van ruimtelijke kwaliteit) in, waarna de regio maximale ruimte voor de invulling kreeg. Regionale en lokale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) bedachten de plannen samen met bewoners en bedrijven en voerden deze waar mogelijk zelf uit. Bovendien werd niet alleen naar de technische oplossing gekeken, maar via onder meer een maatschappelijke kosten-batenanalyse ook naar de maatschappelijke meerwaarde.

RvR laat zien dat er aandacht naar ruimtelijke kwaliteit gaat zodra de opdrachtformulering en verantwoordelijkheid hiervoor duidelijk belegd zijn. Een andere genoemde succesfactor is de inzet van Q-teams en ruimtelijke kwaliteitsteams. Deze teams zien specifiek toe op de ruimtelijke kwaliteit in de verschillende RvR-maatregelen. Kanttekening is wel dat de huidige opgaven van het HWBP zoveel omvangrijker is dan RvR, dat het twijfelachtig is of het (financieel) haalbaar is een soortgelijke aanpak voor het HWBP na te streven. Het is in ieder geval niet mogelijk om op voorhand een scope inclusief ruimtelijke kwaliteit en financiën vast te stellen voor projecten binnen het HWBP, zoals bij RvR voor vaststelling van de PKB gebeurde.

4.3 Ruimtelijke kwaliteit bij Zwakke Schakels

Het nationale project Zwakke Schakels is in het eerste decennium van deze eeuw gestart om de Nederlandse kust op orde te krijgen. Het Rijk en de waterschappen hebben prioritaire zwakke schakels benoemd. Dit zijn kustvakken die versterking nodig hebben om de veiligheid te garanderen. Deze versterking is gezien in samenhang met wensen ten aanzien van verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Project Zwakke Schakels West-Zeeuws Vlaanderen

Een project waarbij de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit door het Waterschap is opgepakt is het project Zwakke Schakels West-Zeeuws Vlaanderen. Naast het versterken van de kust heeft het waterschap hier gekeken naar het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit van het kustgebied in West-Zeeuws-Vlaanderen. Er is al in een vroeg stadium een cultuurhistorische inventarisatie gemaakt om een integrale afweging mogelijk te maken. Het project het ten doel natuur, recreatie en economie mee te laten van de kustversterking. Dit had onder meer uitwerking in de filosofie van het waterschap: zacht waar het kan, hard waar het moet. Waar mogelijk zijn zandige oplossingen gekozen om de ruimtelijke kwaliteit zoveel mogelijk te stimuleren.

Het succes van deze Zwakke schakel lag vooral in goede governance (in de vorm van adequate coördinatie en structuren), een vruchtbare samenwerking tussen betrokken regionale partijen op basis van gedeelde kennis en kunde én voldoende politieke wil en draagvlak. Ook is het project onderscheidend in de integrale afweging op meerdere belangenniveaus (economisch, natuur, recreatie) waarmee de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarden zijn gevormd.

Parkeergarage in dijk - Katwijk

In Katwijk is de versterking van de kust gecombineerd met de aanleg van een ondergrondse parkeergarage. Deze parkeergarage is architectonisch onderdeel van de dijkversterking, die toont als een duingebied. Kustwerk Katwijk heeft al diverse (landschaps)architectuurprijzen gewonnen. Dit betreft een Zwakke-Schakels-project. Om de kust bij Katwijk te versterken, was het nodig het strand en de duinenrij in de richting van de zee te verbreden. Daardoor gingen wel 200 parkeerplekken verloren. De gemeente Katwijk besloot samen met Hoogheemraadschap Rijnland te onderzoeken of compensatie mogelijk was. Dat leidde tot de combinatie van parkeergarage en kustversterking. Veel experts zien dat project als succesvoorbeeld. Dit project is mogelijk gemaakt door intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen en goede afstemming met Katwijkse inwoners en ondernemers tijdens de ontwerp- en uitvoeringsfase.

Het succes van deze onderdijkse parkeergarage lag in een combinatie van bestuurlijke lef, financiële middelen, samenwerking, een grote mate van creativiteit in het ontwerpproces en de behoefte aan innovatieve oplossingen. Belangen zijn integraal afgewogen om te komen tot gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde.

4.4 Ruimtelijke kwaliteit bij Gebiedsagenda's Grote Wateren

Vanuit de Deltabeslissing IJsselmeer en Deltabeslissing Waddengebied (2015) zijn de toenmalige gebiedsprocessen verder uitgewerkt in regionale samenwerking rondom deze grote wateren. Het Rijk en regionale partijen hebben in intensieve samenwerking gebiedsagenda's ontwikkeld die bestaan uit een agenda en een uitvoeringsprogramma.

Gebiedsagenda's IJsselmeergebied en Waddengebied

De Agenda IJsselmeergebied en de Agenda voor het Waddengebied hebben verschillende projecten voortgebracht waarin ruimtelijke kwaliteit naast tijd en geld een evenwichtige plek heeft. Ruimtelijke gebiedskwaliteit is in deze agenda's een vertrekpunt. Daarnaast is aan de voorkant meerdere jaren geïnvesteerd in participatie middels het voeren van gesprekken met belanghebbenden. Verschillende (beeldende) onderzoeken hielpen om deze gesprekken vorm te geven. De Agenda IJsselmeergebied bevat een handreiking omgevingskwaliteit, wat sturen op ruimtelijke kwaliteit een expliciete opgave maakt voor alle partijen. Ruimtelijke kwaliteit heeft een krachtige positie gekregen binnen de IJzeren Driehoek door ruimte te geven binnen de sturingsvariabelen tijd en geld en tegelijkertijd te sturen op ruimtelijke kwaliteit.

De kracht van de gebiedsagenda's ligt in de grondigheid en zorgvuldigheid waarmee deze zijn opgesteld. Er is meerdere jaren geïnvesteerd in de samenwerking, waarbij niet alleen gebiedskennis is gedeeld, maar ook een gezamenlijke taal omtrent ruimtelijke kwaliteit is ontwikkeld. Een voorbeeld hiervan zijn de stoeptegels met beelden van gebieden door Frits Palmboom voor het IJsselmeergebied. Belangrijke succesfactor was en is ook de bestuurlijk ondersteunde regie (governance) op de gebiedsgerichte aanpak. Dit sluit aan bij het afwegingsprincipe uit de NOVI waarbij kenmerken en identiteit van het gebied centraal staan.

4.5 Ruimtelijke kwaliteit bij waterkwaliteitsopgaven

Een iconisch voorbeeld van ruimtelijke kwaliteit in waterkwaliteitsopgaven is de vismigratierivier van de Afsluitdijk. Dit voorbeeld heeft inmiddels de wereldpers gehaald en wordt naar verwachting in 2023 opgeleverd. Het doel van de vismigratierivier is de verbinding tussen de twee grote natuurgebieden IJsselmeer en Waddenzee op een zo natuurlijk mogelijke manier te herstellen om daarmee de vistrek te faciliteren. Dit vervult zowel gebruiks-, belevings- als toekomstwaarde.

Vismigratierivier Afsluitdijk

De Vismigratierivier Afsluitdijk is een voorbeeld waar gezamenlijke financiering heeft geleid tot het combineren van functies en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. De Vismigratierivier is een kilometerslange slingerende rivier voor vissen, dwars door de Afsluitdijk. Met de aanleg is een belangrijke schakel in de trekvisroutes hersteld. De Vismigratierivier is financieel mogelijk gemaakt door onder andere provincie Noord-Holland, provincie Fryslân, Rijksoverheid, Waddenfonds, LIFE, Natura2000 en Nationale Postcode Loterij.

Het succes van de vismigratierivier heeft vooral heeft gelegen in het bijeenbrengen van middelen. Vanuit de initiatiefnemers, verschillende maatschappelijke organisaties, is jarenlang effectief gelobbyd om de gelden bijeen te brengen.

Een andere voorbeeld rondom waterkwaliteit is het in 1993 gestarte en in 2018 afgesloten programma Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG). Het herstel van de soortenrijkdom in de Nederlandse delta is hierin gecombineerd met het verhogen van de waterveiligheid. Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer realiseerden hierin bijna 6.700 hectare aan natuurgebieden langs de bedijkte gedeelten van de

Rijntakken en de bedijkte Maas. Het programma NURG heeft de weg bereid voor veel vergelijkbare projecten, programma's en plannen die daarna kwamen.

De Duursche Waarden

Het project Duursche Waarden langs de IJssel, ter hoogte van Olst, is volgens experts een voorbeeld van de integrale aanpak van de NURG-projecten. In het kader van het plan Ooievaar is in 1989 een nieuwe geul aangelegd die aansluit op de IJssel. Het doel van dit plan was het herstellen van het oorspronkelijke rivierenlandschap. Al snel ontwikkelde zich nieuwe riviernatuur met moeras, ruigtes en hardhoutoibos. De biodiversiteit nam toe. Ook de zwarte vertoeft sindsdien regelmatig in het gebied. Het project is vooral gefinancierd uit de inkomsten van zandwinning.

Het succes van NURG lag vooral in het bijeenbrengen van beleid op gebied van ecologie en integraal waterbeheer. Het ontbreken van spanning tussen tijd-geld-kwaliteit gaf de partijen de gelegenheid adaptief te werk te gaan en alle mogelijkheden optimaal te benutten. De integrale belangenafweging en het combineren van functies maken dit wat betreft ruimtelijke kwaliteit een voorbeeld.

4.6 Ruimtelijke kwaliteit bij droogtevraagstukken

De zoetwaterbeschikbaarheid is in toenemende mate van belang voor onze economie en ecologie. De droogte van de afgelopen drie jaar toonde dat het gebrek aan voldoende zoetwater van de juiste kwaliteit tot enorme problemen leidt binnen ons land. Droogte is een lange periode met minder neerslag dan gebruikelijk, waardoor een hydrologische evenwichtsstoornis ontstaat. Klimaatverandering leidt ertoe dat het aantal “droge jaren” toeneemt van incidenteel naar structureel. Omdat droogte zowel tot economische (schade) als ecologische problemen (verdroging) leidt, krijgen droogte en zoetwaterbeschikbaarheid steeds meer aandacht als aanvullende wateropgave.

Zo hebben provincie Limburg en het waterschap Limburg recent de Visie Beekdalontwikkeling opgesteld. Deze visie beziet beekkanalen als natuurlijke klimaatbuffers waarin integratie tussen wateropgaven (wateroverlast, droogte en waterkwaliteit), natuurontwikkeling, landschappelijke kwaliteit en agrarische bedrijvigheid bevorderd wordt.

Aanpak droogte Achterhoek

Recent hebben provincie Gelderland, waterschap Rijn en IJssel, tien Achterhoekse gemeenten, drinkwaterbedrijf Vitens, diverse natuurorganisaties, Land- en tuinbouw organisatie Noord en 8RHK ambassadeurs het programmaplan ‘doen, delen, doordénken en doorpakken’ vastgesteld. Dit programma wordt nu verder uitgewerkt. De aanpak van dit programma bestaat uit experimenteren door het uitvoeren van pilots, delen van kennis en ontwikkelen van een langetermijnvisie. Daarbij gaat het om het maken van fundamentele ruimtelijke keuzes. Integraal werken staat bij verschillende initiatieven centraal. Zo experimenteren de partijen in 't Klooster met een duurzamere manier van drinkwaterwinning en koppelen ze in Nationaal Landschap Winterswijk maatregelen tegen droogte aan de stikstofaanpak. In landgoederenzone Baakse Beek zoeken de betrokken partijen naar een klimaatbestendige inrichting in combinatie met betere verdienmodellen.

Hoewel de aanpak van droogte in de kinderschoenen staat, geven experts aan dat het succes van deze aanpak ligt in gezamenlijke verkenning van de opgave ('joints fact-finding', samenwerking), politieke wil en bestuurlijke moed (governance) om met deze problematiek aan de slag te gaan. Dit maakt het mogelijk integrale belangen goed af te wegen en daarmee te komen tot meer gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde.



4.7 Ruimtelijke kwaliteit en wateropgaven in stedelijk gebied

In het stedelijk gebied is sprake van wateropgaven die een grote relatie hebben met klimaatadaptatie (wateroverlast, hitte, droogte, overstromingen). Het veranderende klimaat leidt o.a. tot wateroverlast ten gevolge van intensieve neerslag. Deze wateroverlast uit zich in “water op straat”. Zolang het water op straat blijft en niet de woningen binnenloopt is er vooral overlast, maar nog geen schade. Daarnaast kampen stedelijk gebieden veelal met ruimtegebrek in de ondergrond. Dat maakt het lastig om bijvoorbeeld warmtenetten of bodemenergiesystemen aan te leggen. De stedelijke gebieden in West-Nederland hebben bovendien te kampen met bodemdaling. Dit heeft grote gevolgen voor kabels, leidingen en funderingen van huizen. Naast wateroverlast is er ook sprake van opgaven rondom hitte en droogte in het stedelijk gebied. Hitte en droogte leiden o.a. tot een sterke verslechtering van de kwaliteit van het stedelijk water.

Situaties zoals in september 2018 in Amsterdam laten zien dat de wateropgave in stedelijk gebied een hoge urgentie hebben. Middelen om deze problematiek aan te pakken worden ook vaak in relatie tot ruimtelijke kwaliteit gebracht. Denk aan het klimaatadaptatieportal, groenblauwe netwerken en succesvolle voorbeelden van rainproof ontwikkelen.

Project De Staart Dordrecht

Het project De Staart in Dordrecht is geïnitieerd vanuit zowel de woningbouwopgave als de waterveiligheid en -kwaliteitsopgave. Deze is als integrale gebiedsvisie is uitgewerkt. Het stadsbestuur van Dordrecht stond voor een woningbouwopgave van circa 10.000 woningen en besloot om dit via een trapsgewijze agenda in te vullen en uit te voeren. De projecten die voor de lange termijn op de planning stonden, zoals ook De Staart, hadden daardoor een lange periode voor verkenning en visievorming. Dit leidde ertoe dat de juiste partijen vroegtijdig en vrij met elkaar na konden denken. Ook thema's als meerlaagse veiligheid en klimaatadaptatie zijn daardoor ondergebracht in de visie. Hiermee sluit het project erg mooi aan op het afwegingscriterium over multifunctionaliteit in de NOVI. Volgens experts is dit een echt voorbeeldproject.

Het succes van dit project ligt in de intensieve en tijdig gezochte samenwerking op zowel regionaal, nationaal als internationaal niveau. Dat de partijen vroegtijdig met elkaar om tafel zijn gegaan, heeft erin geresulteerd dat kansen vroegtijdig zijn geïdentificeerd. Dat niet alleen overheden, maar ook marktpartijen ontwikkelaars, bouwers, en kennisinstututen hierbij betrokken waren, heeft hieraan bijgedragen.

4.8 Ruimtelijke kwaliteit en de grensoverschrijdende context

Water laat zich niet beperken door landsgrenzen. De grensoverschrijdende context is op twee manieren van belang voor deze verkenning. Ingrepen die België en Duitsland doen aan het watersysteem hebben impact op de situatie in Nederland. Het beïnvloedt namelijk de waterafvoer in onze rivieren, met name in de Rijn en Maas. De voornaamste grensoverschrijdende impact van deze maatregelen wordt benoemd en geborgd in de stroomgebiedbeheerplannen.

Daarnaast kan Nederland leren van de aanpak in de buurlanden. Deze paragraaf beschrijft de samenhang tussen deze watersystemen en typeert de werkwijze van onze buurlanden door de voornaamste plannen in België en Duitsland te benoemen.

België

De Maas is een regenrivier. Regenval, of sneeuwval gevolgd door smelt, in et stroomgebied van de Maas, met name de Ardennen, bepaalt grotendeels de waterstand in de Maas in Nederland. Bovenstrooms, in Wallonië, liggen weinig mogelijkheden voor maatregelen. De Maas stroomt daar door een vallei, waardoor dijkoverstromingen daar een beperkte rol spelen. Nederland houdt hier rekening mee in het ontwerpinstrumentarium. Ook de mogelijkheden voor het vasthouden van water bovenstrooms zijn beperkt door de rotsige ondergrond.

Nederland deelt daarnaast de Grensmaas met Vlaanderen, ook wel de gemeenschappelijke Maas genoemd. Vlaanderen heeft, net als Nederland, veel rivierverruimende maatregelen uitgevoerd. Nieuwe Vlaamse maatregelen verlagen de waterstanden op de Grensmaas en dus de versterkingsopgave. Nederland houdt bij het bepalen van de eigen versterkingsopgave rekening met toekomstige Vlaamse maatregelen. Daarnaast hanteert Nederland het beleidsuitgangspunt dat de Vlaamse dijken niet overstromen. Het verder versterken van de Vlaamse dijken heeft daarmee geen effect op de versterkingsopgave in Nederland.

Nederland en België stellen maatregelen met een grensoverschrijdend effect af in de Internationale Maascommissie (IMC, alle landen, verplichting vanuit de EU ROR) en/of de Vlaams Nederlandse

Bilaterale Maascommissie (VNBM). Het daadwerkelijk nemen van maatregelen is een nationale bevoegdheid. Vlaanderen is daarnaast betrokken bij het regioproces Maasvallei. Daarin vindt ook de afstemming over IRM plaats.

Aanpak België

In België is het Vlaams Gewest verantwoordelijk voor kustverdediging, grondwaterwinning, ruimtelijke ordening, leefmilieu en natuurbehoud. De meest relevante plannen zijn het Sigmoplan, het Masterplan Kustveiligheid en het complex project Kustvisie.

- Met het Sigmoplan wilt Vlaanderen het land beter beschermen tegen overstromingen vanuit de Schelde en haar zijrivieren én tegelijkertijd investeren in de waardevolle natuur en omgeving van het gebied. Dit plan is primair ontstaan vanuit een waterveiligheidsdoelstelling. In 2005 verbreedde het plan met doelstellingen voor de ontwikkeling van riviernatuur, recreatie en lokale economie. Sinds de actualisatie van het plan leveren de projecten ook een belangrijke bijdrage aan de Europese natuurdoelen voor Vlaanderen. Projecten uit het Sigmoplan zijn bijvoorbeeld dijkversterkingen of het realiseren van overstromingsgebieden.
- In het Masterplan Kustveiligheid zijn alle overstromingsrisico's vastgelegd en risicozones in kaart gebracht. Voor elke risicozone zijn maatregelen en mogelijke alternatieven onderzocht en benoemd. Doelstelling van dit plan is het garanderen van de veiligheid tegen overstromingen vanuit zee tot 2050. Het plan houdt daarbij rekening met een zeespiegelstijging van 30cm en bevat maatregelen om 67 kilometer kust te beschermen. Naast zachte maatregelen zoals zandsuppleties, voert de overheid ook hardere maatregelen uit zoals de bouw van stormmuren, verbreding van dijken en de bouw van een stormvloedkering in de havengeul van Nieuwpoort.
- Met het Complex Project¹ Kustvisie onderzoekt de Vlaamse overheid welke bijkomende maatregelen nodig zijn om de kustbescherming na 2050 te verbeteren. Met de ontwikkeling van deze lange-termijnaanpak houdt de Vlaamse overheid rekening met een stijging van de zeespiegel tot drie meter tegen 2100. In dit project onderzoekt de overheid waar de toekomstige kustlijn moet komen te liggen en verkent zij verschillende alternatieven. Oplossingen om de kustbescherming te versterken zal ook het ruimtegebruik beïnvloeden. Dat is een uitdaging omdat de kustlijn van België sterk verstedelijkt is. Hierin komen meerdere belangen bij elkaar, zoals economische functies (recreatie, toerisme, landbouw en visserij), natuur en milieu.

