



Hoogwater- beschermings programma: van 'sober en doelmatig' naar 'slim en doelmatig'

Hoogwater-
bescherming
als kans

Inleiding: water verbindt	5
Bevindingen uit de verkenning	11
Sober	13
1. Relatie dijk – omgeving	
2. Omslachtig planproces	
Doelmatig	24
1. Vergroot de <i>scope</i> in ruimte en tijd	
2. Maak opgave meervoudig	
3. Kies een regionale aanpak	
Conclusie uit de verkenning	35
Advies: slim en doelmatig	37
1. Rijksoverheid, ministerie van IenW	
2. Unie van Waterschappen	
3. Provincies	
4. Waterschappen	
5. Programmadirectie van het HWBP	
6. Gemeenten	

Inleiding: water verbindt

Water verbindt

De omgang met water is één van de vier pijlers onder 'Panorama Nederland', het toekomstperspectief dat het College van Rijksadviseurs heeft geschetst voor de ruimtelijke inrichting van Nederland. Sinds eeuwen werken Nederlanders samen aan wateropgaven. Gezien de klimaatcrisis en het extremere weer dat hiermee gepaard gaat, blijven wateropgaven onverminderd een grote inzet vragen.

Nederlanders staan te boek als bekwame watermanagers. Deze reputatie is gestoeld op een lange reeks civieltechnische innovaties, maar krijgt in toenemende mate reliëf door de manier waarop we verbinding weten te leggen tussen de omgang met water, onze culturele identiteit en de aantrekkelijkheid van onze landschappen en steden.

Een prachtig voorbeeld hiervan is het programma Ruimte voor de Rivier, gestart in 2005 en inmiddels afgerond. Dit programma heeft geleid tot aansprekende projecten, zoals de nieuwe hoogwatergeul bij Nijmegen als rivierpark in de stad en het herstel van de dynamiek van de Noordwaard als uitbreiding van natuurgebied De Biesbosch. Bewoners langs de dertig gerealiseerde projecten zijn tevreden dat het rivierenlandschap mooier en toegankelijker is geworden. Het Rijk is content dat dit Grote Project binnen tijd en budget is gerealiseerd, met groot draagvlak in de samenleving. De Natuurmonitor laat zien dat het rivierengebied één van de weinige delen van Nederland is waar de natuur er (op onderdelen) het afgelopen decennium op vooruit is gegaan. Ruimte voor de Rivier is bekroond met verschillende nationale prijzen, zoals de Maaskant prijs en de Bijhouwerprijs. Ook internationaal trekt het programma veel aandacht.

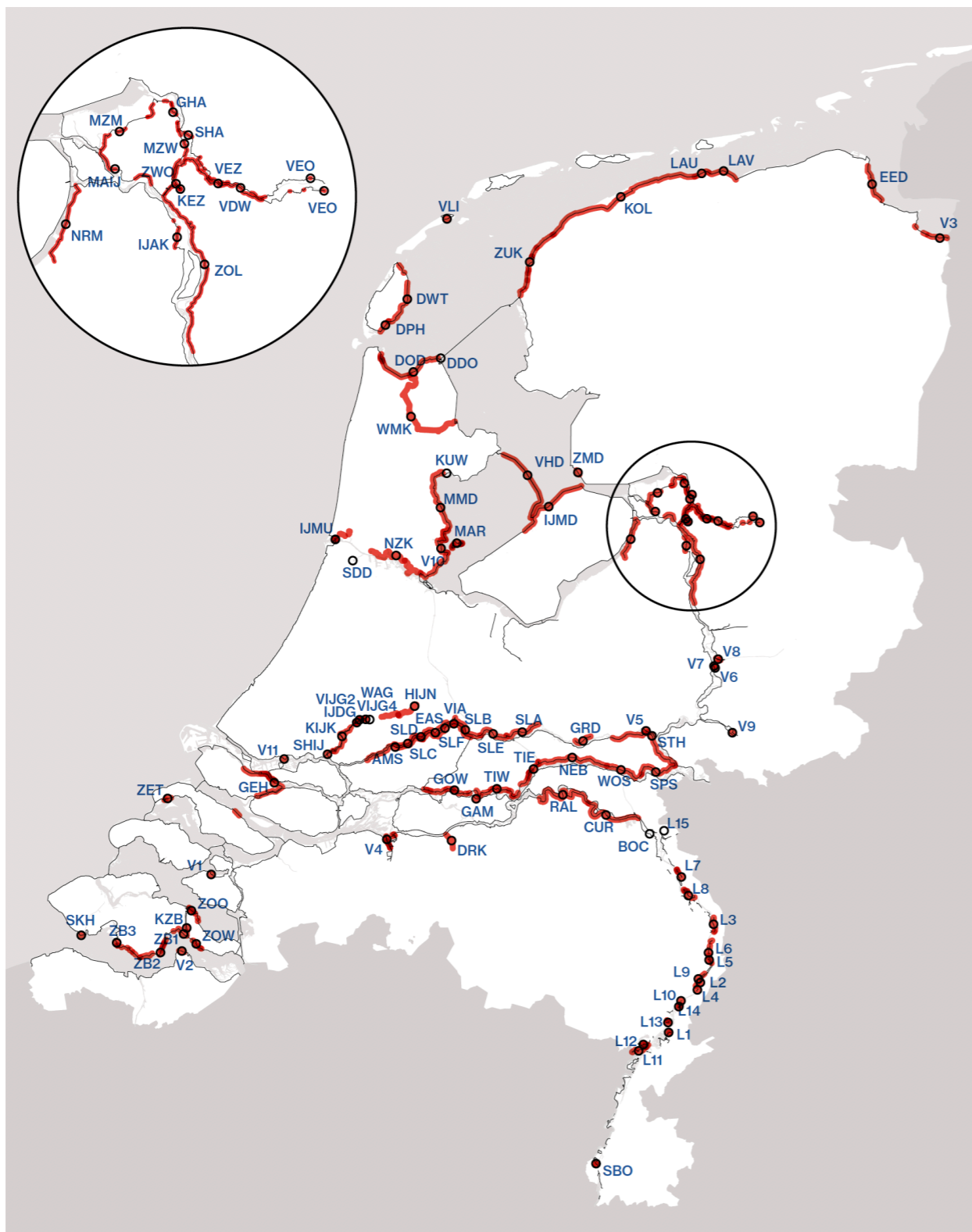
Terugkijkend op het planproces blijkt dat de ambitie die het Rijk vooraf heeft geformuleerd – het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit als nevensdoelstelling naast het verbeteren van de waterveiligheid – een geweldig vliegwiel was. Het gaf vaart en plezier in de samenwerking tussen alle betrokken overheden en partijen. Er bloeide een gezamenlijke ambitie om mooie projecten te maken. Dat dit niet heeft geleid tot budgetoverschrijding, maar juist tot een hoog tempo in de uitvoering, bewijst achteraf dat kwaliteit niet duur hoeft te zijn.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opbouwen van het Integraal Rivier Management (IRM). Deze aanpak werkt in samenhang aan opgaven op het gebied van waterveiligheid, waterkwaliteit, natuur- en economische ontwikkeling, zoetwatervoorziening en een vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart. Hierbij speelt rivierverruiming een centrale rol.

Een onderdeel van het Deltaprogramma is het op orde brengen van de waterveiligheid. Het Rijk en de waterschappen gaan er samen voor zorgen dat in 2050 alle primaire waterkeringen voldoen aan de wettelijke normen. Hoe dat te realiseren staat in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Het HWBP heeft door de veelheid en spreiding van de projecten minder dan Ruimte voor de Rivier het imago van een Groot Project, maar is dat nadrukkelijk wel. Naar het zich nu laat aanzien, gaat het om de verbetering van meer dan duizend kilometer waterkeringen. Met het streven om vijftig kilometer dijkverbetering per jaar te realiseren, komt de jaarlijkse investering uit op gemiddeld 475 miljoen euro². De totale kosten zijn geschat op 9,57 miljard euro. Daarmee is het HWBP qua investeringen veel groter dan het programma Ruimte voor de Rivier (2,3 miljard euro). Het stijgt ook ver uit boven andere nationale Grote Projecten als de Sleutelprojecten Stations (1,44 miljard euro).

² Schommelt tussen de 375 en 575 mi. euro, zie overzicht: www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting.kstz48454_16.html.

Overzichtskaart HWBP-
projecten uit Programmaboek
2020¹



¹ www.hoogwaterbeschermingsprogramma.nl/Projecten/projectenkaart/default.aspx.

Wie alle lokale projecten overziet, beseft dat zich de komende twintig jaar een werkelijk grootscheepse verbouwing voltrekt die geen plek in Nederland onberoerd zal laten. De impact zal sterk zijn juist op die plekken waar de unieke landschappelijke kwaliteit van ons land zich nestelt: op de grens van land en water; de grens tussen het binnendijkse cultuurlandschap en het dynamische buitendijkse natuurlandschap.

In het licht van de omvang en van het ruimtelijk belang dat ermee gemoeid is, is het verbazingwekkend dat dit Grote Project zich in de luwte van het publieke en politieke debat afspeelt. De Rijksoverheid ziet zichzelf vooral als subsidieverstrekker, niet als verantwoordelijke partij voor het ruimtelijke resultaat van deze mega-operatie. Daarom heeft het Rijk geen eisen gesteld voor het tegelijk verbeteren van de waterveiligheid en de ruimtelijke kwaliteit. Wel mag de ruimtelijke kwaliteit van het Rijk 'niet verslechteren'.

Het motto voor het HWBP is 'sober en doelmatig'. Ambities van andere overheden kunnen meeliften met het HWBP, mits ze daar zelf voor betalen. Door deze opstelling van het Rijk blijven kansen onbenut. Het zou goed zijn als het Rijk kwaliteit en waterveiligheid aaneensmeedt en zo streeft naar maximaal maatschappelijk rendement op de geïnvesteerde maatschappelijke euro's. Dat past bij een gezonde Hollandse koopmansgeest. Hoogwaterbescherming is een kans om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Via de praktische noodzaak van het vergroten van de hoogwaterveiligheid kan ook een kwaliteitsimpuls aan een gebied worden gegeven: als je toch een investering gaat doen, zorg dan voor een maximaal rendement op het geïnvesteerde belastinggeld.