In België zijn de verantwoordelijkheden van de overheden op gebied van water en ruimtelijke kwaliteit verschillend georganiseerd. Uitvoerders van het Sigmoplan zijn de Vlaamse Waterweg NV (een verzelfstandigd agentschap) en het agentschap Natuur en Bos van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Waterweg behartigt de doelen voor hoogwaterbescherming, scheepvaart en waterbeheersing op de rivieren. Met de verbreding van het plan in 2005 kreeg de Vlaamse Waterweg ook de taak voor uitvoering van flankerende maatregelen. Voorbeelden hiervan zijn het creëren van recreatiemogelijkheden voor de lokale omgeving en het bieden van een vorm van compensatie bij aanpassing van landbouwgebieden. Zowel de Vlaamse Waterweg als het agentschap Natuur en Bos krijgen hiervoor middelen vanuit de regering. Zij leggen verantwoording af aan de verantwoordelijke departementen. De uitvoering van het Masterplan Kustveiligheid is belegd bij de Afdeling Kust. Zij

¹ Een complex project is in België een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang. De aanpak van complexe projecten wordt gekenmerkt door 4 fasen (verkenning, onderzoek, uitwerking en uitvoering) met 3 beslismomenten (startbeslissing en procesnota, voorkeursbesluit en projectbesluit) en 2 openbare onderzoeken ter voorbereiding van het voorkeurs- en projectbesluit. Een Complex Project is vergelijkbaar met een MIRT-project in Nederland.

werken in de uitvoering samen met een tiental kustgemeenten. Om de volledige zeewering te onderhouden voert de Afdeling Kust onder andere ook onderhoudssuppleties uit.

Duitsland

Hoogwater op de Rijn wordt met name veroorzaakt door perioden van langdurige regenval in het stroomgebied, in combinatie met sneeuwsmelt. Wanneer zich in Duitsland veel water in de Rijn verzamelt, treden daar grootschalige overstromingen op. Dit dempt de afvoer van de Rijn en resulteert in minder water in Nederland. Door klimaatverandering zullen hoge afvoeren in de toekomst naar verwachting vaker voorkomen en kunnen de piekafvoeren toenemen. Dit heeft impact op de kans op een overstroming van het Nederlandse deel van grensoverschrijdende dijkringen. Nederland houdt bij het bepalen van de frequentie waarmee zulke piekafvoeren plaats zullen vinden rekening met de effecten van overstromingen bovenstrooms, de effecten van klimaatverandering en de voor zover bekende geplande maatregelen in Duitsland. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de geplande dijkversterkingen langs de Nederhein in Nordrhein-Westfalen of de aanleg van retentiegebieden langs de Oberrhein.

In de toekomst is het mogelijk dat Duitsland aanvullende maatregelen neemt om zich beter te beschermen tegen hoogwater. Internationale verdragen bepalen dat bij ingrepen in een stroomgebied informatie-uitwisseling en afstemming moet plaatsvinden over eventuele negatieve grensoverschrijdende effecten. Deze afstemming vindt o.a. plaats in de ICBR en de Duits-Nederlandse werkgroep Hoogwater.

Het huidige dijkversterkingsprogramma in Nordrhein-Westfalen nadert rond 2025 zijn voltooiing. Mochten Duitsland en Nordrhein-Westfalen in de toekomst de dijken verder versterken, dan treden er naar verwachting minder overstromingen bovenstrooms op, waardoor er meer water in de Rijn blijft. In het geval dat Duitsland ook de primaire waterkeringen van dijkkring 42 en 48 verhoogt, neemt de kans op overstroom van deze dijkringen af. Tegelijkertijd zal de maximale afvoer die bij Lobith kan aankomen, toenemen. Dit vergroot de dijkversterkingsopgave in Nederland. Omgekeerd kunnen toekomstige maatregelen in het kader van IRM of het herzien van Nederlands beleid t.a.v. de afvoerverdeling bij hoogwater, leiden tot opstuwung in Duitsland, waardoor daar de dijkversterkingsopgave toeneemt. Grensoverschrijdende afstemming van maatregelen is hier dus van belang.

In het verleden zijn in het kader van het Hoogwateractieplan Rijn veel hoogwaterverlagende maatregelen genomen in het hele Rijnstroomgebied. Bij Lobith leverde dit bij extreem hoogwater zo'n 27cm waterstandsreductie op voor 2020 t.o.v. 1995. Dit heeft voor een aanzienlijke reductie van het overstromingsrisico geleid. Bij de Rijnministersconferentie van 2020 zijn afspraken gemaakt onder de naam Rijn 2040 om o.a. het overstromingsrisico in de toekomst verder te verminderen.

Aanpak Duitsland

Duitsland schenkt veel aandacht aan ecologie, cultuurhistorie en natuurbescherming bij de aanpak van waterprojecten en betreft de omgeving zorgvuldig bij de ontwikkeling en uitvoering van plannen. Er zijn uitgebreide ruimtelijke procedures om milieugerelateerde belangen mee te waarborgen. Deze worden, net als in Nederland, ter inzage voorgelegd aan burgers voor inspraak en eventueel bezwaar.

De deelstaten van Duitsland hebben een voorname rol in de ruimtelijke ordening en concretisering van ruimtelijke plannen. Zij zijn grotendeels verantwoordelijk voor de hoogwaterbescherming. De federale overheid in Duitsland heeft recent wetgeving ter inzage gelegd om een deelstaat-overschrijdend ruimtelijk-ordeningsplan voor hoogwaterbescherming op te stellen. Dit is een gevolg van afspraken uit het coalitieakkoord van maart 2018. De bondsregering vindt een betere hoogwaterbescherming in Duitsland noodzakelijk gelet op de grote overstromingsschade in de afgelopen twee decennia en het toenemende overstromingsrisico als gevolg van klimaatverandering. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt dit plan op. Dit ruimtelijk-ordeningsplan heeft als doel het overstromingsrisico in Duitsland tot een minimum te beperken en daardoor het schadepotentieel te verminderen, in het bijzonder voor woon- en verkeersgebieden. Het plan is eind 2020 ter inzage gelegd.

Het ruimtelijk-ordeningsplan is in het bijzonder gefocust op het creëren van een betere nationale sturings- en coördinatiefunctie voor hoogwaterbescherming. Dit door nationale harmonisatie van standaarden voor ruimtelijke ordening waarbij verschillende kwetsbaarheden en beschermwaardigheden van ruimtegebruik in acht genomen zijn. Hiervoor is een risico-gebaseerde aanpak gehanteerd die focust op overeenkomstige vitale en kwetsbare infrastructuren. Deze aanpak neemt grensoverschrijdende aspecten mee door te focussen op het hele stroomgebied, wat zou moeten resulteren in betere bescherming van installaties en inrichtingen van nationale en Europese betekenis. In zekere zin is de waterveiligheidsopgave op die manier verbonden aan bepaalde belangen die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit. Deelstaten behouden daarbij in veel opzichten ruimte voor concretisering door de ruimtelijke planning op deelstaat- en regioniveau evenals door de gemeentelijke bouwplanning.

Het nieuwe ruimtelijk ordeningsplan voor hoogwaterbescherming heeft naar verwachting geen impact op de situatie in Nederland.

4.9 Onze constatering – wat zien we in de succesvolle praktijkvoorbeelden

Op basis van succesvolle voorbeelden is een aantal eerste constatering te maken over welke succesfactoren de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave nog verder verbinden. Dit zijn:

- **Gedeeld eigenaarschap door samenwerking en governance.** In alle succesvolle voorbeelden is sprake van intensieve samenwerking tussen verschillende (regionale) partijen. Experts die betrokken waren bij deze succesvolle voorbeelden noemden deze intensieve samenwerking en het gevoelde gezamenlijke eigenaarschap vaak de basis voor het succes. Ruimtelijke kwaliteit is een opgave voor alle overheden en juist daarom is de samenwerking essentieel. Idealiter krijgt deze samenwerking al vorm vanaf het begin van een project of programma. Governance die gebaseerd is op goede bestuurlijke samenwerking en politieke wil is hierin bepalend. Goede en heldere governance met helderheid over taken, rollen en verantwoordelijkheden leidt tot het noodzakelijke commitment op het gezamenlijk behalen van meerwaarde.
- **Tijdigheid in het proces.** In veel succesvolle projecten is voorafgaand of samenvallend met de start van de verkenningsfase gestart met een gezamenlijk verkenning van kansen en (maatschappelijke) opgaven als (kwaliteits)kader voor ruimtelijke kwaliteit. Het tijdig verkrijgen van deze inzichten geeft de meest kans op meerwaarde binnen de projecten. Daarnaast is in veel succesvolle projecten ook tijd en ruimte gegeven aan het participatieproces. Het horen van regionale belangen in

vroegtijdige participatie waarin ook maatschappelijke organisaties een rol spelen lijkt een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle implementatie van ruimtelijke kwaliteit.

- **Kaders en capaciteit voor ruimtelijke ontwerp.** In een aantal succesvolle projecten is een gezamenlijke basis ontwikkeld voor het ruimtelijk ontwerpen van oplossingen. Deze kaders resulteerden in een gezamenlijke taal en invulling. Deze kaders geven het noodzakelijke inzicht omtrent het doel van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave en de wijze om dit te stimuleren. Om dergelijke kaders te kunnen ontwikkelen én vervolgens door te kunnen zetten naar de juiste kwaliteit in ontwerp voor alle drie de waarden (belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde), lijkt voldoende inzet op ruimtelijke ontwerpcapaciteit een belangrijke rol te spelen.
- **Beschikbaarheid van voldoende middelen.**
- Ruimtelijke kwaliteit vraagt altijd om middelen in zowel de planvorming (capaciteit voor ruimtelijk ontwerpkracht) als in de realisatie (investeringen). Deze middelen moeten beschikbaar zijn. Het beschikbaar maken van voldoende middelen voor de planvorming en realisatie kan bijvoorbeeld door het samenvoegen of “ontlabelen” van sectorale middelen door deze budgetten van verschillende overheden te bundelen. Het bundelen van sectorale middelen werkt in de praktijk het meest effectief als er sprake is van gedeeld eigenaarschap en tijdig is gestart met de verkenning van opgaven. Het beschikbaar maken van gereserveerde middelen is echter niet altijd voldoende. In bepaalde situaties zijn ook aanvullende middelen nodig voor investeringen in de ruimtelijke kwaliteit.



5. Uitdagingen in het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit

Dit hoofdstuk gaat in op mogelijke belemmeringen en uitdagingen in het bereiken van de verbinding van ruimtelijke kwaliteit met de wateropgave. De benoemde uitdagingen zijn gebaseerd op input uit sessies met experts vanuit alle overheidslagen uit het vakgebied van ruimtelijke ontwikkeling én de watersector, te weten het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. De benoemde uitdagingen laten zien waar verbetermogelijkheden impact op kunnen hebben en zijn een aanvulling op de eerder geconstateerde succesfactoren. Het hoofdstuk sluit af met een aantal sturingsvariabelen.

5.1 Benoemde uitdagingen

Onderstaande opsomming omvat de voornaamste uitdagingen voor het bereiken van de verbinding van ruimtelijke kwaliteit met de wateropgave. Deze zijn tijdens de expertsessies benoemd en daarna samengevoegd. Voor de overzichtelijkheid is getracht om de benoemde uitdagingen en belemmeringen thematisch te bundelen.

De spanning tussen geld, tijd en ruimtelijke kwaliteit

Sturen op tijd, geld en kwaliteit is een basisregel voor projectmanagement en -beheersing. Ook in projectmanagement binnen de wateropgave is sprake van sturing op basis van deze driehoek (ook wel bekend als de duivelsdriehoek). Sturing op de ene variabele, bijvoorbeeld tijd, heeft onvermijdelijk consequenties voor de andere variabele, te weten geld en/of kwaliteit.

Projecten kennen vaak een hoge urgentie, zeker de omvangrijke projecten op gebied van waterveiligheid. Juist in deze laatste projecten vormt de zoektocht naar de juiste balans tussen tijd, geld en kwaliteit de basis voor intensieve samenwerking tussen het Rijk als grootste financier, de waterschappen als uitvoerder en verantwoordelijke en de overige overheden en betrokken partijen. (Ruimtelijke) kwaliteit kent daarbij vaak geen expliciete eigenaar en is in de aanpak van wateropgaven voor geen van de deelnemende partijen de primaire sturingsvariabele. Als gevolg hiervan is er geen duidelijke verantwoordelijke baathebber en dus ook geen financier van ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent overigens niet dat in deze projecten automatisch geen sprake is van verbetering op het gebied van ruimtelijke kwaliteit.

De begrijpelijke nadruk op de variabelen geld en tijd betekent dat voor het stimuleren van (ruimtelijke) kwaliteit expliciete aandacht voor de variabele kwaliteit nodig is. Soms wordt ook maatschappelijke meerwaarde misgelopen die uiteindelijk meer baten dan kosten zou opleveren. Mogelijke verbetermogelijkheden liggen in het voorkomen van de spanning met tijd en geld door tijdig de kansen voor het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit inzichtelijk te maken. Meer tijd biedt ook meer gelegenheid om (co)financiers te vinden vanuit andere functies.

Niet duidelijk belegde verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven

Iedere opgave in een project of programma heeft een verantwoordelijke “eigenaar” nodig. Op dit moment is de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit vaak niet duidelijk belegd bij één partij.

Ruimtelijke kwaliteit is in de beleving een opgave voor alle overheden. Overheden zijn divers en hebben ieder een eigen besluitvormingsproces en financieringswijze. Uiteindelijk kan dit leiden tot onduidelijke borgen van eigenaarschap of *accountability* van ruimtelijke kwaliteit. In succesvolle projecten is te zien dat de betrokken overheden gaandeweg samenwerking zoeken om aspecten van ruimtelijke kwaliteit te bespreken. Toch laat de praktijk zien dat dit niet altijd tijdig gebeurt.

Er is behoefte om binnen de governance van een programma of project de expliciete verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit te beleggen. Dit betekent dat één partij verantwoordelijk is voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit. Deze partij zorgt ervoor dat ruimtelijke kwaliteit een plek krijgt in het ontwerp- en besluitvormingsproces. Dit betekent niet dat deze partij ook alle investeringen moet doen. Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit bij één of meerdere overheden zorgt voor de noodzakelijke *accountability*; partijen moeten verantwoording afleggen over de wijze waarop ze ruimtelijke kwaliteit borgen. Dit kan leiden tot stimulering van de financiering van ruimtelijke kwaliteit.

De noodzaak van regionale samenwerking

De wens om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren bij de aanpak van wateropgaven noodzaakt overheden om op regionaal niveau met elkaar samen te werken. Zo kunnen zij gezamenlijk verbeteringen realiseren in een gebied. Het eventueel ontbreken van goede regionale samenwerkingen is een grote belemmering is voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave. Samenwerking is nodig voor gedeelde inzichten in de maatschappelijke opgaven van een gebied en het ontwikkelen van een gezamenlijk perspectief, maar ook voor het gezamenlijk financieren van de stimulering van ruimtelijke kwaliteit.

In de praktijk krijgen deze samenwerking steeds vaker vorm in gebiedsgerichte processen met een waterschap en/of provincies als trekkers. Belemmeringen in de regionale samenwerking liggen hierbij in de omvang van het aantal betrokken overheden naast het groot aantal betrokken maatschappelijke organisaties.

De behoefte aan gebiedsperspectieven en/ of regionale visies voor een integrale aanpak

Zonder twijfel is een integrale aanpak de basis voor de afweging van verschillende (maatschappelijke) belangen bij het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. Hoewel steeds meer behoefte is aan een integrale aanpak, blijkt er in veel gevallen nog sprake van een primair sectorale aanpak. Overheden kijken in eerste instantie voornamelijk naar hun eigen (enkelvoudige) sectorale doelstelling en proberen deze in samenwerking met andere overheden op te pakken. Het ontbreken van een vroeg in het proces opgestelde integrale visie of perspectief resulteert in het missen van kansen voor ruimtelijke kwaliteit.

Een integrale aanpak is niet eenvoudig. De basis hiervoor ligt vaak in het gezamenlijk opstellen van een integrale visie of perspectief van een gebied, waarvoor een uitgebreid participatietraject nodig is. De komst van de Omgevingswet en de uitwerking hiervan in POVI en GOVI stimuleren deze nieuwe manier van werken waarbij integraliteit en participatie de norm is. Dit biedt de mogelijkheid POVI's verder te ontwikkelen richting integrale gebiedsperspectieven voor een regio. Een dergelijke aanpak stimuleert het verbinden van ruimtelijke kwaliteit aan de wateropgaven.

De vraag naar heldere kaders voor ruimtelijke kwaliteit

Aan het ontwerp van wateropgaven liggen vaak heldere normen, toetskaders en ontwerpdimensies ten grondslag, terwijl ruimtelijke kwaliteit vaak beleefd wordt als een subjectief en per project in te vullen opgave. Het ontbreekt aan heldere en daarmee afrekenbare doelstellingen, waardoor de invulling van ruimtelijke kwaliteit, ondanks de beschikbaarheid van definities, voor ieder verschillend project weer opnieuw wordt ontdekt.

Er is geen behoefte aan een nationale norm ruimtelijke kwaliteit. Wel is er grote behoefte aan het ontwikkelen van een gezamenlijk en gedragen kader voor een specifiek project of programma. Dit kader moet te allen tijde gevuld zijn met gebiedsspecifieke eigenschappen die gerespecteerd moeten worden bij uitwerkingen van projecten.

De impact van gelabelde budgetten

Overheden koppelen budgetten vaak aan een enkelvoudig doel in de wateropgave. Dit maakt het monitoren en sturen op belangrijke opgaven zoals waterveiligheid in tijd en geld overzichtelijker en eenvoudiger. Gelabelde budgetten kennen een duidelijke afbakening welke direct gericht is op de wateropgave. Deze gelabelde budgetten zijn in veel gevallen onvoldoende toereikend en onvoldoende flexibel om in te kunnen zetten ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit. Een direct budget voor het enkelvoudige doel ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven ontbreekt.

Om ruimtelijke kwaliteit te kunnen stimuleren en financieren is het daarom nodig om bestaande, veelal sectorale budgetten te ontlabellen, dan wel te verzamelen. Dit proces is complex en tijdrovend en daarmee een grote belemmering voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit. Het is daarom belangrijk te onderkennen dat ruimtelijke kwaliteit binnen een project capaciteit nodig heeft en inzichtelijk te maken dat investeringen hierin op de lange termijn maatschappelijke baten opleveren voor meerdere stakeholders. Er is behoefte aan een flexibel instrumentarium om binnen de autonomie van partijen toch tot een gezamenlijke financiering van de ruimtelijke kwaliteit te kunnen komen, zowel voor het proces als de investeringen.

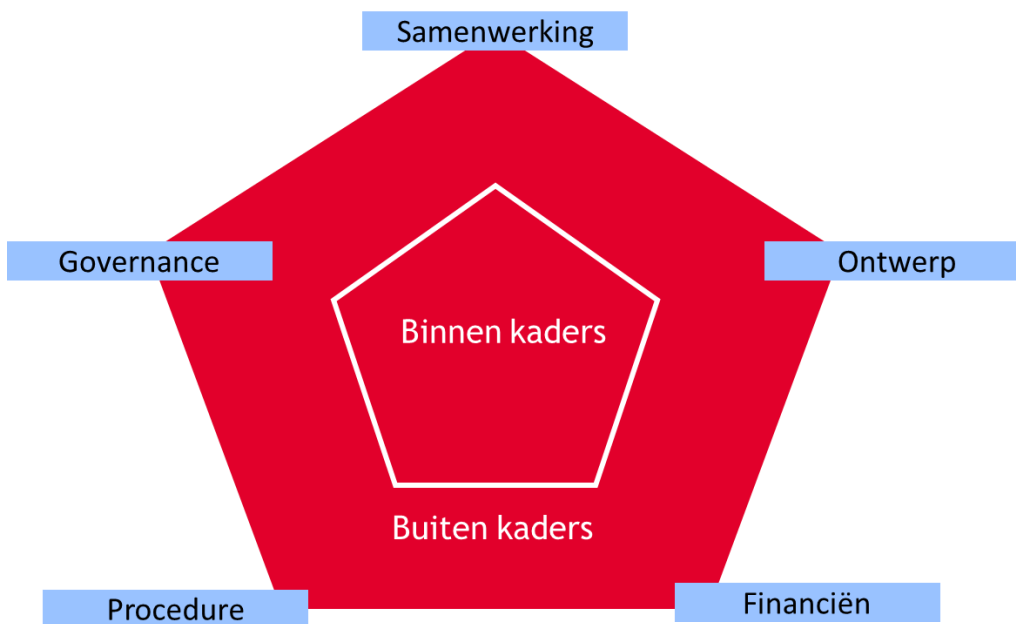
5.2 Onze constatering – introductie van vijf sturingsvariabelen

Vanuit de thematisch gebundelde belemmeringen en uitdagingen zien wij een aantal terugkerende sturende variabelen. Deze variabelen lijken overeenkomsten te hebben met de thema's als basis voor succesvolle projecten. Daarmee zien wij de door experts benoemde uitdagingen als een versterking en verdieping van de eerder benoemde thema's. De vanuit de uitdagingen te benoemen thema's omhelzen in onze optiek de volgende zaken:

- De noodzaak van **samenwerking** voor het verbinden van opgaven, onderkennen van wederzijdse belangen en ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit.
- Benoemen van **ruimtelijk ontwerpen** als volwaardige opgave met heldere kaders, doelen en/of eisen.
- Volwaardig en tijdig inbedden van het ruimtelijk ontwerpproces binnen de **procedures/** aanpak van het project/ programma.
- Vastleggen van taken en verantwoordelijkheden in een passende **governance**structuur, zodanig dat het eigenaarschap van ruimtelijke kwaliteit expliciet belegd en gedefinieerd is.