Niet alleen de inzet van het Rijk is ten opzichte van Ruimte voor de Rivier veranderd. Er zijn meer wijzigingen van de beleidsmatige context van het HWBP:

- De aanbestedingsmethode om in een vroeg planstadium de markt bij de projecten te betrekken, is nu gangbaar. Ruimte voor de Rivier experimenteerde hier nog mee.
- De strategie voor de waterveiligheid is aangepast: van overschrijdingskans naar overstromingsrisico. Ook zijn de normen voor waterveiligheid aangescherpt. Dat leidt nu in de praktijk tot veel onduidelijkheid over de aard en de omvang van de benodigde versterkingen. Het maken van een plan en daarmee de samenwerking met stakeholders is lastiger dan bij Ruimte voor de Rivier. Toen golden heldere kaders in de vorm van te behalen centimeters waterstandsverlaging.
- Het belangrijkste verschil tussen beide programma's zit in de financiering. Waar het Rijk bij Ruimte voor de Rivier de volledige kosten voor haar rekening nam, neemt zij in het HWBP 50% van het budget voor haar rekening, alle waterschappen gezamenlijk dragen 40% bij en de laatste 10% komt van het waterschap dat eigenaar is van de betreffende waterkering. De budgetten van Rijk en waterschappen gaan in het Deltafonds. Voor de bestedingen van het waterveiligheidsbudget uit het Deltafonds gelden regels: het geld moet expliciet voor waterveiligheid worden ingezet en 'sober en doelmatig' worden besteed.
- Het Rijk heeft geen nevendoelellingen aan haar financiële bijdrage verbonden. De waterschappen zijn zeer beducht de indruk te wekken dat er van hun bijdrage geld aan 'extra's' wordt besteed. In gesprekken daarover duiken steeds de zogeheten 'nettobetalers' op: waterschappen die zelf geen waterkeringen onder hun hoede hebben maar wel moeten meebetalen aan de versterking van de keringen van hun collega's. Zij zouden alleen maar binnenboord gehouden kunnen worden met de belofte dat de projecten strikt sober en doelmatig zijn. Het 'comfort bieden' aan de nettobetalers lijkt een belangrijke reden te zijn voor een sectorale aanpak van de dijkverbeteringen. Maar leidt deze weg niet juist naar meer ongemak? Om enkele Oudhollandse gezegden aan te halen: goedkoop is tenslotte duurkoop en je kunt beter twee vliegen slaan in één klap.

De overheidsinvesteringen in het HWBP zijn zo omvangrijk dat men niet anders kan dan streven naar een zo groot mogelijk rendement voor het publieke belang. Maar hoe kunnen de waterveiligheidsprojecten binnen deze nieuwe context een grotere meerwaarde voor de omgeving opleveren? Deze vraag is ook actueel omdat het kabinet in haar Ontwerp Nationale Omgevingsvisie (NOVI) heeft aangegeven meer regie op de inrichting van Nederland te gaan nemen³. Hiervoor zijn drie afwegingsprincipes benoemd, waaraan in ieder geval haar eigen handelen getoetst moet worden:

1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies.
2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal.
3. Afwentelen wordt voorkomen.

Op zoek naar antwoorden heeft het College van Rijksadviseurs (CRA) en in het bijzonder Berno Strootman, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving, het initiatief genomen tot een globale verkenning naar de huidige stand van zaken binnen het HWBP. Er is een rondgang gemaakt langs een aantal goed ingevoerde ontwerpers, er zijn bijeenkomsten met experts en verantwoordelijke overheden georganiseerd, er is casuïstiek geanalyseerd met betrokkenen in projecten en er hebben gesprekken met de HWBP-programmadirectie plaatsgevonden. Dit alles heeft geleid tot de onderstaande lessen en aanbevelingen.

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Kamerbrief over nadere keuzes in het kader van de Nationale Omgevingsvisie, 23 april 2020.

Bevindingen uit de verkenning

Bevindingen uit de verkenning

Het CRA heeft zich voor dit advies verdiept in een aantal lopende HWBP-projecten, op zoek naar succes- en faalfactoren voor het ontstaan van ruimtelijke meerwaarde. Het eerste dat ons opviel is het ontbreken op centraal niveau van overzicht hoe de projecten omgaan met ruimtelijke kwaliteit. De Programmadirectie staat – net als de Alliantie van het ministerie van I&W en alle waterschappen als haar opdrachtgevers – op het standpunt dat het al of niet nastreven van ruimtelijke kwaliteit de eigen verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke waterschappen. Het is wat hen betreft niet nodig hier de vinger aan de pols te houden.

Bij gebrek aan die centrale monitoring heeft onze rondgang noodgedwongen het karakter van een quickscan, gebaseerd op kennis in het netwerk van de geraadpleegde ontwerpers en gesprekken met projectleiders van aansprekende en bijzondere projecten. Het is mogelijk dat we daarmee vooral de meer ambitieuze projecten in beeld hebben gekregen, en dat ons oordeel te rooskleurig uitvalt. Toch durven we uit deze rondgang de conclusie te trekken dat veel waterschappen de lat voor ruimtelijke kwaliteit hoog leggen. Zij zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheid. Ze beseffen dat ze met dijkversterking ingrijpen in de directe leefomgeving van hun 'ingezetenen', met wie ze de relatie ook in de toekomst goed willen houden. Gelet op die nauwe betrokkenheid van bewoners is het heel verstandig dat de eeuwenlange traditie van lokaal waterbeheer door polder- en waterschappen, in het HWBP wordt voortgezet door het decentraliseren van deze Rijksopgave. Dat was overigens, met een bredere opdracht en andere financiële aansturing, bij Ruimte voor de Rivier en de Zwakke Schakels (afgerond programma voor de bescherming van de kust) ook al het geval.

Maar uit onze rondgang blijkt ook dat het in grote mate een kwestie van toeval is of er slimme en mooie projecten worden gemaakt. Een ambitieuze projectleider, een bevlogen waterschapbestuurder, de eigen beleidsdoelen van een waterschap, kritische en deskundige bewoners – dit zijn de succesfactoren voor meerwaarde op de investeringen. Uit de gesprekken met projectleiders blijkt bovendien dat zij zich in hun ambities zeker niet altijd gesteund voelen door de centrale HWBP-alliantie. De focus van het programma ligt op het vermijden van risico's en daarmee op het beperken van de *scope* van een project – immers, hoe minder raakvlakken, hoe minder kans op conflict en vertraging. Een projectleider moet sterk in zijn schoenen staan om zich toch in te zetten voor wensen uit de omgeving en voor ruimtelijke kwaliteit.

De HWBP-directie maakt zich ondertussen zorgen over het gemiddeld te trage tempo waarmee de projecten worden voorbereid en over de hoge kosten van de realisatie. "Er zal onvermijdelijk ook een moment van schaarste komen; dat er meer plannen zijn dan geld", merkt programmadirecteur Erik Wagener op in een interview in het HWBP-Projectenboek 2019. In het projectenboek 2020 voegt hij daar een ander risico aan toe: "In 2019 is sprake van vertraging van veel mijlpalen. Als die vertraging niet wordt ingelopen, heeft dit invloed op de ambitie om vanaf 2020 per jaar 50 kilometer dijk te realiseren." Het moet dus sneller en goedkoper, naast het al bestaande credo 'sober en doelmatig'.

Sober

Het programma Ruimte voor de Rivier was vol op stoom en het Deltaprogramma was net van start gegaan toen in 2011, midden in de economische crisis, de Tweede Kamer de Motie van Kamerleden Koppejan (CDA) en Lucas (VVD) aannam. Hierin wordt gesteld dat geld voor hoogwaterbescherming alleen nog sec aan veiligheidsmaatregelen mag worden besteed. Het paste in de benadering van het eerste kabinet-Rutte om geen nieuwe natuur te ontwikkelen en om afgesproken compensatieprojecten voor natuur (de Hedwigepolder) ter discussie te stellen. Ruimte voor de Rivier was te ver gevorderd om nog te worden aangepast, maar voor het HWBP ging een andere wind waaien – alleen sectorale maatregelen met een aantoonbaar effect op de waterveiligheid werden nog subsidiabel verklaard. Andere verbeteringen kunnen als meekoppelkansen door de belanghebbenden worden ingebracht, mits ze ook door hen worden betaald.

Het streven naar eenvoud en logica past in de Nederlandse traditie van water- en dijkenbouw. Voormalig Rijksadviseur Landschap & Water Eric Luiten benadrukt in de 'Handreiking Landschappelijke Inpassing'⁴ dat ruimtelijke kwaliteit niet het toevoegen van 'toeters en bellen' is. In deze handreiking, opgesteld samen met de programmadirectie HWBP, omschrijft hij ruimtelijke kwaliteit als een zorgvuldige en liefdevolle vormgeving van de opgaven, of die nu veelomvattend en groot zijn of juist klein en gedetailleerd. Het is niet de kers op de kaart, maar de gist in het brood. Streven naar eenvoud en zo verstandig mogelijk omgaan met de middelen die je hebt is een benadering die heel vruchtbaar is voor het laten ontstaan van prachtige en innovatieve projecten. Om nogmaals een Oudhollands gezegde te citeren: 'overdaad schaadt'.

De crux van het begrip sober zit dus niet in de zuinigheid die het suggereert, maar in de strenge sectorale focus die het legt op de projecten. De waterschappen ervaren dat ook zo. Dit levert in de praktijk twee soorten problemen op.

1. Relatie dijk – omgeving

Geen enkele dijk in Nederland heeft alleen een waterveiligheidsfunctie. Dijken zijn ook altijd dragers van bewoning, verbindingen, cultuurhistorische waarde, ecologische gradiënten. Het gaat bij dijkversterking nooit louter over de dijk, maar altijd over de dijkzone. Veranderingen kunnen daarom nooit puur vanuit een sectorale bril worden gemotiveerd, zij hebben altijd invloed op publieke waarden.