- **Financieren** van het proces van ruimtelijk ontwerpen (tijd en capaciteit) en de hieruit voortkomende financiële investeringen in de ruimtelijke kwaliteit. Dit door sectorale middelen beschikbaar te maken, indien noodzakelijk aangevuld met extra budgetten.

Wij constateren op basis van de benoemde uitdagingen en belemmeringen dat het Rijk samen met de medeoverheden aan vijf verschillende knoppen kan draaien om ruimtelijke kwaliteit te stimuleren bij wateropgaven. Alle vijf de knoppen bieden mogelijkheden om de huidige werkwijze te veranderen. Deze vijf knoppen zijn in het volgende hoofdstuk gebruikt om de verschillende verbetermogelijkheden te ordenen en te structureren.



Figuur 3: Pentagram met type verbetermogelijkheden binnen en buiten huidige kaders

Voor ieder van deze knoppen bestaan enkelvoudige verbetermogelijkheden of kunnen deze ontwikkeld worden. Tegelijkertijd zijn wij dat bij succesvolle voorbeelden vaak sprake is van een min of meer logische combinatie van verschillende type van verbetermogelijkheden. Dit betekent dat voor werkelijke verbetering, gezocht moet worden naar verbetermogelijkheden waarin verschilde aspecten uit het pentagram samenkomen.

Het pentagram van verbetermogelijkheden kent de volgende vijf hoekpunten:

- **Samenwerking** – verbetermogelijkheden die de zoektocht stimuleren naar gedeelde belangen, integratie van opgaven en gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden.
- **Governance** – verbetermogelijkheden die ingrijpen op handelingen of wijze van besturen (politieke wil) en organiseren (bestuurlijk ambassadeurschap). Deze verbetermogelijkheden hebben betrekking op de rol en taakopvatting van overheden binnen integrale en sectorale programma's en projecten.
- **Ontwerp** – verbetermogelijkheden die ruimtelijke kwaliteit stimuleren via scope of technisch ontwerp van projecten (van planvorming tot uitvoering en beheer). Hierbij gaat het om heldere

kaders, maar ook om de wijze waarop de discipline van ruimtelijk ontwerpen binnen projecten ingevuld wordt.

- **Procedure** – verbetermogelijkheden van procesmatige aard die door het aanpassen van de stappen in een proces of procedure ruimtelijke kwaliteit stimuleren. Hierbij gaat het met name om het optimaal benutten van mogelijke kansen om het vastlopen in tijd-geld-kwaliteit-afwegingen zoveel mogelijk te voorkomen.
- **Financiën** – verbetermogelijkheden gericht op het benutten van financiële middelen om ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven te stimuleren. Hierbij draait het om het beter of makkelijker benutten van bestaande middelen, aangevuld met extra middelen waar nodig.

6. Verbetermogelijkheden voor stimuleren ruimtelijke kwaliteit in waterbeleid

Dit hoofdstuk presenteert enkelvoudige verbetermogelijkheden zoals deze benoemd zijn door experts tijdens de sessies. De verbetermogelijkheden worden beschreven inclusief de voorwaarden, consequenties en verwachte impact van en inspanning voor de implementatie. De verbetermogelijkheden zijn niet altijd te verbinden aan één specifiek hoekpunt van het verbeterpentagram zoals benoemd in het vorig hoofdstuk. Wel zijn ze als zodanig gerubriceerd inclusief de daarbij noodzakelijke nuancering, indien passend.

6.1 Totstandkoming van de verbetermogelijkheden

In totaal zijn er samen met experts 20 verschillende verbetermogelijkheden benoemd en uitgewerkt. Alle in de eerste sessies door experts genoemde verbetermogelijkheden die relevant zijn in het kader van het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit, zijn benoemd. Dit is expliciet geen volledig overzicht van alle mogelijkheden die er zijn. De lijst uit dit hoofdstuk is uitsluitend te bezien als een eerste basis en inspiratie voor het gezamenlijke vervolgproces.

Elke beschrijving van een verbetermogelijkheid bevat de volgende onderdelen:

- Een korte en uitgebreide beschrijving van de verbetermogelijkheid;
- Een aantal voorwaarden voor succes;
- Een duiding of de verbetermogelijkheid binnen dan wel buiten de bestaande kaders past. Als een verbetermogelijkheid buiten de kaders valt, houdt dat in dat deze optie in strijd is met de huidige wettelijke, institutionele kaders en/of beleidskaders
- Een grafische inschatting van de door de experts ingeschatte verwachte impact en benodigde inspanning voor de implementatie. De kleinere punten geven de individuele expertbeoordelingen weer. De grote blauwe punt geeft het gewogen gemiddelde van de experts weer;
- Een toelichting van de experts op de gepresenteerde inschatting van de verwachte impact en inspanning.

Status van verkende verbetermogelijkheden

De beschrijvingen van iedere verbetermogelijkheid zijn een uitkomst van het gesprek dat heeft plaatsgevonden tijdens verschillende expertsessies. De beschrijvingen bevatten geen beleidsopvattingen of standpunten van organisaties. De verbetermogelijkheden zijn gerubriceerd rondom de vijf hoekpunten van het verbeterpentagram zoals deze is neergezet in voorgaand hoofdstuk. Dit met de nuancering dat een aantal verbetermogelijkheden niet eenduidig aan één hoekpunt is te verbinden. Deze nuancering wordt aangeboden in de tekst. De verbetermogelijkheden zijn door experts tijdens de tweede werksessie beoordeeld op de verwachte impact op ruimtelijke kwaliteit en de verwachte benodigde inspanning voor het realiseren van de verbetermogelijkheid. De verbetermogelijkheden zijn individueel beoordeeld met verschillende groepen van experts. Dat wil zeggen dat de verbetermogelijkheden niet gebenchmarkt zijn ten opzichte van elkaar. Ook hier past te

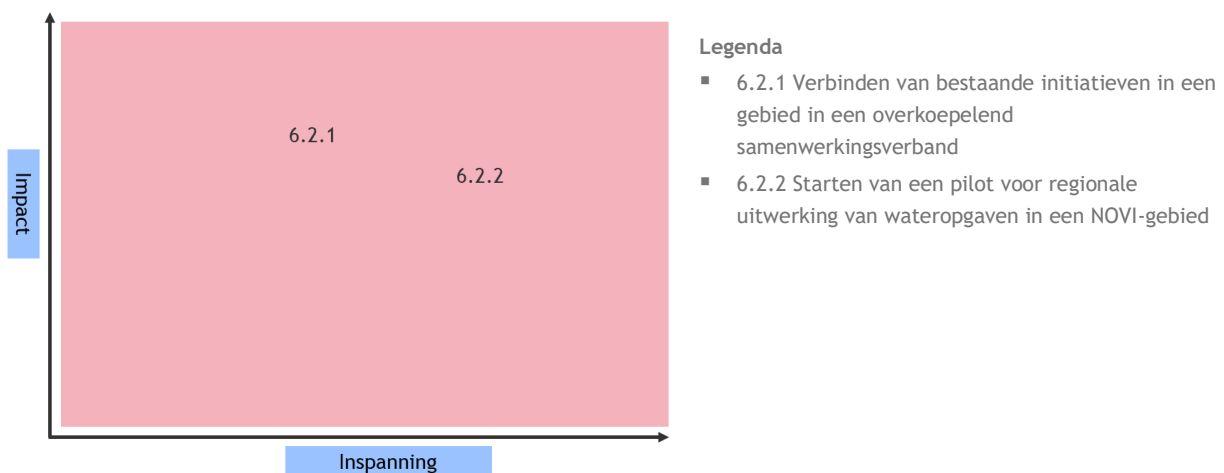
benadrukken dat de inschatting van de experts een momentopname is. Deze inschatting is uitsluitend bedoeld als inspiratie en basis voor het vervolg.

Het overzicht van de beoordeling is aan het begin van elke paragraaf met een figuur weergegeven.

Binnen de subparagrafen is de spreiding van iedere beoordeling weergegeven.

6.2 Verbetermogelijkheden met nadruk op samenwerking

In deze categorie vallen een aantal verbetermogelijkheden die zich voornamelijk richten op samenwerking als richting om de ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave te stimuleren. Het gaat daarbij om verbetermogelijkheden die de zoektocht stimuleren naar gedeelde belangen, integratie van opgaven en gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden.



Figuur 4: verbetermogelijkheden naar verwachte impact (op ruimtelijke kwaliteit) en verwachte benodigde inspanning

6.2.1 Verbinden van bestaande initiatieven in een gebied in een overkoepelend samenwerkingsverband

In het kort

Het verbinden van initiatieven voor verschillende watergerelateerde transitieopgaven in een gebied genereert een gebiedsgerichte aanpak waarin overheden de krachten bundelen in een overkoepelend samenwerkingsverband. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het vooral om samenwerking, maar ook om governance en aanpak.

Beschrijving

In Nederland vinden momenteel een aantal noodzakelijke transitieplaatsen plaats die linken aan ruimtelijke kwaliteit. Dit betreft transitieplaatsen op het gebied van landbouw, klimaat, ruimte, wonen, energie en natuur. Ruimte is schaars en elk element heeft daarin een plek nodig. Hierdoor staat de ruimtelijke kwaliteit onder druk. Het erkennen van de onhoudbaarheid van de huidige situatie is een eerste belangrijkste stap om voortgang te kunnen boeken op deze transitieopgaven. De volgende stap is om de maatschappelijke wateropgaven zoals klimaatadaptatie en droogtevoorzorging in onderlinge samenhang te benaderen. Overheden en andere partijen in een gebied hebben elkaar nodig om deze opgaven aan te pakken zonder dat de ruimtelijke kwaliteit daaronder lijdt. Succesvolle voorbeelden van dit soort gebiedsgerichte aanpakken zijn de gebiedsagenda's en de landsdelige omgevingsagenda's.

Het initiëren van een dergelijk overkoepelend samenwerkingsverband moet vorm krijgen in de versterking van de verbinding in omgevingstafels /gebiedsgerichte aanpak en/of bijvoorbeeld BO MIRT.

Voorwaarden voor succes

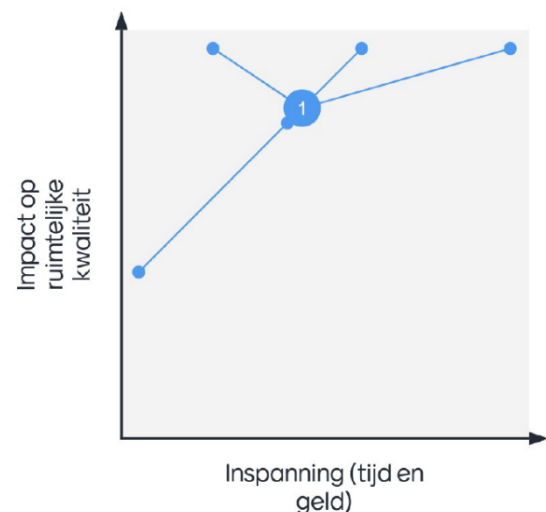
- Hebben van een eenduidige opdracht met bijbehorende rol, taken en verantwoordelijkheden voor het samenwerkingsverband en met benodigde middelen zoals kennis, tijd en capaciteit en financiële middelen die nodig is voor intensievere samenwerking
- Op een manier verbinden aan de bestaande omgevingstafels en/of de bestuurlijke overleggen van het meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO MIRT).
- Het waterschap ruimte bieden vanuit de eigen organisatie om een regisserende rol in te vullen. Het waterschap speelt als initiator van veel wateropgaven namelijk een sleutelrol in de totstandkoming van een dergelijk samenwerkingsverband. Dit vraagt om een brede interpretatie van de taakopvatting en daarnaast capaciteit en kennis om de rol te vervullen.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Het is mogelijk om een samenwerkingsverband binnen de bestaande kaders te initiëren, mits daar in de opdrachtformulering rekening mee wordt gehouden. Een zeer omvangrijk samenwerkingsverband roept mogelijk een institutionele discussie op. “De regio” heeft immers geen democratische legitimiteit. Het uitgangspunt is het intensiveren van bestaande samenwerking en niet een aparte entiteit initiëren.

Verwachte impact en inspanning

Het verbinden van initiatieven in een breder samenwerkingsverband in een gebied brengt kennis en capaciteit bij elkaar en zorgt voor een multidisciplinaire samenstelling. Het geeft meer erkenning voor de maatschappelijke opgaven. Dit helpt het Rijk, provincies, waterschappen én gemeenten om impact te maken op belangrijke watergerelateerde transitieopgaven met oog voor de ruimtelijke kwaliteit. Door de transitieopgaven met elkaar te verbinden in een overkoepelend samenwerkingsverband ontstaan mogelijk extra oplossingen, wat de toekomstvastheid van oplossingen versterkt.



Zowel de organisatie van een dergelijk samenwerkingsverband als de uitvoering ervan zal tijd en geld kosten. De benodigde inspanning is omvangrijk. Het organiseren van een dergelijk overkoepelend samenwerkingsverband vergroot de complexiteit voor bestuurders en ambtenaren. Het is voor hen lastig op meerdere opgaven betrokken te zijn, aangezien dit veel kennis van hen vraagt. De overheden moeten zich daarnaast zodanig organiseren dat zij de krachten bundelen, zonder dat zij buiten hun taken treden.

6.2.2 Starten van een pilot voor regionale uitwerking van wateropgaven in een NOVI-gebied

In het kort

In een pilot voor een NOVI-gebied de visie voor de betreffende regio inhoudelijk uitwerken, specifiek voor de water-gerelateerde opgaven en met oog voor de belangen voor ruimtelijke kwaliteit. Dit samen met de verantwoordelijke ministeries IenW, BZK, EZK, OCW en LNV, de provincies, waterschappen en gemeenten. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het vooral om samenwerking en ook over governance en het ontwikkelen van een aanpak waarin tijdig de juiste informatie wordt geborgd.

Beschrijving

De NOVI geeft houvast voor het maken van afwegingen in de omgeving met oog voor ruimtelijke kwaliteit en milieu. Dit zijn echter principeafspraken die nog onvoldoende kaderstellend en richtinggevend zijn om de opgaven in een gebied direct te koppelen aan een concrete aanpak. Het Rijk heeft een aantal voorlopige NOVI-gebieden aangewezen waarin het Rijk samen met de medeoverheden een extra impuls wil geven aan grote transities, passend bij de NOVI-prioriteiten. Ook is ze van plan in deze gebieden extra steun te geven aan de aanpak van grote, integrale fysieke opgaven die zeer belangrijk zijn voor Nederland.

In de NOVI-gebieden zijn afwegingen nodig wat betreft ruimtegebruik voor onder meer water, cultureel erfgoed en natuur. De benadering van onderzoekend ontwerpen past hierbij. Het kan daarnaast bijvoorbeeld helpen om met regionale kwaliteitsbeelden (denk aan Panorama Waal) te werken. Het doel van deze verbetermogelijkheid is om partijen die zich inzetten voor de ruimtelijke kwaliteit (zoals provincies en gemeenten) van meet af aan te betrekken bij de visie voor en aanpak van wateropgaven in het gebied (uitgevoerd door Rijk en waterschappen).

Voorwaarden voor succes

- Benutten van een bestaande uitvoeringsorganisatie voor uitvoering van de pilot met daarin vertegenwoordiging vanuit de verantwoordelijke ministeries IenW, BZK, EZK, OCW en LNV, de provincies, waterschappen en gemeenten. Verken daarbij of ook andere grondeigenaren betrokken moeten worden in de uitvoeringsorganisatie.
- Aanwijzen van een trekker die verantwoordelijk is voor uitvoering van de pilot. Verken daarbij of de provincie deze rol kan vervullen vanuit haar taken voor ruimtelijke inrichting en vanuit de gedachte dat de provincies de NOVI-gebieden hebben aangedragen aan het Rijk.
- Kiezen voor een NOVI-gebied dat over de provinciale grenzen rijkt.
- Investeren in voldoende en juiste kennis, tijd en capaciteit en financiële middelen aan het begin van het proces met als doel dat deze voordelen opleveren voor de lange termijn.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

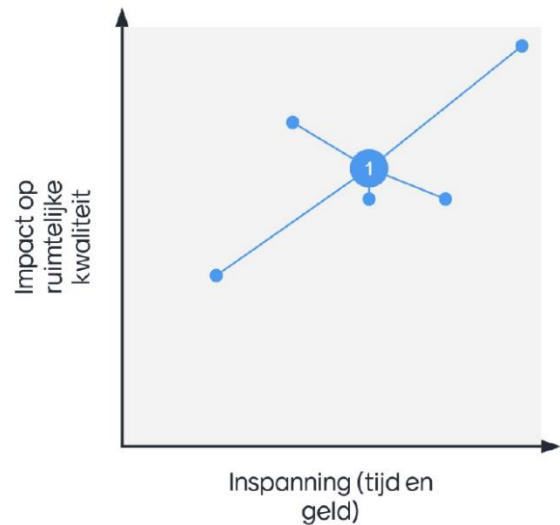
Dit is een aanvulling op de beleidsafspraken die zijn gemaakt met de (voorlopige) aanwijzing van NOVI-gebieden. Het uitwerken van één van de aangewezen gebieden vanuit het perspectief van alle waterbelangen vraagt een aanvullend besluit. Het valt in die zin buiten het huidige beleidskader. Het past wel binnen de wettelijke kaders.

Verwachte impact en inspanning

Het verwachte leereffect van deze pilot is vooral lokaal groot. De NOVI wordt gezien als rode draad voor veel ontwikkelingen op dit moment. Vertaling naar de eigen beleidsinstrumenten bij de provincies en gemeenten lukt echter nog moeizaam. Het is de verwachting dat deze pilot helpt om dit met elkaar te leren en eenzelfde taal te ontwikkelen.

Voor uitvoering van deze verbetermogelijkheid zijn voornamelijk investeringen in onderzoekscapaciteit nodig die leidt tot een inhoudelijke uitwerking met een multidisciplinaire benadering en oog voor alle aanverwante belangen en doelstellingen. Ook is vanuit alle betrokken organisaties voldoende capaciteit nodig.

Een belangrijk aandachtspunt is dat (kleine) gemeenten over het algemeen weinig capaciteit hebben om deel te nemen aan een dergelijke uitvoeringsorganisatie.