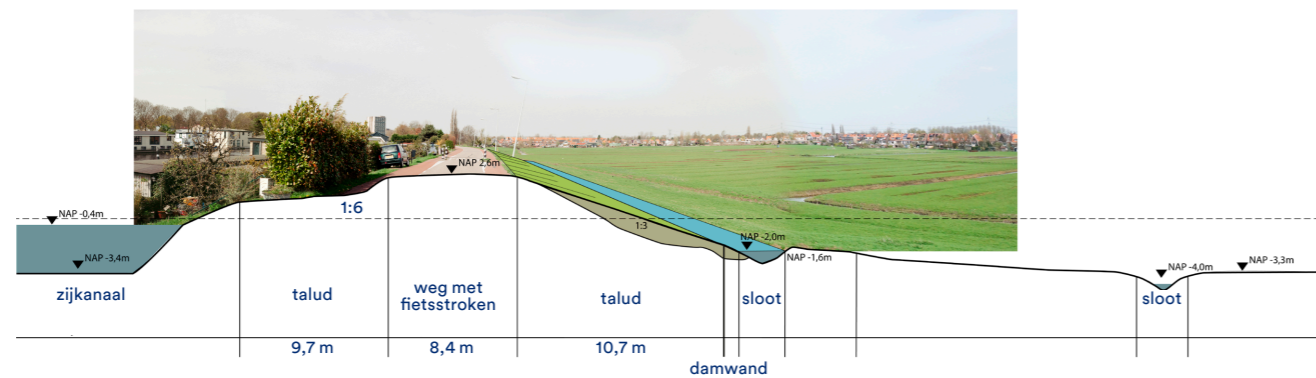
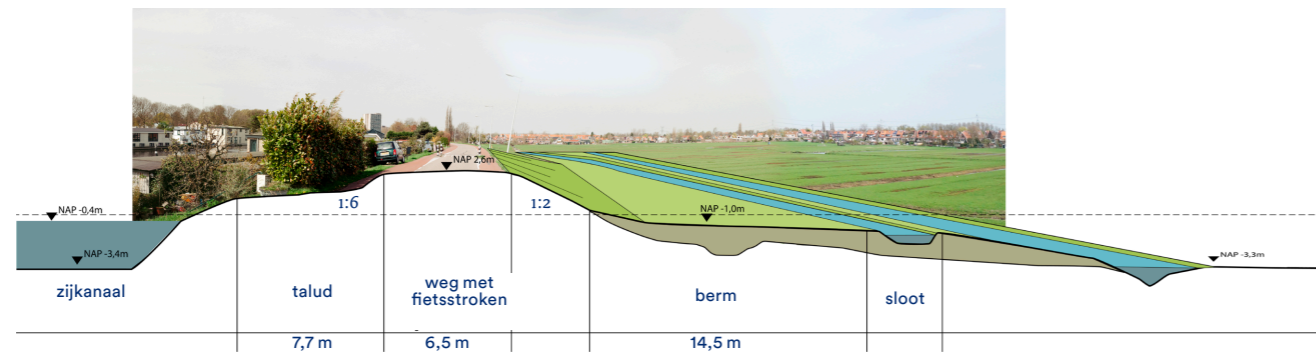
Om beter uit de voeten te kunnen in de relatie met andere overheden en omwonenden heeft een waterschap een breder beleidskader nodig dan de strikt sectorale veiligheidstaak. Een voorbeeld van een dergelijk kader is het recent vastgestelde Beleid Waterschapserfgoed en Ruimtelijke Kwaliteit van het waterschap Drents Overijsselse Delta. Het geeft de projecten meer armslag voor een ontwerpende en integrale benadering van de opgaven.

⁴ Programmadirectie Hoogwaterbescherming: Hoogwaterbeschermingsprogramma, Handreiking landschappelijke inpassing en ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsopgaven - 24 september 2014

Relatie dijk - omgeving

**1.1 Versterking Noordzeekanaaldijken
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
(verkenningfase)**

Deze voormalige Ijdijken vormden ooit de grens van de Zuiderzee, maar zijn na inpolderingen en de aanleg van de sluizen in het stabiele en verstedelijkte waterlandschap van het Noordzeekanaal komen te liggen. De versterkingsopgave (binnenwaartse stabiliteit) lijkt technisch eenvoudig, maar is complex in relatie met de cultuurhistorische waarde van de dijk. Omdat de dijk provinciaal monument is kiest het hoogheemraadschap uiteindelijk niet voor een versterking met steunbermen, maar voor maatwerkoplossingen met een geringe taludverflauwing. De betrokkenheid van 'mondige Amsterdammers' die langs de dijk wonen, speelde bij deze keuze voor een zorgvuldige inpassing ook een rol.



Relatie dijk - omgeving

1.2 KIJK: Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard^{5 6}
Hoogheemraadschap voor Schieland en de Krimpenerwaard

(voorkeursalternatief)

De dijkversterking langs de Hollandse IJssel aan de noordkant van de Krimpenerwaard is technisch een lastige opgave. De dijk grenst aan de buitenzijde op veel plekken direct aan de rivier en aan de binnenzijde aan dijkbebouwing. De dijk is steil en de polder heeft een hoog risicoprofiel voor overstromingen. Uitkomst van het gebiedsproces is een voorkeur voor een zelfstandig kerende damwand die aan de rivierzijde boven de kruin van de dijk uitsteekt. Dit alternatief heeft een groot draagvlak onder de dijkbewoners, omdat er geen binnendijkse maatregelen nodig zijn. Wel is er een aantasting van de ruimtelijke beleving van de rivier – deze zal wellicht niet meer zichtbaar zijn vanaf de kruin van de dijk. Wie maakt zich daar zorgen over en wie is eventueel bereid te betalen om dit effect weg te halen? Want een ‘tevreden omgeving’ is niet altijd hetzelfde als het beste ruimtelijk ontwerp voor een dijk.



Voorbeelduitwerking van een type 1-constructie van 1.00 m hoog waarbij het binnentalud niet opgeschoond wordt.



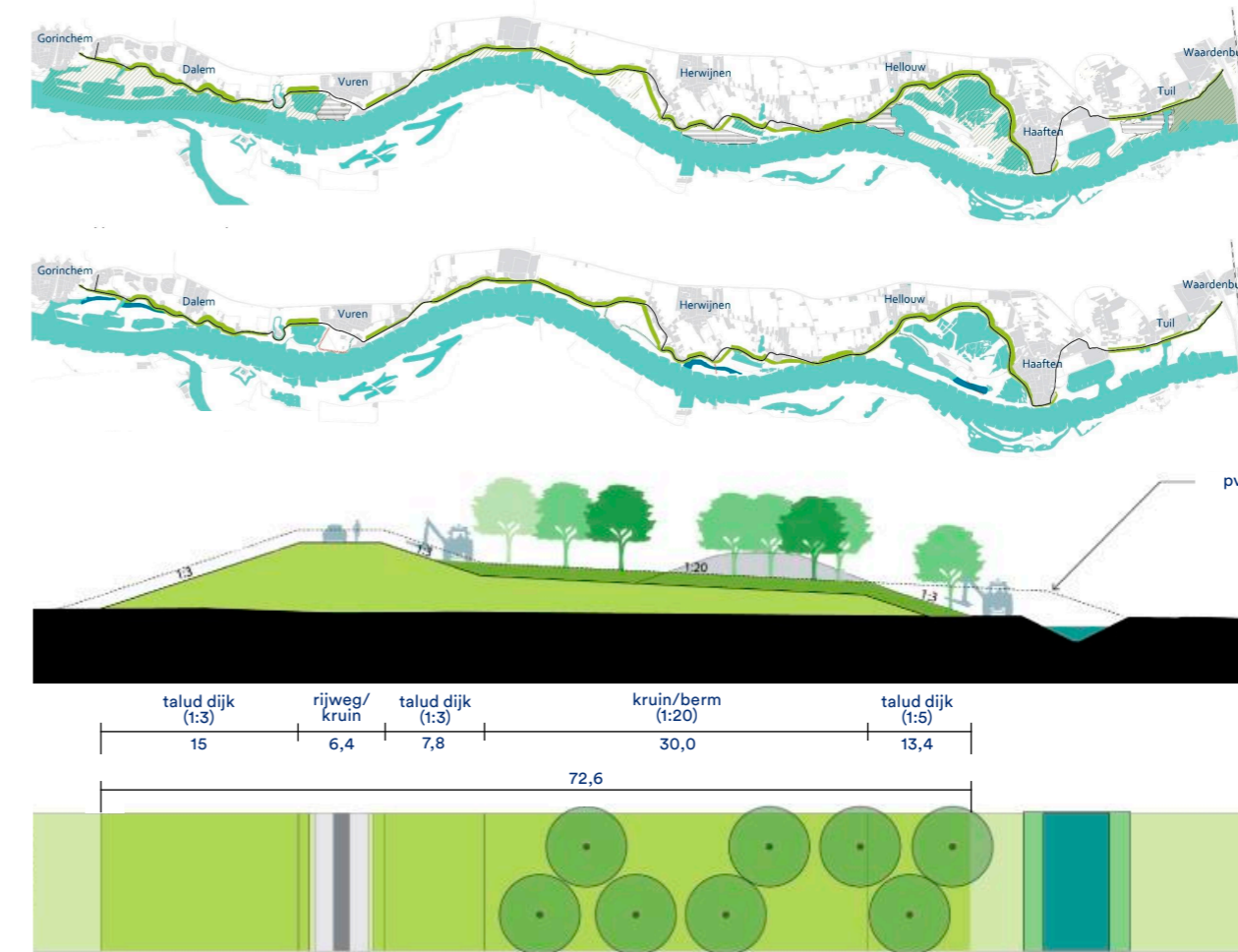
Voorbeelduitwerking van een type 1-constructie van 0.40 m hoog waarbij het binnentalud opgeschoond wordt.

⁵ Karres en Brands landschapsarchitecten in samenwerking met Wageningen University & Research: Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK) - Ruimtelijke inpassing kansrijke alternatieven, in opdracht van Hoogheemraadschap Schieland Krimpenerwaard, maart 2018.
⁶ BWZ ingenieurs, Green Rivers, Infram, Crux en Karres en Brands landschapsarchitecten: Verkenning Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK), in opdracht van Hoogheemraadschap Schieland Krimpenerwaard, oktober 2018.

1.3 Dijkversterking Gorinchem-Waardenburg⁷
Waterschap Rivierenland

(verkenningfase)

De verwachte technische opgave – een forse buitenwaartse versterking van de dijk – maakte het voor het waterschap noodzakelijk om samen met de stakeholders een plan voor de uiterwaarden te maken. Ter compensatie van de buitenwaartse verschuiving moet meer ruimte in het winterbed worden gemaakt (nevengeulen) en nieuwe natuur worden ontwikkeld. Dat kan prima in combinatie met recreatief medegebruik als uitloop voor de dorpen. Tijdens de planontwikkeling bleek de versterkingsopgave echter veel minder groot. De ruimtelijke impact nam navenant af en daarmee verviel een groot deel van de compensatieopgave. Het waterschap stond voor het dilemma of ze nog wel in de positie was om de gebiedsontwikkeling samen met de stakeholders voort te zetten.



Relatie dijk - omgeving

- Natuurcompensatie
- NNN gebied
- Natura 2000
- Zoekgebied nieuw NNN-gebied
- Riviercompensatie
- Nevengeul
- Kade
- Verwijderen kade

⁷ GraafReinaldAlliantie: Nota Voorkeursalternatief Dijkversterking Gorinchem Waardenburg, in opdracht van Waterschap Rivierenland, september 2018.

2. Omslachtig planproces

Het feit dat het HWBP alleen een waterveiligheidsdoelstelling heeft, betekent niet dat er in het planproces geen aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit. In het programma staat immers wel de eis dat de ruimtelijke kwaliteit van de bestaande situatie 'er niet op achteruit mag gaan'. Dit is geen proactieve ambitie voor 'het mooiste plan', maar een defensieve benadering van ruimtelijke kwaliteit als toetsingskader voor technische oplossingen. Deze keuze leidt tot een nodeloos lang en ingewikkeld planproces, waarbij kansen worden gemist voor slimme, geïntegreerde oplossingen.