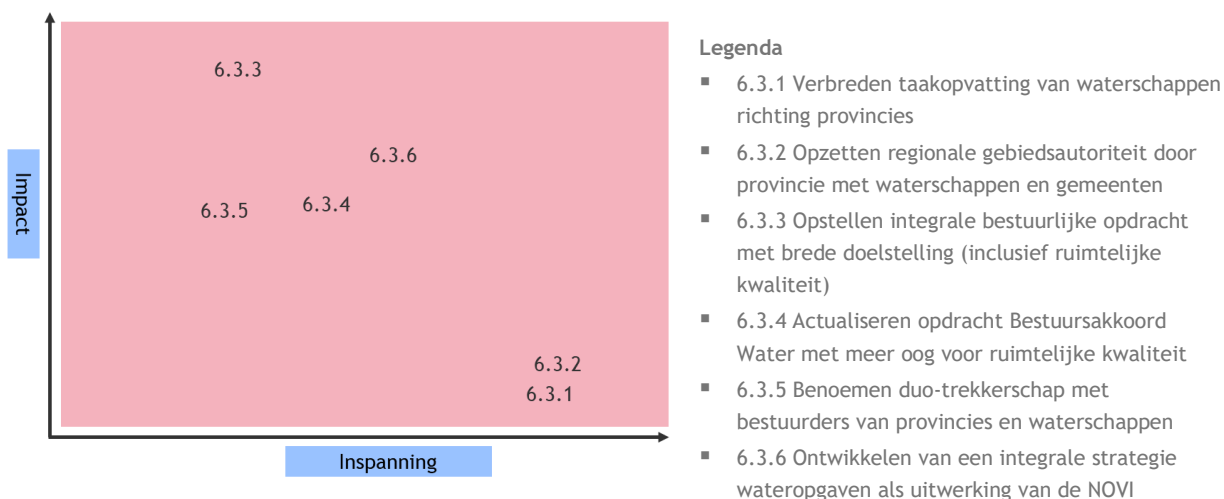


Toelichting op NOVI-gebieden

NOVI-gebieden zijn instrumenten waarbij overheden meerdere jaren verbonden zijn en toewerken naar de echte gezamenlijke uitvoering van de verschillende opgaven. Ze bouwen voort op de bestaande interbestuurlijke samenwerkingstrajecten. De NOVI-gebieden zijn onderdeel van de omgevingsagenda's die per landsdeel worden opgesteld. De voorlopige NOVI-gebieden zijn de Havengebieden van Rotterdam en Amsterdam, de landelijke gebieden de Peel en het Groene Hart, energie- en klimaattransities in relatie tot verstedelijking en erfgoed in Groningen en regio Zwolle en Grensoverschrijdende gebieden Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone.

6.3 Verbetermogelijkheden met nadruk op governance

In deze categorie vallen een aantal verbetermogelijkheden die zich voornamelijk richten op een nieuwe governance als basis om de ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave te stimuleren. Het gaat daarbij om verbetermogelijkheden die ingrijpen op handelingen of wijze van besturen (politieke wil) en organiseren (bestuurlijk ambassadeurschap) en betrekking hebben op de rol en taakopvatting van overheden binnen integrale en sectorale programma's en projecten.



Figuur 5: verbetermogelijkheden naar verwachte impact (op ruimtelijke kwaliteit) en verwachte benodigde inspanning

6.3.1 Verbreden taakopvatting van waterschappen richting provincies

In het kort

Het verbreden van de taken van het waterschap voor waarborging van belangen voor ruimtelijke kwaliteit (zoals voor landschap, cultureel erfgoed en natuur) naast de waterbelangen en het stimuleren van de taken van de provincie voor visieontwikkeling in de regio. Het waterschap neemt daardoor een deel van de taken van de provincie over. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het uitsluitend om governance.

Beschrijving

Binnen deze maatregel krijgt het waterschap in specifieke gebieden de ruimte om zich niet uitsluitend voor watergerelateerde doelstellingen in te zetten, maar in de omgeving van de wateropgave ook bredere maatschappelijk opgaven op te pakken, zoals rondom landschap, cultureel erfgoed en natuur. Op deze manier zorgen de waterschappen voor een sterkere verbinding tussen ruimtelijke kwaliteit en wateropgaven. De provincie krijgt in deze situatie de om zich meer expliciet bezig te houden met regionale visievorming en de daarbij behorende ruimtelijke afwegingen en keuzes. Deze regionale visievorming geeft inzicht in de wijze waarop verschillende opgaven op gebied van wonen, economie, energie, water, cultureel erfgoed, klimaat, landbouw, vrijetijd ruimtelijk worden afgewogen. Deze afwegingen krijgen een plek in de provinciale omgevingsvisie. Mogelijke nadelen zijn dat onduidelijkheid ontstaat over de rollen, taken en bevoegdheden van de organisaties over waar deze overlappen. De waterschappen en provincies kunnen daardoor naar elkaar kijken en op elkaar gaan wachten, waardoor de aanpak stil komt te staan.

Voorwaarden voor succes

- Verandering van de principes van functioneel bestuur voor verbreding van taken van de waterschappen.
- Grondige ambtelijke en bestuurlijke afstemming over taken, rollen en verantwoordelijkheden tussen provincies en waterschappen over raakvlakthema's.
- Verhoging van de inkomstenbronnen van het waterschap om de benodigde extra inzet voor een breder takenpakket te bekostigen.

- Ontwikkeling van kennis over de bredere maatschappelijke opgaven op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau bij waterschappen.

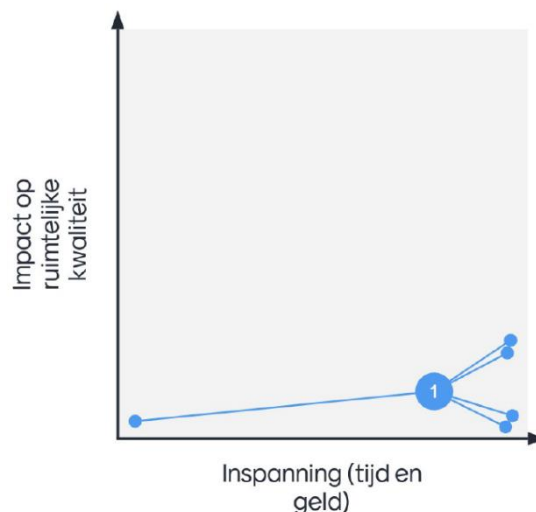
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze verbetermogelijkheid past niet binnen de wettelijke, institutionele kaders en de beleidskaders. Zie ook de beschrijving onder verwachte impact en inspanning.

Verwachte impact en inspanning

Het idee is dat een bredere taakopvatting van het waterschap een sectorale aanpak voorkomt door het ontstaan van een breder bestuurlijk mandaat. Aangezien deze mogelijkheid ver buiten de huidige kaders gaat, is de verwachting dat de impact van deze verbetermogelijkheid niet in verhouding staat tot de benodigde inspanning om dit idee te implementeren. Het verbreden van de taakopvatting van het waterschap ten opzichte van de provincie leidt tot principiële discussies over functioneel bestuur. Dat is niet effectief voor het vraagstuk om de ruimtelijke kwaliteit te stimuleren bij wateropgaven. Het tast daarnaast het bestaansrecht van de organisaties aan.

Voor een goede samenwerking in de regio is verandering van taken niet nodig.



6.3.2 Opzetten regionale gebiedsautoriteit door provincie met waterschappen en gemeenten

In het kort

Een provincie neemt initiatief voor het opzetten van een regionale gebiedsautoriteit, samen met de verantwoordelijke waterschappen en gemeenten in het gebied. Deze gebiedsautoriteit voert projecten uit die bijdragen aan de wateropgaven in het gebied en verbindt deze aan maatregelen voor ruimtelijke kwaliteit. [Bij deze verbetermogelijkheid gaat het om samenwerking en governance](#)

Beschrijving

Een gebiedsautoriteit heeft ten doel zowel visievorming als uitvoeringskracht van provincies, waterschappen en gemeenten te bundelen in een samenwerkingsverband op gebiedsniveau. Een gebiedsautoriteit kenmerkt zich doordat het ook de besluitvormingsprocessen voor de aanpak van de opgaven overneemt van de individuele organisaties. De mogelijkheid van een regionale gebiedsautoriteit wordt al jaren als optie verkend. Sommige partijen beschouwen een gebiedsautoriteit als nieuw bestuurlijk organisatiemodel waarin afwegingen worden gemaakt die vanuit nationaal belang cruciaal zijn voor de lange termijn. De optie komt veelal naar voren als het individuele overheden niet lukt tot oplossingen te komen die nodig zijn voor diverse opgaven in het gebied.

Voorwaarden voor succes

- Deelneming van alle overheidsorganisaties (provincies, waterschappen en gemeenten) en het overdragen van een deel van hun taken, verantwoordelijkheden en mandaat/bevoegdheden aan de gebiedsautoriteit.

- Het genereren van een formele positie en legitimatie voor handelingen. Dit kan bijvoorbeeld door het opstellen van een stuurgroep waarin alle overheidsorganisaties op bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd.

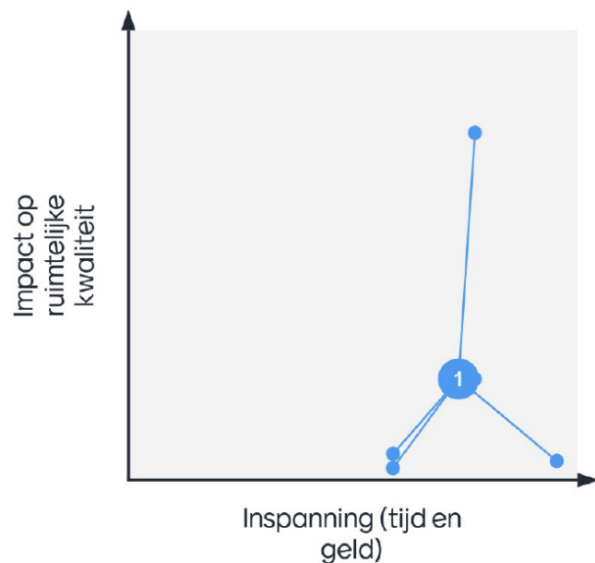
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Het opzetten van een gebiedsautoriteit past niet binnen de bestaande wettelijke kaders en beleidskader. Zie ook de vergaande voorwaarden voor succes.

Verwachte impact en inspanning

Beredeneerd vanuit het feit dat in een gebiedsautoriteit capaciteit en kennis wordt gebundeld van provincies, waterschappen en gemeenten is het een type instantie dat in staat is om meerdere opgaven in een gebied aan te pakken. Een valkuil kan zijn dat de gebiedsautoriteit zich op relatief kleinschalige ingrepen gaat richten. Een belangrijk aandachtspunt is daarom hoe een gebiedsautoriteit doelgericht en efficiënt aan de slag kan.

Het opzetten van een gebiedsautoriteit zal enorm veel inspanning kosten. Uit het verleden blijkt dat het een moeilijk haalbare optie is. Een samenwerkingsvorm waarbij besluitvorming bij de overheidsorganisaties blijft geborgd, houdt voor velen de voorkeur.



6.3.3 Opstellen integrale bestuurlijke opdracht met brede doelstelling (inclusief ruimtelijke kwaliteit)

In het kort

De (gezamenlijke) initiatiefnemer(s) voor een project/ programma met een wateropgave stellen een eenduidige opdracht op, inclusief ruimtelijke kwaliteit en de bijbehorende middelen. Ruimtelijke kwaliteit is daarmee onderdeel van de scope. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het met name om het scherp stellen en eigenaarschap van het ontwerp kader voor ruimtelijke kwaliteit.

Beschrijving

Projecten/ programma's in de watersector hebben op dit moment niet altijd een heldere bestuurlijke opdracht is waarvan ruimtelijke kwaliteit integraal onderdeel is van de scope en opgaven. Een verbetermogelijkheid waarmee gemakkelijk veel winst te behalen valt is dan ook om ruimtelijke kwaliteit integraal onderdeel te maken van de scope van het waterproject en hier concreet een doel en de noodzakelijke middelen aan te verbinden. Daarmee ontstaat één helder integrale bestuurlijke opdracht, waarmee het werkproces vanaf de start efficiënter kan worden opgepakt. Een voorbeeld is de dubbel-doelstelling zoals praktijk was bij het programma Ruimte voor de Rivier.

Het expliciteren van een bredere of dubbel-doelstelling bevordert gedeeld eigenaarschap en zorgt vanaf de start voor het maken van integrale afwegingen die nodig zijn om investeringen in de ruimtelijke kwaliteit te stimuleren. Deze verbetermogelijkheid geldt niet alleen voor waterveiligheidsopgaven, maar kan eveneens worden toegepast op opgaven op gebied van waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid etc.

Voorwaarden voor succes

- Voldoende heldere en toetsbare opdracht voor ruimtelijke kwaliteit, meer concreet dan de drie principes van de NOVI. Beschikbaar maken van extra financiële middelen voor de bredere doelstelling vanuit de betrokken overheden en/of initiatiefnemers.
- Commitment van partijen (Rijk, provincie, waterschap en gemeenten) om zich te verbinden aan de brede doelstelling inclusief ruimtelijke kwaliteit.

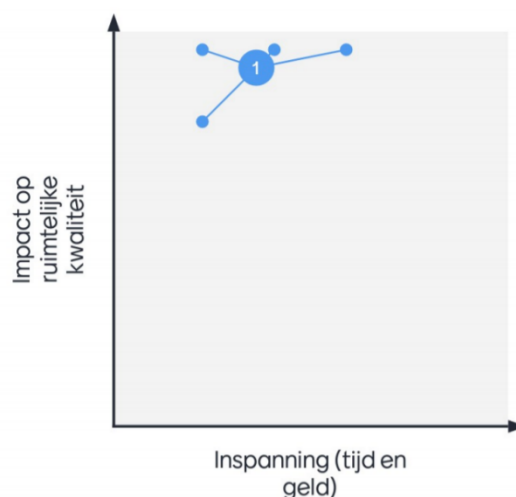
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

De verwachting is dat deze optie binnen de bestaande kaders past. Op kleinere schaal komt dit al voor.

Verwachte impact en inspanning

Met deze maatregel krijgen projecten binnen een programma een heldere opdracht, doelstelling en middelen mee voor ruimtelijke kwaliteit. Daardoor ontstaat meer investeringsvolume en aan het einde meer baten. Er is hiermee sprake van (juridische) borging van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. Daarnaast geeft het opnemen van ruimtelijke kwaliteit in de scope helderheid en duidelijkheid voor het werkproces, waardoor sneller resultaat te boeken valt.

Het opnemen van ruimtelijke kwaliteit in de scope van een programma betekent ook dat de kosten van de projecten zullen toenemen. Er zullen dus hogere budgetten gereserveerd moeten worden. Ook is monitoring en handhaving op deze aanvullende doelstelling nodig.



6.3.4 Actualiseren opdracht Bestuursakkoord Water met meer oog voor ruimtelijke kwaliteit

In het kort

Integrale vernieuwing van het Bestuursakkoord Water waarin meer aandacht is voor de belangenafweging voor ruimtelijke kwaliteit. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het vooral om het verankeren van ruimtelijke kwaliteit in de governance.

Beschrijving

Het Nationaal Bestuursakkoord Water had in 2001 het doel om een gezamenlijke aanpak in de nationale waterproblematiek vast te leggen. Het Bestuursakkoord Water is, naast een aantal actualisaties in 2011, in 2018 gesloten met aanvullende afspraken. Mocht er binnenkort een nieuwe aanvulling of een

vernieuwing van het bestuursakkoord aan de orde komen, dan is dit een kans om ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave als expliciete opdracht voor Rijk en regionale overheden op te nemen.

Voorwaarden voor succes

- Expliciet in de opdracht voor de actualisatie van het Bestuursakkoord Water benoemen dat de doelstellingen van het akkoord breder zijn dan waterveiligheid, waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit en ook gaan over stimulering van ruimtelijke kwaliteit.
- Waarborgen dat de belangen voor ruimtelijke kwaliteit en de organisaties die hiervoor verantwoordelijk zijn meegenomen worden indien de opdracht voor het Bestuursakkoord Water wordt geactualiseerd.

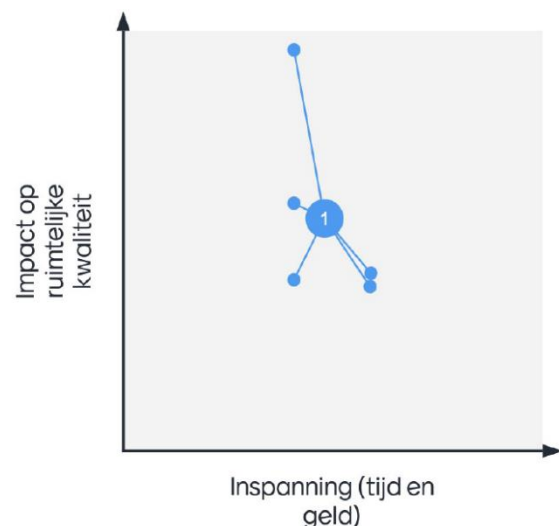
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze verbetermogelijkheid betekent verandering van de bestaande kaders en valt vooralsnog dus buiten de bestaande kaders.

Verwachte impact en inspanning

De verwachting is dat aanpassing van het Bestuursakkoord met daarin doelstellingen voor ruimtelijke kwaliteit effectief werkt. Dit omdat met deze maatregel een heldere opdracht ontstaat met gezamenlijke verantwoordelijkheid, bestuurlijk mandaat en de noodzaak om sectorale geldstromen te bundelen. Het bestuursakkoord heeft impact op het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van programma's en projecten voor wateropgaven.

De vernieuwing van het Bestuursakkoord Water, met organisaties die de belangen voor stimulering van ruimtelijke kwaliteit borgen, vereist een intensief proces. Een dergelijk proces vraagt een redelijk grote inspanning voordat er sprake is van daadwerkelijke verbetering.



6.3.5 Benoemen duo-trekkerschap met bestuurders van provincies en waterschappen

In het kort

Bestuurders van een provincie en waterschappen trekken als duo op en zijn gezamenlijk eigenaar voor de aanpak van een brede opgave in hun regio. Bij deze verbetermogelijkheid gaat om een nieuwe handelingswijze waarin twee democratische organen via duo-trekkerschap een nieuwe governance implementeren.

Beschrijving

Vanuit succesvolle voorbeelden van ruimtelijke kwaliteit blijkt dat bestuurlijk ambassadeurschap hierin één van de succesfactoren is. Deze verbetermogelijkheid houdt in dat zowel de provincie als het waterschap partner/shareholder zijn voor een bredere opgave in een regio, om zo de ruimtelijke

kwaliteit te stimuleren. Dit betekent dat bestuurders als duo eigenaar zijn en zich als ambassadeurs opstellen voor een opgave in hun regio die breder is dan een sectorale opgave zoals een wateropgaven.

Voorwaarden voor succes

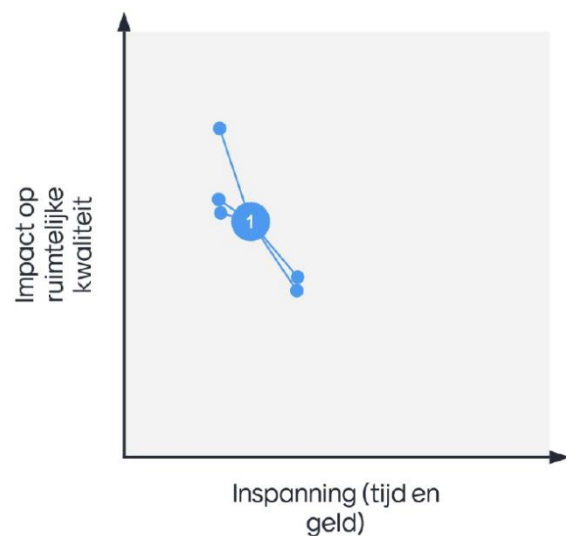
- Benoemen van bestuurders die complementair zijn aan elkaar en met hun persoonlijke capaciteiten en ambities een sterk duo vormen.
- Als duo transparant zijn over bestuurlijke dilemma's om te voorkomen dat in de afwegingen van het duo (partij-)politieke belangen ernstig wringen.
- Eenduidig uitvoeren van het opdrachtgeverschap ondanks de verschillende belangen die het duo vertegenwoordigd. Spreek af wie welke verantwoordelijkheid draagt.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze verbetermogelijkheid past met inachtneming van de voorwaarden voor succes binnen de bestaande wettelijke kaders en beleidskaders.

Verwachte impact en inspanning

De impact van het duo-trekkerschap met bestuurders is potentieel hoog, mits goed ingericht (zie voorwaarden voor succes). Het duo vormt samen een sterke drager van een brede opgave en kent de samenwerkingspartners in het gebied. Zij zijn samen verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit waardoor financiële gelden sneller beschikbaar komen voor de benodigde investeringen.



6.3.6 Ontwikkelen van een integrale strategie wateropgaven als uitwerking van de NOVI

In het kort

Het Rijk werkt de Nationale Omgevingsvisie uit in een integrale strategie voor wateropgaven, zoals ook is gedaan met de verstedelijkingsstrategie. Bij deze verbetermogelijkheid neemt het Rijk een nieuwe rol in het vraagstuk, waardoor een nieuwe governance wordt ontwikkeld. De optie heeft ook betrekking op het ontwerp en de procedurele kant van het verbeterpentagram.

Beschrijving

Met deze verbetermogelijkheid werkt het Rijk de Nationale Omgevingsvisie meer richtinggevend uit voor de aanpak van wateropgaven. Daarmee pakt het Rijk meer regie. Dit is al gedaan voor het thema verstedelijking middels de verstedelijkingsstrategie. Dit is een integrale strategie waarin de NOVI nader is uitgewerkt en wordt toegepast in regionale verstedelijkingsstrategieën als eerste stap op weg naar het Stedelijk Netwerk NL. Deze strategie is uitgewerkt in het programma Verstedelijking en Wonen en gaat onder meer in op gedeelde uitgangspunten voor het afwegen en ruimtelijk accommoderen van de behoefte aan wonen, werken, mobiliteit, groen en overige voorzieningen in stedelijke gebieden. Het voorstel is een dergelijke strategie ook uit te werken voor de afwegingen die horen bij wateropgaven en de verbinding met de belangen voor ruimtelijke kwaliteit.

Voorwaarden voor succes

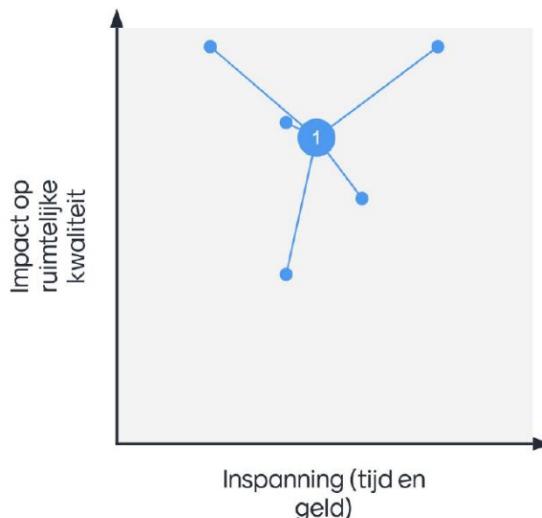
- Beschikbaar stellen van financiële middelen voor de benodigde onderzoekscapaciteit om de NOVI inhoudelijk uit te werken in een integrale strategie wateropgaven.
- Benoemen van een inspanningsverplichting aan andere overheden voor verdere uitwerking van deze integrale strategie.
- Draag zorg voor draagvlak en betrokkenheid vanuit de regio, zodat de regio de strategie effectief kan uitwerken voor een goede inbedding van de NOVI op regionaal niveau.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze verbetermogelijkheid betekent een aanvulling op het bestaande beleidskader en past daarmee nog niet binnen de bestaande kaders.

Verwachte impact en inspanning

De bedoeling is dat deze verbetermogelijkheid voor meer regie vanuit het Rijk zorgt om ruimtelijke kwaliteit meer aandacht te geven bij de aanpak van wateropgaven.



6.4 Verbetermogelijkheden met nadruk op ontwerp

In deze categorie vallen een aantal verbetermogelijkheden die zich voornamelijk richten op het ontwerp als middel om de ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave te stimuleren. Dit zijn verbetermogelijkheden die zorgen voor stimulering van ruimtelijke kwaliteit via scope of technisch ontwerp van projecten (van planvorming tot uitvoering en beheer). Hierbij gaat het om heldere kaders, maar ook om de wijze waarop de discipline van ruimtelijk ontwerpen binnen projecten invulling krijgt.



Figuur 6: verbetermogelijkheden naar verwachte impact (op ruimtelijke kwaliteit) en verwachte benodigde inspanning

6.4.1 Instellen van Q-teams op nationaal en regionaal niveau vanaf beleidsvorming

In het kort

Het instellen van een onafhankelijke commissie van experts die alle overheden adviseert op zowel nationaal als regionaal niveau over stimulering van de ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven vanaf beleidsvorming; zogenoemd Q-teams. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het om een combinatie van samenwerking en ontwerp.

Beschrijving

Doel is de aanpak van ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven te borgen op zowel Rijks- als regionaal niveau. Op Rijksniveau wordt al veelvuldig gebruik gemaakt van Q-teams bij MIRT-projecten of op programmaniveau, bijvoorbeeld bij het programma Ruimte voor de Rivier. Ook een aantal waterschappen werken met Q-teams aan projecten uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Het idee is om bij provincies, waterschappen en gemeenten structureel Q-teams in te zetten voor niet alleen de uitvoering, maar ook voor beleidsvorming. Deze Q-teams bestaan uit experts met multidisciplinaire kennis en vormen een groep kritische denkers. De Q-teams kunnen bijvoorbeeld de waterschappen voeden en inspireren met ideeën om bij de aanpak van wateropgaven ook de belangen voor ruimtelijke kwaliteit te behartigen. De Q-teams op Rijks- en regionaal niveau kunnen elkaar inspireren.

Voorwaarden voor succes

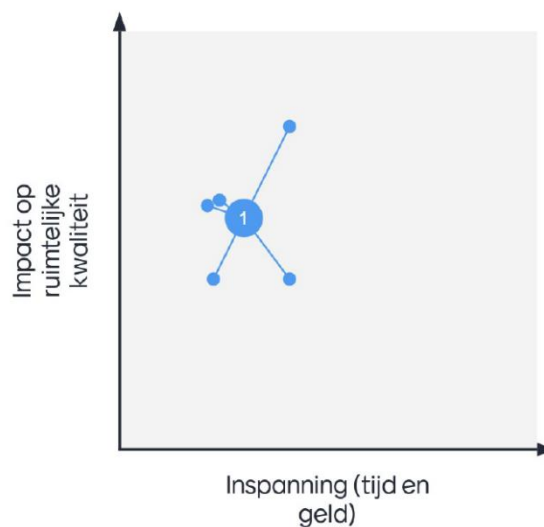
- Borgen dat de instelling van het Q-team past bij de bestuurlijke opdracht en hun advies onderdeel is van de bestuurlijke besluitvorming (vergelijkbaar met de Commissie van de MER).
- Voorzien van capaciteit, financiële middelen en tijd die nodig zijn voor ontwerpend onderzoek, om zo diepgaandere analyses te maken dan de gangbare analyses op projectniveau.
- Samenstellen van de Q-teams uit experts die interdisciplinair zijn, omgevingsbewust werken en openstaan voor vragen uit de omgeving.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Het instellen van Q-teams op nationaal en regionaal niveau vanaf beleidsvorming past binnen de bestaande wettelijke kaders en beleidskaders.

Verwachte impact en inspanning

De verwachting is dat er een meer gestroomlijnd proces ontstaat waarin consequent meer aandacht is voor verbinding van ruimtelijke kwaliteit in het waterbeleid. Het is de bedoeling dat de Q-teams de discussies op ambtelijk en bestuurlijk niveau extra voeden voor een integrale aanpak van wateropgaven. De benodigde inspanning bestaat vooral uit de benodigde inzet van capaciteit, kennis en financiële middelen.



6.4.2 Verdiepen en vaststellen van kracht van een gebied als basis voor ontwerpkaders

In het kort

De initiatiefnemer ontwikkelt samen met andere partijen in het gebied een helder perspectief op de kracht van het gebied. Dit perspectief functioneert vervolgens als gedragen kader en basis voor ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het met name om het ontwerpkader voor ruimtelijke kwaliteit.

Beschrijving

Essentie van deze verbetermogelijkheid is het voorafgaand verkennen van sectorale oplossingen/ voorkeursvarianten expliciet inzicht genereren in de kracht van een gebied of regio. Deze kracht kan vervolgens gebruikt worden als bouwsteen en toetskader voor het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit. Dit is nodig zodat partijen en mensen elkaar leren kennen en begrip krijgen voor elkaar en elkaars belangen. Een optie is om als bestuurders een Q- team vragen om met input en betrokkenheid van partijen zo'n kader op te stellen

Een voorbeeld is de ontwikkeling en het gebruik van de tien gouden regels voor het IJsselmeergebied van Frits Palmboom (2016). Deze tien gouden regels zijn in combinatie met de kenmerken voor onder meer natuur en cultureel erfgoed doorvertaald in de Handreiking Omgevingskwaliteit IJsselmeergebied. Dit instrument helpt om op een gestructureerde manier het gesprek over ruimtelijke ontwikkelingen te voeren.

Voorwaarden voor succes

- Opstellen van een perspectief dat herkenbaar is voor alle partijen, zodat sprake is van een gedragen kader.
- Hebben van voldoende basiskennis in bijvoorbeeld cultuurhistorie (ontstaan en ontwikkeling) in relatie met bodem/ondergrond en watersystemen.

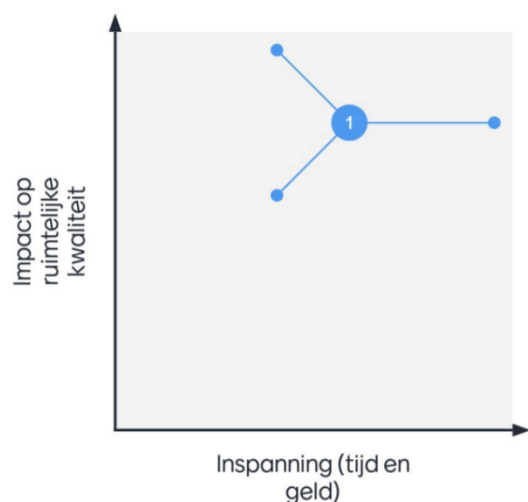
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Er is voor zover bekend geen belemmering om deze optie door te voeren binnen de bestaande kaders.

Verwachte impact en inspanning

De verwachte impact ziet toe op het “gemakkelijker” toepassen van het concept van ruimtelijke kwaliteit in de sectorale verkenning en planontwikkeling. Het zorgt voor een versterkt kwaliteitsgevoel en versterkte samenwerking in een regio.

De mate van inspanning is sterk afhankelijk van de mate van bestaande samenwerking binnen de partijen en is daarmee ook afhankelijk van het gebied. Het ontwikkelen van een dergelijk perspectief moet tijdig worden ontwikkeld, zodat de uitkomsten ook geborgd kunnen worden in een gezamenlijk kader.



6.4.3 Borgen van structurele inzet ruimtelijk ontwerp als discipline binnen projectteam

In het kort

De initiatiefnemer krijgt de verplichting tot het structureel beschikbaar maken/ inhuren van ruimtelijke ontwerpcapaciteit als onderdeel van iedere opgave. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het om het beschikbaar maken van de juiste en voldoende ontwerpkracht bij de opgaven.

Beschrijving

Deze verbetermogelijkheid gaat uit van de gedachte dat ruimtelijk ontwerpen een discipline is die expliciet moet worden toegevoegd aan werkteams tijdens verkenning, planvorming en realisatie. Hierbij wordt ruimtelijk ontwerpen beschouwd als een wezenlijk andere discipline dan technisch ontwerpen.

In verschillende programma's/ projecten is goede ervaring opgedaan met het betrekken van ruimtelijk ontwerpers binnen een (technische) wateropgave. Interdisciplinair ruimtelijk ontwerpen kan zorgen voor een nieuwe dynamiek en nieuwe dimensies in het denken over robuuste en toekomstvaste oplossingsrichtingen. Dit met name bij die programma's waarbij relatief grote ingrepen aan de orde zijn.

Een aanprekend voorbeeld is Atelier X. Atelier X was onderdeel van de Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020 van Binnenlandse Zaken met de titel 'Samen werken aan ontwerpkracht'. Het Atelier X organiseerde de inzet van ontwerpend onderzoek bij prioritaire projecten en programma's van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu. De ontwerpinzet werd georganiseerd in opdracht van de verantwoordelijke beleids- en uitvoeringsdienst en is altijd aanvullend op de lopende (kern-) activiteiten van het project of programma.

In juli 2017 heeft Atelier X samen met het Deltaprogramma Rijn, Gelderland en Overijssel en met betrokkenheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het meerjarig Ontwerplaboratorium Rijntakken geïnitieerd. In een reeks ateliers voor de Waal en de IJssel is actief met ontwerpend onderzoek en verbeelding geschetst aan toekomstbeelden voor 2100. Hierin is onderzocht hoe de waterveiligheidsmaatregelen langs de Rijntakken zich verhouden tot de bredere ruimtelijke ontwikkelingen in het riviereengebied op langere termijn. De opbrengst van deze ateliers is samengebracht in een Werkboek.

Voorwaarden voor succes

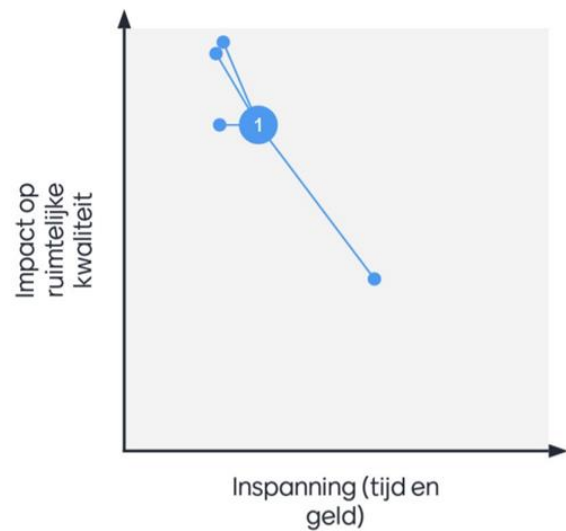
- Beschikbaarheid hebben van voldoende capaciteit op gebied van ruimtelijk ontwerp.
- Intrinsieke motivatie bij de initiatiefnemers van het programma / project.
- Binnen de kaders van de opdracht geven van voldoende ruimte aan creativiteit.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Uit de ervaringen met Atelier X blijkt dat deze verbetermogelijkheid kan passen binnen de bestaande kaders.

Verwachte impact en inspanning

De beschikbaarheid van expliciet ruimtelijk ontwerpend vermogen geeft ondersteuning aan complexe (ontwerp)opgaven vanaf de pre-verkenningfase. Ruimtelijk ontwerpkracht geeft nieuwe dynamiek en inzichten richting duurzame en toekomstvaste oplossingsrichtingen. De inzet van ruimtelijke ontwerpkracht vraagt om extra middelen. Belangrijke opmerking bij de inschatting van impact en inspanning is dat de ruimtelijke ontwerpkracht ingezet moet worden naast de al bestaande technische ontwerpkracht en niet in plaats van.



6.4.4 Faciliteren van concrete “ruimtelijke” innovaties

In het kort

Het maximaal faciliteren van innovaties op het gebied van ruimtelijke kwaliteit door capaciteit in de vorm van tijd en geld binnen elke wateropgave beschikbaar te maken. Projecten kunnen deze capaciteit gebruiken voor onderzoek naar concrete, innovatieve oplossingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Deze “ruimtelijke” innovaties worden tijdens de verkenning en het planontwerp ingebracht. Deze verbetermogelijkheid omvat een combinatie van financiële en ontwerpaspecten.

Beschrijving

Het voorstel van deze verbetermogelijkheid is “ruimtelijke” innovaties te faciliteren door een innovatiebudget te organiseren voor relevante wateropgaven. Het innovatiebudget is daarbij expliciet bedoeld als onderzoeksgeld en niet als uitvoeringsgeld. Projecten binnen het Hoogwaterbeschermingsprogramma zetten het innovatiebudget op dit moment namelijk vooral in om de bestaande en grote waterveiligheidsopgave goedkoper en sneller te realiseren (goedkopere technieken, betere inpassing).

Een dergelijk specifiek budget voor ruimtelijke innovatieve oplossingen kan resulteren in nieuwe oplossingsrichtingen die over het gehele land toepasbaar zijn. Dergelijk onderzoek kan op die manier de ruimtelijke kwaliteit bevorderen. Het kan daarnaast leiden tot verankering van principes, zoals bijvoorbeeld het kustlijnprincipe ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’. Voorheen werd dit meestal opgepakt in de vorm van Projectoverstijgende Verkenningen (POV's), waarin onderzoek en pilots rond een specifiek thema hand in hand gingen.

Enkele voorbeelden van thema's voor ruimtelijke innovaties zijn multifunctionelere en aantrekkelijkere dijkenlandschappen en innovatieve combinaties van natuur, landbouw en landschap. Enkele praktijkvoorbeelden zijn een golfremmende bekleding die ook functioneert als tribune langs de Waddenkust en een kwelscherm (damwand) die de kruin van dijk langs de Waal verbreedt voor betere verkeersafhandeling. Voorbeelden waarin synergie tussen recreatie en biodiversiteit is gezocht zijn de vismigratierivier in de Afsluitdijk en het Sophiastrand, Westerschelde.

Voorwaarden voor succes

- Toepassing past het best binnen grotere programma's zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, IRM en gebiedsagenda's (voor zover niet al toegepast).
- Tijdig starten van het innovatie-onderzoek en voldoende concreet zijn om mogelijke oplossingen goed te kunnen inbrengen tijdens verkenning of planfase.

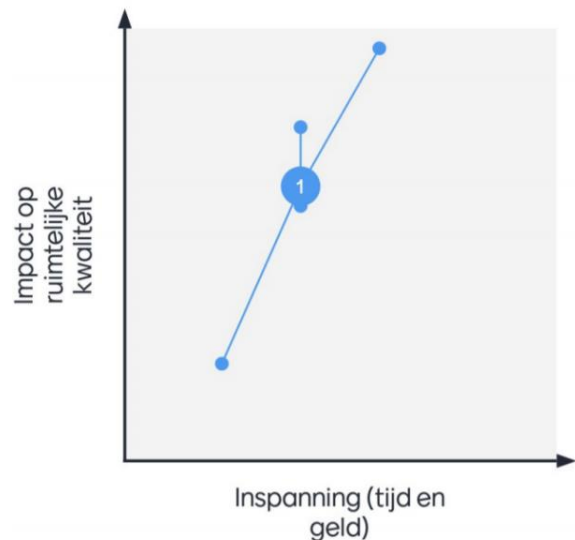
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Vanuit de eerdere ervaringen met sommige POV's, is dit principe passend binnen de bestaande kaders.

Verwachte impact en inspanning

De impact zit in het ontstaan van nieuwe en onverwachte oplossingsrichtingen die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit binnen regio en Nederland. Deze nieuwe oplossingsrichtingen zorgen met kennis en kracht op gebied van noodzakelijke (wereldwijde) innovaties mogelijk ook voor versterking van de positie van Nederland als topspeler in de watermarkt. De mate van impact is vooral groot bij concreetheid van de opdracht tot innoveren. Alleen innovatie om het innoveren heeft weinig meerwaarde.

Innovaties daadwerkelijk toegepast krijgen vergt volharding en een lange periode van (bestuurlijke) aandacht, tijd en capaciteit. Daarnaast moet innovatiebudget beschikbaar worden gemaakt.



6.4.5 Vastleggen ontwerpaders Ruimtelijke Kwaliteit: van 2D naar 4D

In het kort

Het Rijk ontwikkelt (of laat ontwikkelen) in samenspraak met alle partijen een smart en toetsbaar kader voor ruimtelijke kwaliteit waar alle vier dimensies (naast 3D ook tijd) aan de orde komen. Dit 4D ontwerp kader, bijvoorbeeld op basis van "Kwaliteit in meervoud", vormt de toetsbare basis voor ruimtelijke kwaliteit binnen de wateropgave. Bij deze verbetermogelijkheid gaat het expliciet om het ontwerp kader voor ruimtelijke kwaliteit.

Beschrijving

Op dit moment gebruiken projecten verschillende ontwerp kaders voor ruimtelijke kwaliteit. Deze kaders zijn ieder vanuit een eigen dynamiek en inzicht van de projecten opgesteld. De verbetermogelijkheid gaat uit van de gedachte dat voor het institutionaliseren van ruimtelijke kwaliteit een helder, eenduidig en onbetwist kader noodzakelijk is, waarbinnen ruimte is voor lokale invulling. Het gebrek aan scherp te op ontwerp kaders voor ruimtelijke kwaliteit is in de huidige context een belemmering, waardoor de behoefte aan eenduidige kaders groot is.