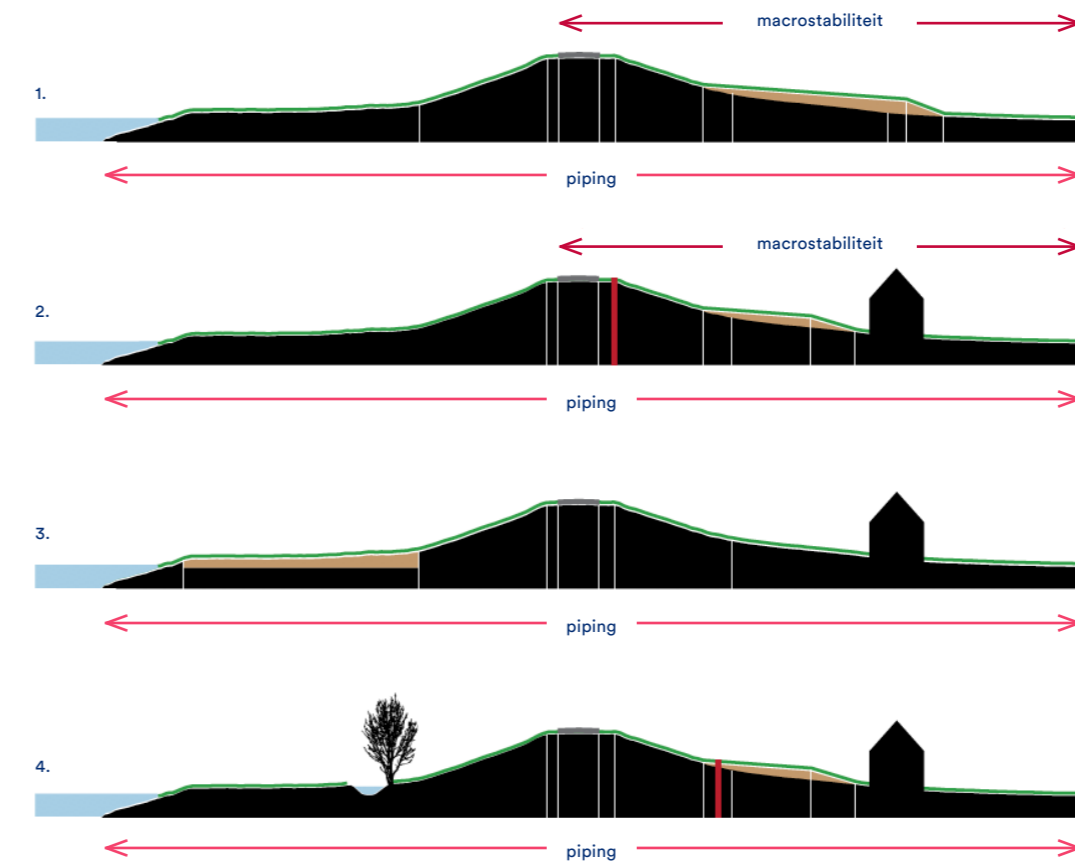
In de praktijk komt het er nu op neer dat ruimtelijk ontwerpers in de Verkenningsfase van projecten een zogeheten Kader Ruimtelijke Kwaliteit opstellen. Op dat moment is de omvang en impact van de technische verbeteringsopgaven meestal nog niet bekend. Het kwaliteitskader geeft criteria om de technische oplossingen te beoordelen en kan een goede start van het ontwerpproces zijn. Denk aan een gedegen analyse van het landschap, eerste aanzet tot visie, ontwerpcriteria voor denkbare technische vraagstukken. Maar het kwaliteitskader is niet genoeg. Het is geen vervanging van een zorgvuldig en integraal ontwerpproces in samenhang met techniek. Zo'n proces geeft richting en status en zorgt dat er goede opdrachtformuleringen voor ruimtelijk ontwerp worden gemaakt; dat in iedere fase van het planproces wordt herijkt; dat er streng geselecteerd wordt op goede ontwerp bureaus (vakmanschap is cruciaal); en dat de ontwerper op gelijk niveau functioneert als de technisch manager en omgevingsmanager (en geen afgeleide is).

Wanneer het kwaliteitskader verwordt tot afvinklijstjes die het rekenen en tekenen uit elkaar trekken, leidt dat tot een omslachtig en traag planproces in de Verkenningsfase, met onnodige meerkosten. Ook is het maar de vraag of de meest passende – en wellicht goedkoopste – oplossing wel wordt gevonden (zie ook onze voorbeelden).

2.1 Ruimtelijk kader Sterke Lekdijken⁸ Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden

(verkenningsfase)

Net als in veel andere projecten is voor het project Sterke Lekdijken in de Verkenningsfase een Kader Ruimtelijke Kwaliteit opgesteld. Kenmerkend voor de Lekdijken is een relatief grote afstand tussen dijk en binnendijkse bebouwing. De dijk is in de jaren '90 van de vorige eeuw ook al versterkt, met brede, flauw hellende stabiliteitsbermen. Het Kader Ruimtelijke Kwaliteit (KRK) schetst een ruimtelijk streefbeeld voor de versterkte dijk, dat uit het oogpunt van landschapsontwerp begrijpelijk is: het behoud van het dijkprofiel als scherpe grens en aanpassen van de al bestaande bermen. Maar omdat de impact van de versterkingsopgave nog niet bekend is, is de houdbaarheid van dit ruimtelijk streefbeeld onzeker. Misschien zijn er wel heel andere maatregelen nodig. Het uit elkaar trekken van ruimtelijk ontwerp en technisch ontwerp maakt het zoeken naar de beste oplossing omslachtig.