Het is van belang om de goede aanpak te kiezen voor deze verbetermogelijkheid. In de huidige situatie vindt ontwerp vaak nog plaats op het platte vlak (2D). Inpassingsplannen en voorkeursalternatieven

worden gepresenteerd in kaartvorm. Ruimtelijke kwaliteit kent echter vier dimensies. Niet alleen lengte en breedte, maar zeker ook hoogte (beeldbepaling, landschap) en de tijd (toekomstvastheid). Wateropgaven zijn toekomstgericht en daarom moeten toetsingskaders en ontwerp-kaders ook op 4D zijn gericht.

Voor deze verbetermogelijkheid is het belangrijk om bestaande voorbeelden als uitgangspunt te benoemen. Het document “kwaliteit in meervoud” uit 2001 is een door experts naar voren gebracht voorbeeld. Deze matrix gaat uit van de drie onderdelen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde en geeft hier verdieping aan met uitwerking van de thema’s economisch, sociaal, ecologische en cultureel erfgoed. Dit is min of meer conform de NOVI.

Voorwaarden voor succes

- Ontwikkeling van het document samen met betrokken partijen. Het kader mag geen opgelegd document worden vanuit het Rijk.
- Betrekken van alle vier dimensies bij het ontwikkelen van een kader.
- Te allen tijde ruimte blijven bieden voor lokale invulling, zonder dat dit leidt tot afbreuk in de ruimtelijke kwaliteit.

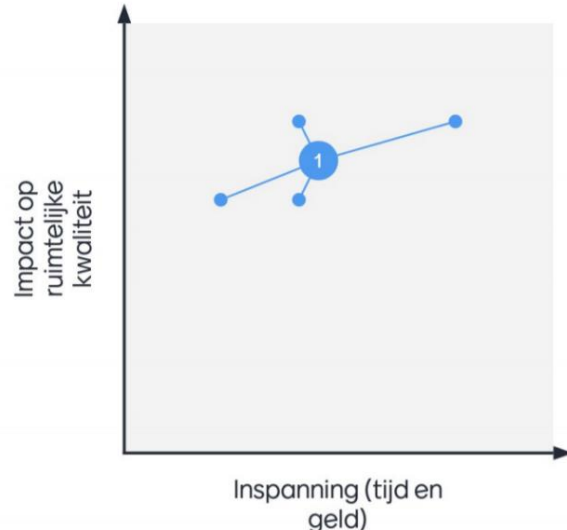
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Het opstellen van een helder en smart ontwerp-kader past uitstekend binnen bestaande beleidskaders, mits aan de voorwaarden van gezamenlijkheid wordt voldaan.

Verwachte impact en inspanning

Deze 4D ontwerp-kaders garanderen een grotere toekomstvastheid. Dat is noodzakelijk voor ruimtelijke kwaliteit. Dit zorgt voor een ontwikkeling naar de toekomst in plaats van een insteek van beheer- of instandhouding. Het ontwerp-proces kan bovendien sneller en beter verlopen indien sprake is van gezamenlijke en gedeelde kaders.

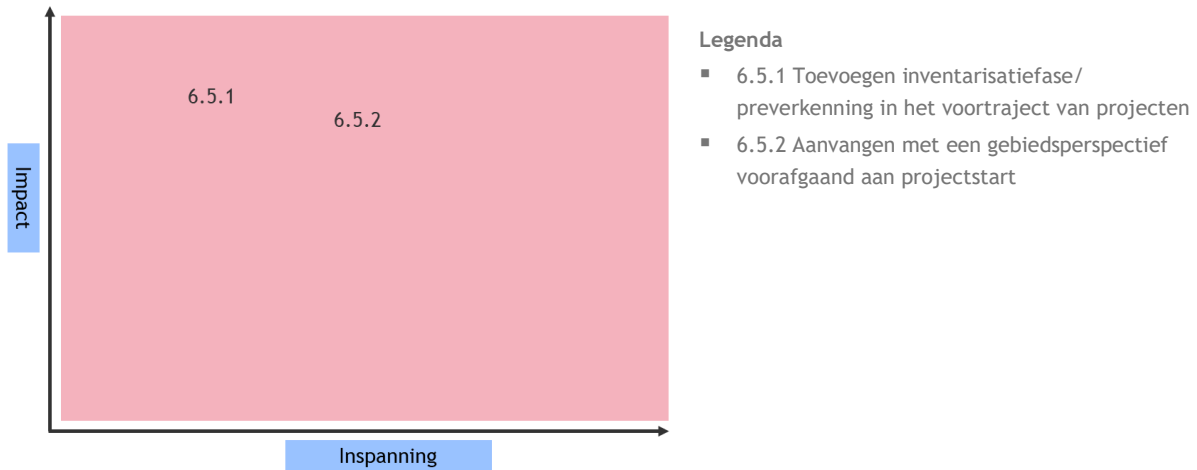
De inspanning is sterk afhankelijk van de mate van detail en afstemming die noodzakelijk is. Het ontwikkelen van een dergelijk ontwerp-kader is complex en vraagt goede samenwerking met partijen in de regio.



6.5 Verbetermogelijkheden met nadruk op procedure/aanpak

In deze categorie vallen een aantal verbetermogelijkheden die zich voornamelijk richten op de aanpak en volgordelijkheid (procedure) van projecten en programma’s als middel om de ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave te stimuleren. Het gaat daarbij om verbetermogelijkheden die door het aanpassen van de stappen in een proces of procedure de aanpak van ruimtelijke kwaliteit stimuleren. Hierbij gaat

het met name om het optimaal benutten van mogelijke kansen op zodanige wijze dat het vastlopen in tijd-geld-kwaliteit-afwegingen zoveel mogelijk wordt voorkomen.



Figuur 7: verbetermogelijkheden naar verwachte impact (op ruimtelijke kwaliteit) en verwachte benodigde inspanning

6.5.1 Toevoegen inventarisatiefase / preverkenning in het voortraject van projecten

In het kort

Het toevoegen dan wel intensiveren en expliciteren van een inventarisatiefase/preverkenning voorafgaand aan het feitelijk planproces van een wateropgave, -project of -programma. Deze inventarisatiefase heeft de vorm van een gebiedseigen preverkenning met provincie, waterschap, gemeenten. Deze wordt gebruikt voor het inventariseren van maatschappelijke opgaven, zodanig dat al bij start van het programma inzicht is in inpassingsmogelijkheden, koppelkansen, raakvlakprojecten en overige ontwikkelingen. Een specifieke vorm is het benoemen van een verkenner in het voortraject. Bij de implementatie van deze stap gaat het ook om samenwerking en governance.

Beschrijving

Het is bij de uitvoering van projecten en programma's van belang vroegtijdig de belangen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit van (omgevings)partijen, inclusief medeoverheden, divergerend te inventariseren. Dit onder andere door onderzoek te doen naar onderwerpen als cultureel erfgoed en natuur. Hiervoor is een preverkenning voorafgaand aan het feitelijke planproces wenselijk. Met deze inventarisatiefase/ preverkenning worden maatschappelijke belangen en opgaven, inclusief belangen voor ruimtelijke kwaliteit, in beeld gebracht. Daarna kunnen deze zorgvuldig in de doelstelling van het project worden opgenomen. Een middel hiervoor is een intensief participatietraject. De waarde van een dergelijke preverkenning is al breed onderkend en wordt ook al in praktijk gebracht.

Projecten en programma's kennen over het algemeen tijdsdruk, waardoor de kans bestaat dat aspecten worden gemist. Deze verbetermogelijkheid resulteert in meer tijd aan de voorkant om breder onderzoek uit te voeren. Dit is verbetermogelijkheid die met relatief weinig inspanning veel impact creëert.

Voorwaarden voor succes

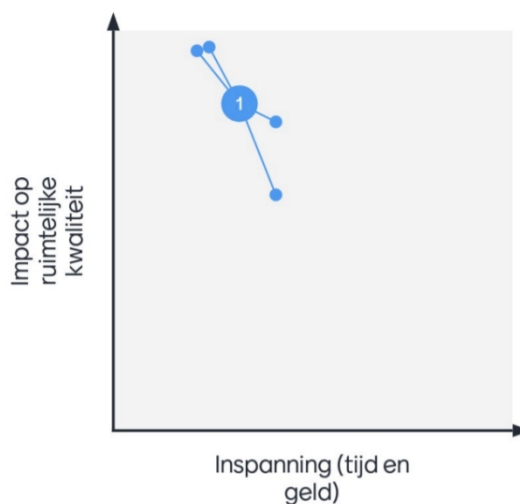
- Gezamenlijke uitvoering vanuit de initiatiefnemer/trekker met alle partijen.
- Waarborgen van de onafhankelijkheid van de verkenner indien deze aangesteld wordt.
- Tijdig starten van de preverkenning zodat deze niet belemmerend werkt voor de programmering van programma's en projecten.
- Formulering van een heldere opdracht voor de preverkenning en eventuele verkenner.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze fase van inventarisatie/ preverkenning wordt nu al toegepast. Daarmee past deze verbetermogelijkheid binnen bestaande kaders.

Verwachte impact en inspanning

Het toevoegen van een inventarisatiefase/ preverkenning resulteert in tijdige inventarisatie van opgaven en kansen. Daardoor kan verkenning en planvorming mogelijk sneller vorm krijgen. Ook zorgt het voor een betere synchronisatie van de opgaven voor water én ruimtelijke kwaliteit. Het verbindt (lokale) experts en expertise. Partijen kennen elkaars doelen en bewegen hierin naar elkaar toe. De impact van deze verbetermogelijkheid is afhankelijk van de omvang en daarmee mogelijke kansen van de wateropgave.



De preverkenning kost tijd en middelen, welke naar verwachting overigens (deels) terugverdiend worden tijdens de planfase.

6.5.2 Aanvangen met een gebiedsperspectief en pas daarna projectstart

In het kort

De provincie stelt voorafgaand aan het starten van de planvorming voor een wateropgaveproject en in samenwerking met gebiedspartijen een “gebiedsperspectief” op als concrete vertaling van de NOVI/ POVI. Dit gebiedsperspectief benoemt ruimtelijke afwegingen en te maken keuzes. Het perspectief geeft een concreet beeld van de inrichting/ grondgebruik en uitstraling van het gebied op langere termijn. Deze verbetermogelijkheid geeft invulling aan een procedureel wezenlijk andere aanpak van projecten en programma's. Bij de uitwerking gaat het vervolgens om samenwerking, governance en ontwerp.

Beschrijving

Aanvangen met een gebiedsperspectief maakt het mogelijk de invulling van de wateropgave integraal en toekomstgericht op te pakken. Een dergelijk gebiedsperspectief biedt mogelijkheden om belangrijke zaken met elkaar te verbinden, Dit leidt tot betere oplossingen met meer ruimtelijke kwaliteit. Wateropgaven hebben namelijk altijd een lange termijn-impact op de gebruiksfuncties. Inzicht krijgen in het perspectief van het gebied voor de komende decennia is daardoor noodzakelijk voordat gewerkt kan worden aan een wateropgave in een gebied. Zo kan de wateropgave steeds meer als een gebiedsontwikkeling ingevuld worden en gaat het sectoraal denken over in omgevingsdenken. Een middel om te komen tot dit gezamenlijke perspectief is participatie.

Een mooi voorbeeld van de toepassing van een gebiedsperspectief is de inrichting van waterbergingsgebieden De Gement in Vught en de omgeving van het Engelermeer. Deze gebieden beschermen 's Hertogenbosch tegen hoogwater. De regionale visie met toekomstperspectief helpt de partijen bij het maken van moeilijke keuzes aan de voorkant van een project en geeft de richting die nodig is voor het maken van complexe afwegingen zoals de borging van ruimtelijke kwaliteit.

Kanttekening: bij verbeteroptie 6.5.1 gaat het uitsluitend om het verkennen van opgaven. Deze optie gaat verder door ook het gezamenlijk concreet perspectief te schetsen. Daarbij is het van belang te bedenken dat onbewust bepaalde keuzes min of meer getrechterd of naar voren gehaald kunnen worden. In dit soort gevallen moet er goed op worden gelet dat hiermee niet de formele besluitvormingsprocedures worden ondergraven.

Voorwaarden voor succes

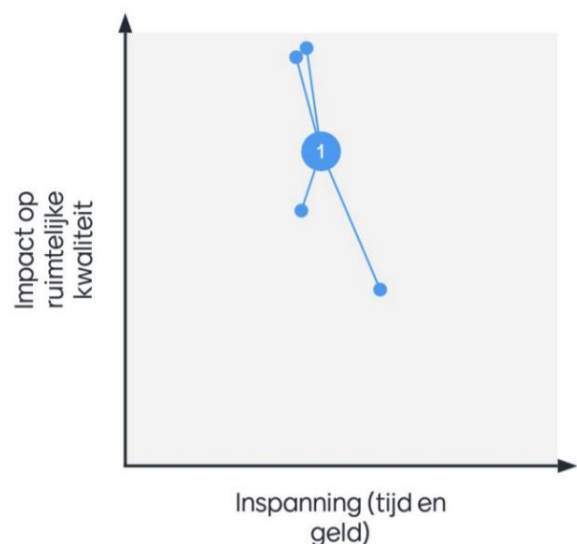
- Benoemen van een trekker voor opstellen van het perspectief. De provincie lijkt hiervoor de meest aangewezen partij.
- Vrijmaken van de juiste capaciteit bij betrokken om de NOVI/ POVI concreet te vertalen in gebiedsgerichte toekomstperspectieven.
- Kiezen van een schaalniveau voor het gebiedsperspectief dat past bij de wateropgave.
- Het gebiedsperspectief toepassen als aanvulling op en concretisering van bestaande regionale visies.
- Hebben van de (politieke) wil en mogelijkheid om noodzakelijke keuzes te maken op gebiedsniveau.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Enkele programma's/ projecten maken al gebruik van concrete gebiedsperspectieven. Dit past binnen bestaande kaders, waaronder de NOVI/ POVI/ GOVI.

Verwachte impact en inspanning

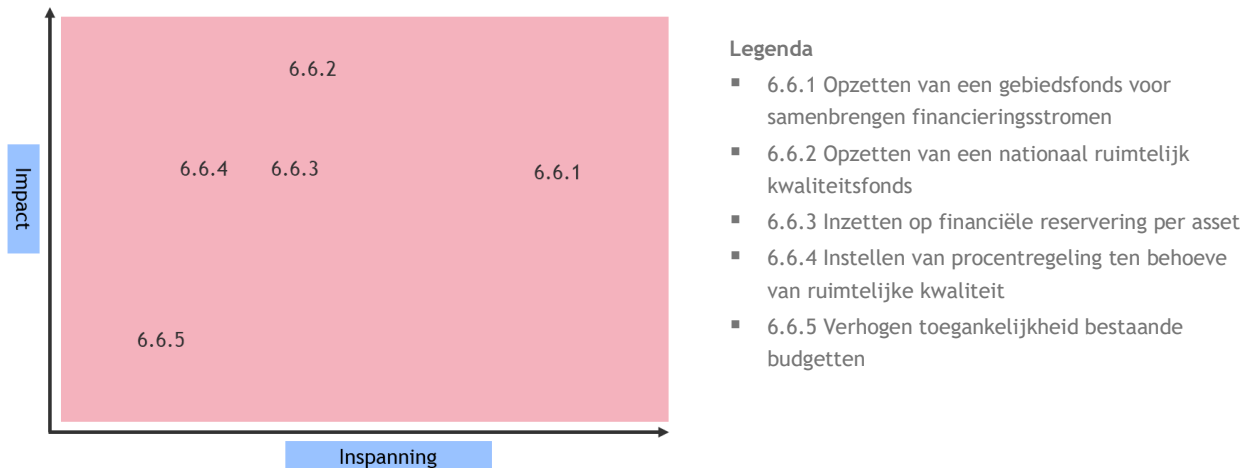
Expliciete helderheid over het toekomstbeeld geeft richting en meerwaarde aan ruimtelijke kwaliteit. Dit leidt uiteindelijk ook tot tijdswinst omdat keuzes aan de voorkant gemaakt zijn. De maatregel zorgt voor versterking van de rol van provincies en betrokken partijen in gebiedsgerichte aanpakken. Daarnaast versterkt het de ecosysteembenadering waarbij de kracht van een natuurlijk water- en bodemsysteem centraal staat. Noodzakelijke keuzes worden op deze manier op de juiste schaal gemaakt. De mate van impact is sterk afhankelijk van de concreetheid van het gebiedsperspectief en de te maken ruimtelijke keuzes binnen de gebiedsgerichte aanpak.



Deze verbetermogelijkheid vraagt om de juiste capaciteit en menskracht om gezamenlijk een gebiedsperspectief te ontwikkelen. Daarnaast kent het een noodzakelijke (doorloop)tijd om het perspectief te ontwikkelen, wat strijdig kan zijn met urgente wateropgaven.

6.6 Verbetermogelijkheden met nadruk op financiën

In deze categorie vallen verbetermogelijkheden die zich voornamelijk richten op structurele inzet van financiering als middel om de ruimtelijke kwaliteit in de wateropgave te stimuleren. Het gaat daarbij om verbetermogelijkheden gericht op het benutten van financiële middelen.



Figuur 8: verbetermogelijkheden naar verwachte impact (op ruimtelijke kwaliteit) en verwachte benodigde inspanning

6.6.1 Opzetten van een gebiedsfonds voor samenbrengen financieringsstromen

In het kort

Opzetten van een gebiedsfonds waarin alle gelabelde financieringsstromen samenkomen. Financiële rapportage vindt hierbinnen plaats via specifieke boekhouding. De betrokken provincie, waterschap en/of gebiedsautoriteit hebben mandaat over het gebiedsfonds. Deze verbetermogelijkheid richt zich specifiek op financiering.

Beschrijving

Het gebiedsfonds voegt verschillende, sectoraal gelabelde geldstromen samen in een gezamenlijke financiering van de voorliggende wateropgave voor een specifiek gebied, inclusief een expliciete reservering voor ruimtelijke kwaliteit. De bij de voorliggende wateropgave betrokken partijen richten het gebiedsfonds aan de voorkant op, zodat partijen tijdig een verkenning kunnen doen naar toekomstige baten. Deze kunnen de partijen vervolgens gezamenlijk vertalen naar doelstellingen op programma- of projectniveau. De financiering is vervolgens gekoppeld aan deze doelstellingen, zodat in het programma of project vanuit één budget kan worden gewerkt. Het mandaat over het gebiedsfonds ligt bij een regionale overheid. Zij zijn de directe opdrachtgever in de uitvoering van wateropgaven en moeten derhalve ook kunnen sturen op de uitvoering van de gezamenlijk opgestelde doelen.

Bij het werken met een gebiedsfonds is het nuttig juridische boekhouding toe te passen. Juridische boekhouding verzamelt alle gelabelde gelden in één pot. De boekhouding vindt vervolgens op zo'n wijze plaats dat alle labels te verantwoorden zijn, ondanks de integrale inzet van middelen.

Het werken met één budget is nog geen dagelijkse praktijk. Geldstromen zijn veelal sectoraal gelabeld en lastig samen te brengen. Dat geldt ook voor geldstromen op Rijksniveau, waar ieder ministerie eigen sectorale geldstromen kent. Het Deltafonds voorziet bijvoorbeeld uitsluitend in financiering van

wateropgaven en de Programmatische Aanpak Grote Wateren uitsluitend in financiering van ecologische kwaliteit.

Voorwaarden voor succes

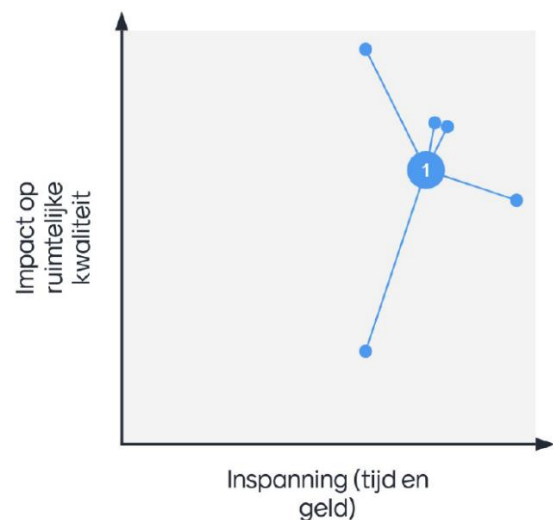
- Opstellen van een contract met daarin de koppeling tussen doelen op programma- of projectniveau enerzijds en budgetten vanuit deelnemende overheden anderzijds.
- Opstellen aan de voorkant van het programma of project.
- Borgen dat er in de uitvoering sprake is van rechtmatigheid. Dat wil zeggen dat het beschikbare budget ook aantoonbaar moet zijn uitgegeven ten gunste van de realisatie van de gezamenlijke doelen. Dit kan door middel van juridische boekhouding.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Een dergelijk gebiedsfonds valt buiten de huidige kaders. Implementatie van zo'n soort fonds vereist aanpassing van bestaande mandatering, nieuwe regels en aanvullend beleid.

Verwachte impact en inspanning

De toepassing van een gebiedsfonds zorgt ervoor dat de financierende overheid via vastgestelde doelstellingen garantie heeft op een inspanning vanuit het gelabelde sectorale budget. Het samenbrengen van middelen geeft daarnaast vrijheid om echte meerwaarde te vinden. Het maakt het mogelijk om de wijze waarop de vastgestelde doelen gerealiseerd worden gedurende een project te wijzigen. Dit faciliteert een integrale aanpak en integraal ontwerpen. De toepassing van een gebiedsfonds resulteert bovendien in een gedeelde verantwoordelijkheid in de bescherming van waarden in ruimtelijke kwaliteit.



Er zijn ook enkele aandachtspunten. De toepassing van een gebiedsfonds maakt kostenstromen vanuit de financierende overheden lastiger te beheersen. Het is minder overzichtelijk waar het geld precies aan wordt uitgegeven. De verantwoording blijft een aandachtspunt, omdat budgethouders van financiers intern ook een verantwoordingsverplichting hebben over het uitgegeven budget. Financiers raken daarnaast mogelijk een bepaalde mate van zeggenschap en invloed kwijt, omdat de wijze waarop doelen kunnen worden bereikt in de uitvoering kan worden gewijzigd.

6.6.2 Opzetten van een nationaal ruimtelijk kwaliteitsfonds

In het kort

Opstellen van een nationaal fonds, opgesteld door het Rijk, dat noodzakelijke middelen ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit structureel en meerjarig ter beschikking stelt. Projecten in de wateropgave kunnen in de planfase voorafgaand aan de uitvoering een aanvraag indienen om aanspraak te doen op deze middelen. [Deze verbetermogelijkheid richt zich specifiek op financiering.](#)

Beschrijving

Deze verbetermogelijkheid focust op het opzetten van een nationaal fonds dat geld meerjarig beschikbaar stelt voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in de wateropgaven: een nationaal ruimtelijk kwaliteitsfonds. Op deze manier komt er een geldstroom richting programma's en projecten op gang die eenduidig in te zetten is ten gunste van ruimtelijke kwaliteit. Uitvoeringsorganisaties als waterschappen worden vanuit het Rijk minder gestimuleerd om hier tijd en middelen aan te besteden. Dit omdat het buiten hun kerntaken valt.

Aanvragen voor gelden uit dit fonds dienen de desbetreffende organisaties in de planfase van een project in. Dit betekent dat voorafgaand al een verkenning is uitgevoerd naar de belangen die verschillende overheden en andere partijen in het project hebben aangaande ruimtelijke kwaliteit. In de aanvraag dient duidelijk te worden aangetoond dat er een financiële tekortkoming is op het vlak van de realisatie van ruimtelijke kwaliteit. Dit betekent dat de definitie van ruimtelijke kwaliteit in het fonds nauwgezet uitgewerkt dient te worden. De afwegingsprincipes uit de NOVI kunnen dienen als uitgangspunt. Mogelijk kunnen hier (meetbare) waarden aan worden toegevoegd.

Het is mogelijk van het fonds een rijksbegrotingspost te maken of deze bij een onafhankelijke partij onder te brengen een heldere opdrachtschrijving en (financiële) afbakening. In de uitwerking van de eerste optie zou gedacht kunnen worden aan de directe koppeling van het fonds aan een inkomstenpost, bijvoorbeeld de algemene middelen. De tweede optie resulteert in minder risico op sluipende kostenoverschrijdingen. Tegelijkertijd biedt deze minder mogelijkheid om actuele belangen op Rijksniveau te laten meewegen in de beoordeling van de aanvragen.

Voorwaarden voor succes

- Verbinden van een duidelijke definitie van ruimtelijke kwaliteit aan het fonds.
- Verankering van de benodigde middelen voor het fonds. Dit kan in de vorm van een koppeling met een begrotingspost zoals de Algemene Middelen.
- Borgen dat aanvragen voorafgaand aan de uitvoering ingediend worden, zodat er geen ongedekte kosten worden gemaakt.
- Minimaliseren van de doorlooptijd van de beoordeling van de aanvraag.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

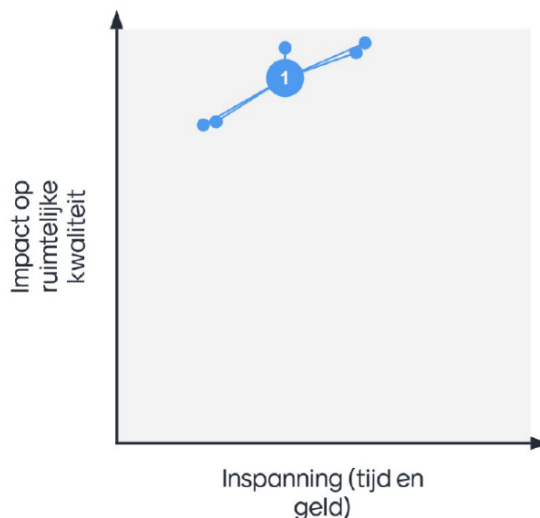
Een nationaal ruimtelijk kwaliteitsfonds valt buiten de huidige kaders. Implementatie van een dergelijk meerjarig fonds vereist nieuwe specifieke juridisch regels en aanvullend beleid.

Verwachte impact en inspanning

Met deze verbetermogelijkheid komt meer geld vrij voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit, waarbij het project een mate van vrijheid behoudt in het inrichten van de wijze waarop dit gebeurt. Het fonds stimuleert regionale samenwerking doordat het ertoe leidt dat projecten de belangen in de ruimtelijke kwaliteit bij omgevingspartijen inzichtelijk maken. Ook is er een bepaalde garantie van

langdurige exclusieve herkomst financiële middelen (dit betreft de doorlooptijd van het fonds). Het beloningsmechanisme resulteert naar verwachting in een meer positieve houding ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit.

Enkele aandachtspunten zijn te maken op het gebied van verwachte inspanning. Programma's en projecten verkeren tijdens de aanvraagprocedure in onzekerheid of hun aanvraag (in de gewenste omvang) wordt gehonoreerd. Dit kost tijd en geld. Daarnaast kost het tijd en inspanning om de aanvraag op te stellen. Niet alle gebieden hebben hier de capaciteit en kennis voor. Ook de wettelijke verankering van het fonds kan veel aanpassing en tijd vragen. Een ander aandachtspunt is het koppelen aan een inkomstenpost, omdat er geen voor de hand liggende directe inkomstenposten bestaan om te verbinden aan het fonds.



6.6.3 Inzetten op financiële reservering per asset

In het kort

Het waterschap (of provincie, gemeente of Rijkswaterstaat) ontwikkelt voor al haar deelgebieden een jaarlijkse reservering voor ruimtelijke kwaliteit. Deze reservering wordt benut wanneer in dit deelgebied een specifieke wateropgave aan de orde is. [Deze verbetermogelijkheid richt zich specifiek op financiering.](#)

Beschrijving

Deze verbetermogelijkheid zorgt er via een assetbenadering voor dat er voortijdig al voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor ruimtelijke kwaliteit. Hier ontbreekt het in de praktijk namelijk vaak aan. De bestaande assets in de wateropgave die in het beheer zijn bij de waterschappen zijn hierin leidend. Gebieden met wateropgaven die nog niet als asset zijn aangewezen, worden alsnog als asset ondergebracht bij de waterschappen, de provincie of gemeente. Voor deze asset wordt jaarlijks een financiële reservering gemaakt voor ruimtelijke kwaliteit. De assetbeheerder bouwt deze reservering op, mede door bijdrage van omgevingspartijen die belang hechten aan ruimtelijke kwaliteit. De assetbeheerder legt verantwoording af over de gemaakte kosten. Uitvoering kan ook geschieden door andere partijen dan de assetbeheerder.

Doordat er sprake is van decentrale sturing via regionale overheid ontstaan extra voordelen in de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Regionale overheden kennen de gebiedskarakteristieken en haar gebruikers namelijk beter dan de nationale overheid.

Voorwaarden voor succes

- Aanwijzen van alle deelgebieden met een (potentiële) wateropgave als asset. Dit vraagt om afstemming tussen regionale overheden aan de voorkant van het proces.
- Voorzien van een financiële reservering ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit van voldoende omvang, zodat er ook daadwerkelijk ruimtelijke ingrepen mogelijk zijn.
- Verbinden van een duidelijke definitie van ruimtelijke kwaliteit aan de assets.

- Borgen dat de financiële reservering voor ruimtelijke kwaliteit niet voor andere doeleinden ingezet kan worden.

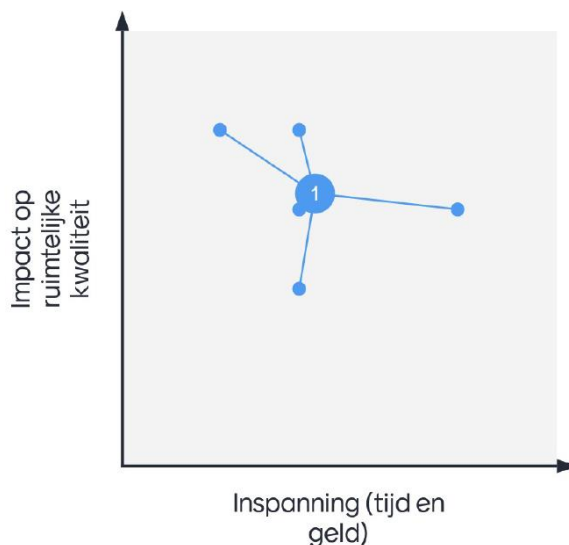
Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Het uitvoeren van deze verbetermogelijkheid past binnen de bestaande kaders. Het vraagt met name een wijziging in de huidige werkprocessen van een organisatie.

Verwachte impact en inspanning

Op de lange termijn zorgt deze verbetermogelijkheid voor een stimulans van ruimtelijke kwaliteit op assetniveau. Er is sprake van continue financiële opbouw ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit, waardoor overheden niet op één moment een grote investering hoeven te doen. Doordat er sprake is van decentrale sturing komt het gebied en haar gebruiker meer centraal te staan.

Het duurt echter lang voordat de impact zichtbaar wordt, omdat het tijd kost voordat de reservering is opgebouwd. Om zekerheid te krijgen, is het nodig een dergelijke regeling echt op te leggen aan partijen als het waterschap. Het bepalen van de schaalgrootte van de deelgebieden als assets is daarnaast complex. Doordat er in de toekomst op een moment mogelijk veel geld beschikbaar komt, kan dit zorgen voor kosten-ineffectief handelen.



6.6.4 Instellen van procentregeling ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit

In het kort

Een wettelijk bepaalde procentregeling ten behoeve van proces- en uitvoeringskosten voor ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven. [Deze verbetermogelijkheid richt zich specifiek op financiering.](#)

Beschrijving

De procentregeling houdt in dat elk project in de wateropgave een bepaald percentage van het totaalbudget moet inzetten voor proceskosten in de verkenningsfase ter bevordering van ruimtelijke kwaliteit. Met name in het voortraject van projecten is namelijk meer tijd en geld nodig voor een brede inventarisatie van de belangen van (omgevings)partijen in ruimtelijke kwaliteit. De procentregeling kan hierin voorzien.

Om de procentregeling optimaal te laten functioneren, is het nodig dat de proceskosten zich richten op het bijeenbrengen van belanghebbenden in het gebied en het gezamenlijk vaststellen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast moet een percentage van het totaalbudget beschikbaar zijn voor de uitvoering van maatregelen om te komen tot de samen vastgestelde ruimtelijke kwaliteit. Dit percentage is afhankelijk van het type wateropgave. De vuistregel daarbij is hoe groter de omvang van het project in de wateropgave, hoe kleiner het percentage ten behoeve van proces- en uitvoeringskosten voor ruimtelijke kwaliteit.

Voorwaarden voor succes

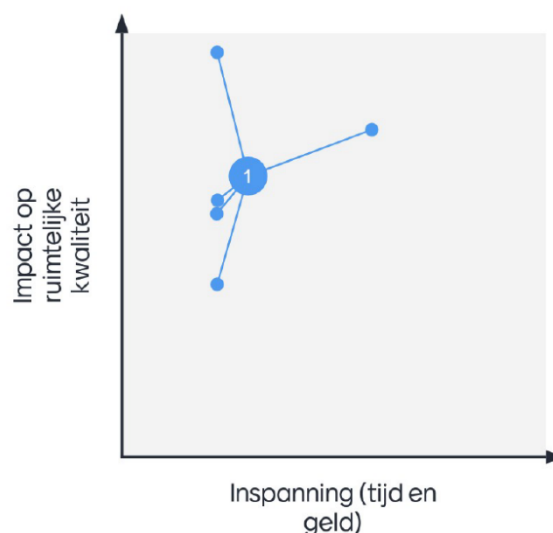
- Verbinden van een duidelijke definitie van ruimtelijke kwaliteit aan de procentregeling.
- Opstellen van een rekenformule die afhankelijk van het type project duidelijk maakt welk percentage van de projectbegroting ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit moet worden ingezet.
- In de verantwoordingslijn monitoren en controleren of het percentage ook daadwerkelijk is uitgegeven aan proces- en uitvoeringskosten ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit.
- Bestuurlijke erkenning en ondersteuning voor de implementatie in aansturen van projecten.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze verbetermogelijkheid past niet binnen de bestaande kaders. Belastinggelden kunnen niet zonder de juiste grondslag op deze wijze worden uitgegeven. Legitieme uitgave van deze financiële middelen vereist een financiële grondslag. Voor het implementeren van een procentregeling is het nodig specifieke regels op te stellen en juridisch vast te leggen. Er is daarnaast een aanvullend beleidskader nodig om richting te geven aan de rolverdeling en werkprocessen bij de implementatie van de regeling. Programma's en projecten dienen zich bovendien aan te passen, doordat zij met nieuwe eisen en regels te maken krijgen rondom bestedingen en verantwoording.

Verwachte impact en inspanning

Deze maatregel garandeert de uitgave van een deel van de projectkosten aan ruimtelijke kwaliteit. Zo kunnen meer doelen ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd worden. Echter, door een vast percentage op te leggen kan het worden gezien als "moetje". Er is hiermee geen garantie op commitment. De financiële middelen die naar ruimtelijke kwaliteit gaan kunnen in het project niet ingezet worden voor andere doeleinden. Dit gaat dus ten koste van budget voor andere doelen. Een vaststaand percentage kan het proces daarnaast ingewikkelder maken, bijvoorbeeld als het percentage niet goed past bij de benodigde maatregelen. Ook maakt dit het takenpakket voor projecten ingewikkelder.



6.6.5 Verhogen toegankelijkheid bestaande budgetten

In het kort

Het Rijk ontwikkelt een online platform waarop alle sectorale middelen plus vereisten inzichtelijk zijn gemaakt. [Deze verbetermogelijkheid richt zich specifiek op financiering.](#)

Beschrijving

Er bestaan al erg veel budgetten die in te zetten zijn ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit. Een voorbeeld hiervan is de erfgoeddeal. Ook zijn er veel mogelijkheden vanuit provincies en gemeenten. Toch maken weinig projecten echt aanspraak op deze budgetten. Dit komt gedeeltelijk door onbekendheid met de budgetten en gebrek aan administratieve organisatiekracht. Het bij elkaar brengen en toegankelijk maken van deze bestaande budgetten op een platform is hier een mogelijke

oplossing voor. Betere communicatie rondom deze budgetten leidt ook tot grotere bekendheid bij programma's en projecten.

Voorwaarden voor succes

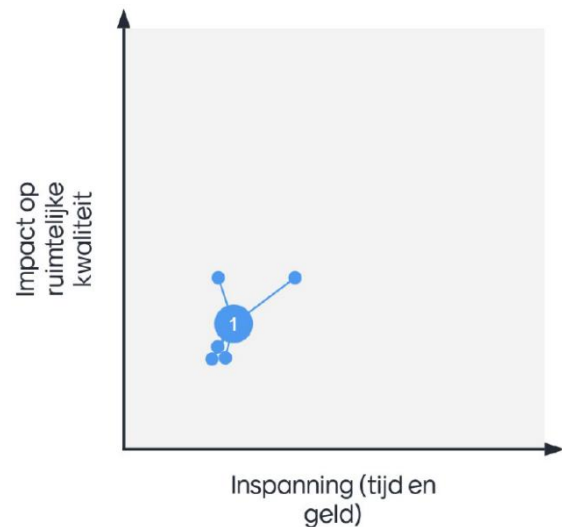
- Toegankelijk maken van het platform moet via websites van verschillende overheden.
- Borgen dat de beheerders van budgetten flexibel zijn om (snel) in budgetten te kunnen schakelen.

Past de verbetermogelijkheid binnen de bestaande kaders?

Deze verbetermogelijkheid past volledig binnen de bestaande kaders op het gebied van wet- en regelgeving en beleid.

Verwachte impact en inspanning

Naar verwachting zorgt deze verbetermogelijkheid voor een betere benutting van bestaande budgetten. Het blijven echter gefragmenteerde geldstromen die geen volledige vrijheid geven om ruimtelijke kwaliteit op een gebiedsgerichte manier in te richten. Er is daarnaast (mogelijk) afstemming nodig voor het benutten van verschillende middelen. Zeker daar waar mogelijk tegenstrijdige belangen aan de orde zijn.



7. Aan de slag met effectieve combinaties van verbetermogelijkheden – de randvoorwaarden

Op basis van deze verkenning kunnen het Rijk en de medeoverheden kiezen hoe zij de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit nog meer kunnen verbinden aan de wateropgaven. De kracht ligt in het effectief combineren van een aantal verbetermogelijkheden. In dit hoofdstuk beschrijven wij ons inzicht vanuit de verkenning voor het vervolgproces (paragraaf 7.1), de randvoorwaarden voor het maken van effectieve combinaties van verbetermogelijkheden (paragraaf 7.2) en welke verbetermogelijkheden binnen en buiten de huidige kaders hieraan kunnen bijdragen (paragraaf 7.3).

7.1 Belangrijke inzichten vanuit deze verkenning voor het vervolgproces

Wij realiseren ons dat in het vervolg van deze verkenning een proces tot stand moet komen waarin de verantwoordelijke overheden met elkaar op zoek gaan naar concrete invulling van mogelijkheden waarmee ruimtelijke kwaliteit kan worden gestimuleerd in het waterbeleid. In deze verkenning is de wenselijkheid en haalbaarheid van de te maken keuzes nog niet gewogen. Als handvat voor dit proces delen wij een van onze belangrijkste inzichten vanuit deze verkenning.

Het doel van deze verkenning is het inzichtelijk maken van verbetermogelijkheden waarmee de ruimtelijke kwaliteit kan worden gestimuleerd in het waterbeleid. Hiervoor hebben wij inzicht verkregen in de huidige wet- en regelgeving en beleidskaders en de succesfactoren en belemmeringen op basis van voorbeelden uit de praktijk. Dit leidde tot een omvangrijke, niet-uitputtende lijst van verbetermogelijkheden. Uit de analyses van deze verkenning constateren wij dat het succes van het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit meer ligt in de combinatie van verschillende mogelijkheden dan in de toepassing van enkelvoudige verbetermogelijkheden. Daarbij is ruimtelijke kwaliteit afhankelijk van een belangenafweging in het gebied en is dit per gebied anders.

Om aan de slag te gaan met het maken van combinaties van verbetermogelijkheden zien wij een aantal randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden delen wij in navolgende paragrafen zodat deze kunnen dienen als houvast om effectieve combinaties te maken. Het maken van combinaties om aan de slag te gaan met de resultaten van deze verkenning is uiteraard ook van andere factoren afhankelijk, zoals uitvoerbaarheid, mogelijkheden voor financiering en het draagvlak voor elke verbetermogelijkheid. Deze aspecten zijn in deze verkenning nog niet zodanig aan de orde gekomen dat al keuzes kunnen worden gemaakt. Wel kan voor het inschatten van dit draagvlak de voorwaarden voor succes en inschattingen van de benodigde inspanning worden benut zoals beschreven in hoofdstuk 6. Daarbij is het aannemelijk dat verbetermogelijkheden binnen de huidige kaders op meer draagvlak kunnen rekenen dan verbetermogelijkheden buiten de huidige kaders waarvoor wezenlijke wijzigingen in de huidige wet- en regelgeving, beleid en de beschikbare budgetten nodig zijn.

Alle verbetermogelijkheden vragen een extra inspanning in de vorm van tijd, capaciteit en financiële middelen. Hoe meer financiële middelen beschikbaar zijn, des te groter de te verwachte resultaten. In het noodzakelijk vervolgproces is het van belang dat de samenwerkende overheden de

verbetermogelijkheden nader toetsen op financiële haalbaarheid, juridische haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid.

7.2 De effectiviteit van logische combinaties van verbetermogelijkheden

Succesvolle voorbeelden uit de praktijk gaven ons het inzicht dat de kracht ligt in het combineren van initiatieven die bijdragen aan de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven. Wij zien in de volgende voorbeeldprojecten (zie hoofdstuk 4 voor een beschrijving van deze projecten) dat er altijd sprake is van een aantal succesfactoren om de ruimtelijke kwaliteit te verbinden aan de wateropgave.

Voorbeeld project	Belangrijkste succesfactoren
Grebbedijk	Samenwerking, tijdig starten met het in beeld brengen van de opgaven, participatie
Sterke Lekdijk	Samenwerking, helder ruimtelijk kwaliteitskader, sector overstijgende financiering, tijd voor participatie
Ruimte voor de Rivier	Heldere opdrachtformulering (dubbeldoelstelling), bijpassende financiële middelen, ruimtelijke ontwerpkracht
Zwakke Schakels	Goede governance, sterke regionale samenwerking en ruimte pakken in financiering.
Gebiedsagenda's	Brede samenwerking, zorgvuldigheid (tijd!) in het proces (participatie), gezamenlijke taal en heldere handreiking ruimtelijke kwaliteit
Vismigratierivier Afsluitdijk	Samenwerking, het samenbrengen van middelen uit verschillende bronnen en sectoren, bestuurlijke wil
NURG projecten	Ruimte om adaptief te ontwerpen (tijd!), goede governance in het samenbrengen van beleid, ontwerpkracht
Droogte Achterhoek	Samenwerking, tijd in het gezamenlijk onderkennen van opgaven (participatie), goede governance in combinatie met bestuurlijke wil
De staart Dordrecht	Intensieve en tijdig gezochte samenwerking, ruimtelijke ontwerpkracht
Parkeergarage in de Dijk - Katwijk	Governance (bestuurlijke lef), aanvullende financiële middelen, samenwerking en ruimtelijke ontwerpkracht

Kijkend naar deze projecten constateren we dat geen enkel project of programma succesvol is door één aspect. Er is altijd sprake van een combinatie van meerdere succesfactoren. De sleutel voor succes ligt in het maken van effectieve en passende combinaties.

In hoofdstuk 4 constateerden wij daarnaast dat een aantal randvoorwaarden nodig zijn voor succesvolle implementatie van ruimtelijke kwaliteit bij wateropgaven, te weten gedeeld eigenaarschap door samenwerking en governance, tijdigheid in het proces, versterking van kwaliteit met kaders en capaciteit voor ruimtelijke ontwerp en middelen. Deze randvoorwaarden komen grotendeels overeen met de sturingsvariabelen uit het verbeterpentagram. Wij merken daarbij op dat maximale verbinding van ruimtelijke kwaliteit in wateropgaven plaatsvindt als alle vier de randvoorwaarden worden

geborgd, maar dat verbeteringen ook mogelijk zijn als aan tenminste twee of drie randvoorwaarden wordt gewerkt. Dit betekent dat de verantwoordelijke overheden bij het maken van effectieve combinaties van verbetermogelijkheden rekening moeten houden dat deze combinaties zo veel mogelijk de randvoorwaarden borgen.

7.3 De randvoorwaarden toegelicht

Om in het vervolgproces aan de slag te gaan met het borgen van de vier randvoorwaarden als principe voor het ontwikkelen van logische combinaties, is een goed begrip essentieel. Deze paragraaf beschrijft wat wij onder deze randvoorwaarden verstaan en welke verbetermogelijkheden bijdragen aan het borgen van deze randvoorwaarden. De vier randvoorwaarden voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit bij zijn:

- Gedeeld eigenaarschap door samenwerking en governance;
- Tijdigheid in het proces;
- Kaders en capaciteit voor ruimtelijke ontwerp;
- Beschikbaarheid van voldoende middelen.

Deze randvoorwaarden zijn in paragraaf 4.9 uitgebreider beschreven.

Navolgend geven wij per randvoorwaarde een overzicht van verbetermogelijkheden die bijdragen aan het borgen hiervan. Deze verbetermogelijkheden vallen binnen en buiten de huidige kaders. De verbetermogelijkheden worden in oplopende volgorde van benodigde inspanning weergegeven. Dit biedt een overzicht dat de overheden kunnen benutten in het vervolgproces om te identificeren wat het laaghangend fruit is (quick wins met hoge verwachte impact en lage benodigde inspanning) en wat de grote investeringen zijn (met hoge verwachte impact en hoge benodigde inspanning). Over het algemeen geldt dat mogelijkheden die buiten de kaders vallen meer inspanning vergen om te implementeren.

7.3.1 Gedeeld eigenaarschap door samenwerking en governance

Het versterken van eigenaarschap betreft het onderkennen en borgen dat het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit een belangrijke gezamenlijke doelstelling is binnen projecten in de wateropgave. Bij veel projecten is er sprake van een intensieve samenwerking tussen (regionale) partijen bij de planvorming en realisatie van wateropgaven. Eigenaarschap gaat verder dan een gevoelde verantwoordelijkheid. Het betreft ook de verantwoordelijkheid voor het (gezamenlijk) ontwikkelen van heldere en afrekenbare ambities en doelstellingen voor ruimtelijke kwaliteit én het faciliteren van het bereiken van deze doelstellingen in planvorming en realisatie van de wateropgaven. Anders gezegd, de gevoelde verantwoordelijkheid moet leiden tot dezelfde beelden omtrent ruimtelijke kwaliteit en ook resultaatgericht vertaald worden.

Eigenaarschap kan worden bereikt door effectieve samenwerking van betrokken overheden in het betreffende gebied (rijk, waterschap, provincie en gemeente), waarbij de voorwaarde is dat alle bestuurlijke partners de meerwaarde zien en deze vanuit hun eigen beleidsterreinen ondersteunen en (bestuurlijke) afspraken hierover vastleggen (governance). Verbetermogelijkheden die aansluiten op de randvoorwaarde van eigenaarschap liggen in de combinatie van samenwerking en governance. Onderstaand overzicht geeft de mogelijkheden weer binnen en buiten de huidige beleidskaders en wettelijke kaders.

Mogelijkheden binnen de huidige kaders die bijdragen aan gedeeld eigenaarschap

- 6.2.1 Verbinden van bestaande initiatieven in een gebied in een overkoepelend samenwerkingsverband
- 6.3.5 Benoemen duo-trekkerschap vanuit provincies en waterschappen
- 6.3.3 Opstellen integrale bestuurlijke opdracht met brede doelstelling (inclusief ruimtelijke kwaliteit)

Mogelijkheden buiten de huidige kaders die bijdragen aan gedeeld eigenaarschap

- 6.3.4 Actualiseren opdracht Bestuursakkoord Water met meer oog voor ruimtelijke kwaliteit
- 6.2.2 Starten van een pilot voor regionale uitwerking van wateropgaven in een NOVI-gebied
- 6.3.6 Ontwikkelen van een integrale strategie wateropgaven als uitwerking van de NOVI
- 6.3.1 Verbreden van de taakopvatting van waterschappen richting provincies
- 6.3.2 Opzetten van regionale gebiedsautoriteit door provincie met waterschap en gemeenten

Deze mogelijkheden zijn opgesomd op basis van oplopende benodigde inspanning voor de implementatie

7.3.2 Tijdigheid in het proces

In veel succesvolle projecten is voorafgaand aan dan wel samenvallend met de feitelijke start van de verkenningsfase van de wateropgave tijdig gestart met een gezamenlijk verkenning van kansen en (maatschappelijke) opgaven. Dit biedt een fundamentele basis voor een (kwaliteits-)kader voor ruimtelijke kwaliteit. Het tijdig verkrijgen van deze inzichten geeft de grootste kans op het creëren van meerwaarde binnen de projecten. Tijd en ruimte voor een zorgvuldig participatieproces met de regionale partijen in een gebied draagt daaraan bij.

Afhankelijk van het type en de urgentie van de wateropgave kan deze tijd gevonden worden aan de voorkant van het proces, bijvoorbeeld in de vorm van een soort ‘preverkenning’-achtige fase waarin de opgaven in een gebied voor de belevings-, gebruiks-, en toekomstwaarde worden geïnventariseerd. Dit kan overigens zowel op projectniveau als op programmaniveau. Op programma-niveau moet dit bijvoorbeeld leiden tot (extra) flexibiliteit in de programmering. Het is van belang dat budgetten beschikbaar zijn op de juiste momenten en in de tijd gekoppeld zijn aan projecten. In wateropgaven met een minder hoge tijdsdruk kan in plaats van voorafgaand ook gedurende proces worden geïnvesteerd in een zorgvuldig participatieproces om de genoemde waarden met elkaar te verkennen.

Onderstaand overzicht geeft de mogelijkheden weer die bijdragen aan een tijdige verkenning van kansen voor ruimtelijke kwaliteit in een proces. Dit betreft zowel mogelijkheden binnen als buiten de huidige beleidskaders en wettelijke kaders.

Mogelijkheden binnen de huidige kaders die bijdragen aan tijdigheid in het proces

- 6.5.1 Toevoegen inventarisatiefase/ preverkenning in het voortraject van projecten
- 6.5.2 Aanvangen met gebiedsperspectief en pas daarna projectstart

Mogelijkheden buiten de huidige kaders die bijdragen aan tijdigheid in het proces

-

Deze mogelijkheden zijn opgesomd op basis van oplopende benodigde inspanning voor de implementatie

7.3.3 Kaders en capaciteit voor ruimtelijke ontwerp

Het creëren van ruimtelijke kwaliteit vereist specifieke kennis. In een aantal succesvolle projecten is met kaders een gezamenlijke basis ontwikkeld voor het ruimtelijk ontwerpen van oplossingen in wateropgaven. Met deze kaders wordt een gezamenlijke taal en invulling in een project of programma ontwikkeld. Om dergelijke kaders te kunnen ontwikkelen én vervolgens uit te werken in een ontwerp dat bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit van een gebied is voldoende inzet op ruimtelijke ontwerpcapaciteit essentieel als aanvulling op technische ontwerpkracht. Deze ruimtelijke ontwerpkracht is gebaat bij heldere ontwerpkaders en leidraden die de basis zouden moeten vormen voor het (gedeelde) eigenaarschap zoals eerder benoemd. Verbetermogelijkheden die hieraan bijdragen zijn weergegeven in onderstaande tabel met onderscheid van mogelijkheden binnen en buiten de huidige kaders.

Mogelijkheden binnen de huidige kaders die bijdragen aan versterking van kwaliteit	Mogelijkheden buiten de huidige kaders die bijdragen aan versterking van kwaliteit
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 6.4.1 Instellen van Q-teams bij op nationaal en regionaal niveau vanaf beleidsvorming ▪ 6.4.3 Borgen van structurele inzet ruimtelijk ontwerp als discipline binnen projectteam ▪ 6.4.4 Faciliteren concrete “ruimtelijke” innovaties ▪ 6.4.5 Vastleggen ontwerpkaders ruimtelijke kwaliteit: van 2D naar 4D ▪ 6.4.2 Verdiepen en vaststellen van kracht van een gebied als basis voor ontwerpkaders 	-

Deze mogelijkheden zijn opgesomd op basis van oplopende benodigde inspanning voor de implementatie

7.3.4 Beschikbaarheid van voldoende middelen

Ruimtelijke kwaliteit vraagt om middelen in zowel de planvorming (capaciteit voor ruimtelijk ontwerpkracht) als in de realisatie (investeringen). Deze middelen moeten beschikbaar zijn. Hoewel ook beargumenteerd kan worden dat ruimtelijke kwaliteit op de lange termijn geen extra geld kost en maatschappelijk gezien zelfs kosten bespaart, is er een duidelijke noodzaak om voor planvorming (capaciteit) en realisatie (investeringen) voldoende middelen beschikbaar te maken. In die zin is het belangrijk te constateren dat alle genoemde verbetermogelijkheden een financiële consequentie hebben in tijd/capaciteit, dan wel in investeringsbudget.

Het beschikbaar maken van voldoende middelen voor de planvorming en realisatie kan bijvoorbeeld door het samenvoegen of “ontlabelen” van sectorale middelen door deze budgetten van verschillende overheden te bundelen. Het bundelen van sectorale middelen werkt in de praktijk het meest effectief als er sprake is van gedeeld eigenaarschap en tijdig is gestart met de verkenning van opgaven. Het beschikbaar maken van gereserveerde middelen is echter niet altijd voldoende. In bepaalde situaties zijn ook aanvullende middelen nodig voor investeringen in de ruimtelijke kwaliteit.

Mogelijkheden binnen de huidige kaders die bijdragen aan beschikbaarheid van middelen

- 6.6.5 Verhogen toegankelijkheid bestaande budgetten
- 6.6.3 Inzetten op financiële reservering per asset

Mogelijkheden buiten de huidige kaders die bijdragen aan beschikbaarheid van middelen

- 6.6.4 Instellen van procentregeling ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit
- 6.6.1 Opzetten van een gebiedsfonds voor samenbrengen financieringsstromen
- 6.6.2 Opzetten van een nationaal ruimtelijk kwaliteitsfonds

Deze mogelijkheden zijn opgesomd op basis van oplopende benodigde inspanning voor de implementatie

Bijlagen

8. Bijlagen

8.1 Bijlage 1: deelnemerslijst interviews

Naam	Functie	Organisatie
1	Senior beleidsmedewerker DGWB	Min IenW - DGWB
2	Directeur HWBP	HWBP
3	Programmamanager IRM	Min IenW - DGWB
4	Coördinerend beleidsmedewerker	Min IenW - DGWB
5	Programmamanager Waterveiligheid en Watersysteem	WS V&V
6	Directeur waterveiligheid / grote projecten	WS Rivierenland HDSR
7	Programmamanager Rijkskeringen	RWS
8	Adviseur waterveiligheid en landschapsarchitect	Provincie Gelderland
9	Beleidsadviseur Water - project de Staart	Gemeente Dordrecht
10	Dijkgraaf en portefeuillehouder waterveiligheid	Waterschap Zuiderzeeland en Unie van Waterschappen
11	Celhoofd investeringen, Afdeling Regio Centraal	De Vlaamse Waterweg nv
12	Projectingenieur en Vertegenwoordiger Departement Omgeving	Agentschap maritieme dienstverlening en kust afdeling kust, Vlaamse overheid.

8.2 Bijlage 2: deelnemerslijst expertsessies

Expertsessie 1a: Woensdag 24-02-2021

Naam	Functie	Organisatie
1	Coördinator van de Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie, Waterveiligheid en Erfgoed.	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
2a	Coördinerend adviseur waterkwantiteit	Rijkswaterstaat
2b	Adviseur climate resilient infrastructure	Rijkswaterstaat
3	Kennis coördinator DGRW	BZK NOVI
4	Onderzoeker, docent, CEO Flows, hoofdredacteur	TU Delft, Flows, Deltalinks
5	Universitair docent landschapsarchitectuur, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit, Directeur stichting NatuurCollege	Wageningen University & Research, provincie Utrecht, NatuurCollege
6a	Expertise grondwater en strategisch grondwaterbeleid	Provincie Overijssel
6b	Landschapsarchitect	Provincie Overijssel
7	Coördinerend beleidsmedewerker waterveiligheid	Directie Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en Bestuur Directoraat-generaal Water en Bodem Ministerie van I&W
8	Adviseur duurzame leefomgeving, projectleider omgevingsvisie Zwolle, Managing consultant gebiedsontwikkeling	AT Osborne, gemeente Zwolle
9	Adviseur strategie & beleid	Gemeente Amersfoort
10	Strategic advisor	Waternet
11	Gebiedsmanager	Hoogheemraadschap Schieland en de krimpenerwaard
12	Adviseur duurzame leefomgeving, adviseur maatschappelijke initiatieven	AT Osborne

Expertsessie 1b: Vrijdag 26-02-2021

Naam	Functie	Organisatie
1	Teammanager water / lid van SCC Flood-wise / Taskforce water governance	Provincie Limburg
2	Oud wethouder Leiden/VNG klimaatadaptatie	ORG-ID
3	Senior beleidsmedewerker, betrokken in NOVI NPLG	Min IenW - DGWB
4	Beleidsadviseur ruimte en water	Waterschap Aa en Maas
5	Beleidsmedewerker Strategie en Internationaal	Rijksdienst Cultureel Erfgoed
6	Beleidsadviseur waterdossiers	Vitens
7	Senior expert zoetwater	Wereld Natuur Fonds
8	Coördinerend beleidsmedewerker waterveiligheid	Directie Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en Bestuur Directoraat-generaal Water en Bodem Ministerie van I&W
9	Programmamanager / assetmanager Waterketen	Hoogheemraadschap Delfland
10	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
11	Plv. directeur staf Deltacommissaris, liaison waterveiligheid, financieel- economisch adviseur	Deltacommissaris
12	Financieel adviseur, managing consultant Audits & Evaluaties	AT Osborne

Expertsessie 2: woensdag 17-03-2021

Naam	Functie	Organisatie
1	Teammanager water / lid van SCC Flood-wise / Taskforce water governance	Provincie Limburg
2	Oud wethouder Leiden/VNG klimaatadaptatie	ORG-ID
3	Beleidsadviseur ruimte en water	Waterschap Aa en Maas
4	Senior expert zoetwater	Wereld Natuur Fonds
5	Senior beleidsmedewerker	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
6	Financieel adviseur, managing consultant Audits & Evaluaties	AT Osborne
7	Coördinator van de Uitvoeringsagenda Klimaatadaptatie, Waterveiligheid en Erfgoed.	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
8	Coördinerend adviseur waterkwantiteit	Rijkswaterstaat
9	Adviseur climate resilient infrastructure	Rijkswaterstaat
10	Kennis coördinator DGRW	BZK NOVI
11	Onderzoeker, docent, CEO Flows, hoofdredacteur	TU Delft, Flows, Deltalinks
12	Landschapsarchitect	Provincie Overijssel
13	Adviseur duurzame leefomgeving, projectleider omgevingsvisie Zwolle, Managing consultant gebiedsontwikkeling	AT Osborne, gemeente Zwolle
14	Adviseur strategie & beleid	Gemeente Amersfoort
15	Strategic advisor	Waternet
16	Gebiedsmanager	Hoogheemraadschap Schieland en de krimpenerwaard
17	Adviseur duurzame leefomgeving, adviseur maatschappelijke initiatieven	AT Osborne
18	Coördinerend beleidsmedewerker waterveiligheid	Min IenW- DGWB

9. Colofon

Copyright © 2021	Ministerie IenW & AT Osborne
Opdrachtgever	Directie Waterveiligheid - Klimaatadaptatie en Bestuur Directoraat-generaal Water en Bodem Ministerie van IenW
Auteurs	Adviesbureau AT Osborne -
Jaar van uitgave	mei 2021
Figuren	Onder de figuren zonder bronvermelding vallen 1) de sfeerbeelden van istock (istockphoto.com) en 2) eigen figuren van Mentimeter zoals gebruikt tijdens de expertsessies.

Urban Matters,
People Matter



AT Osborne

Postbus 168
3740 AD Baarn
(035) 543 43 43

© 2021, AT Osborne

www.atosborne.nl