⁸ Terra Incognita stedenbouw en landschapsarchitectuur, Kwaliteitskader Noordelijke Rijn- en Lekdijk Amerongen - Schoonhoven, in opdracht van Dijkversterking Centraal Holland, september 2016.

Omslachtig planproces

1. Veiligheidsprobleem met piping en macrostabiliteit in een situatie zonder ruimtebeperkende waarden in de omgeving. Hierbij is een ruimtelijke oplossing binnendijks en in grond logisch.

2. Probleem met piping en macrostabiliteit in een situatie met bebouwing binnendijks als ruimtebeperkende waarde. Hierbij is een technische maatregel, bijvoorbeeld een damwand, al dan niet in combinatie met een berm, een logische oplossing.

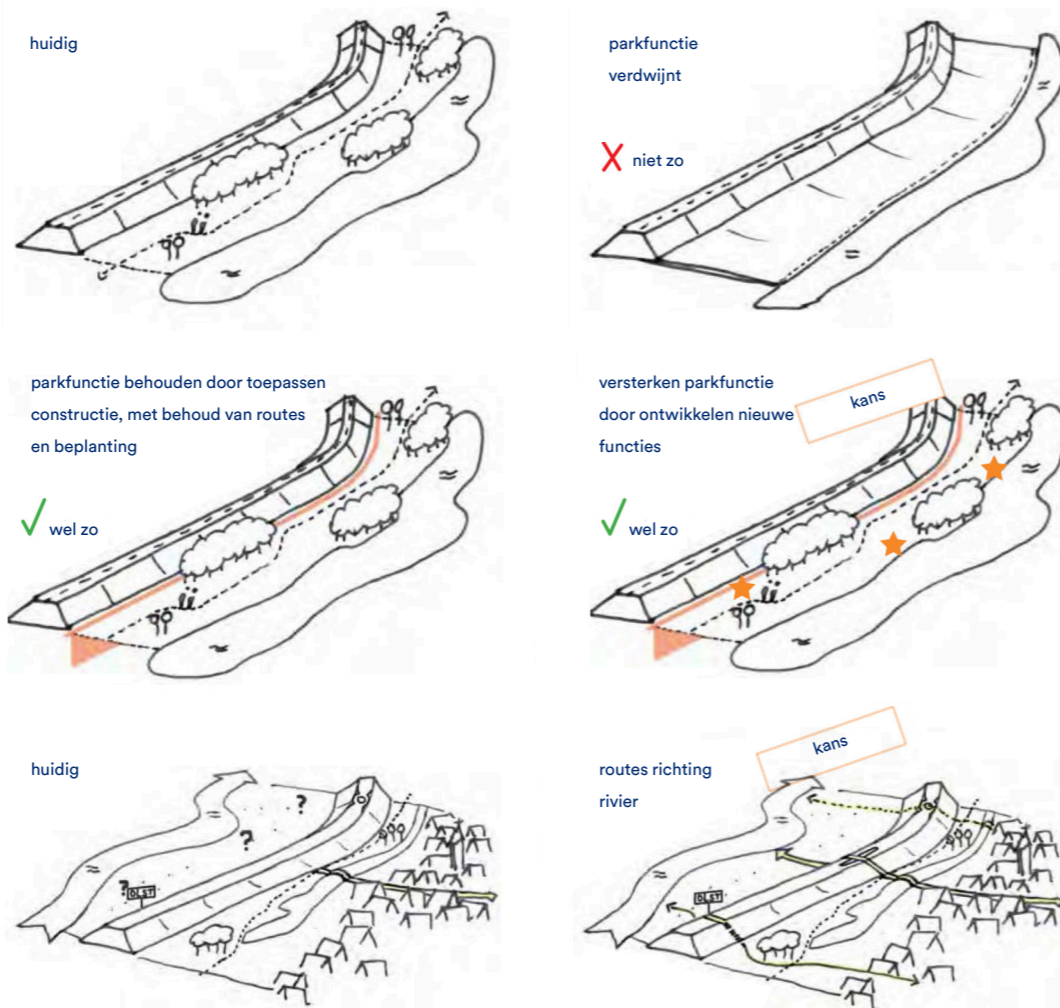
3. Probleem met alleen piping in een situatie met bebouwing binnendijks als ruimtebeperkende waarde. Hierbij is een oplossing buitendijks en in grond, zoals een klei-inkassing, een ruimtelijk logische oplossing. Technische maatregelen, zoals een kwel scherm of geotextiel, zijn ook mogelijk. De keuze is afhankelijk van o.a. de kosten.

4. Probleem met alleen piping in een situatie met bebouwing binnendijks en waardevolle beplanting buitendijks. Hierbij is weinig ruimte voor een maatregel in grond en is een technische maatregel, zoals een damwand, een ruimtelijk logische oplossing.

Omslachtig planproces

2.2 Versterking IJsseldijk Zwolle Olst⁹ Waterschap Drents Overijsselse Delta (verkenningfase)

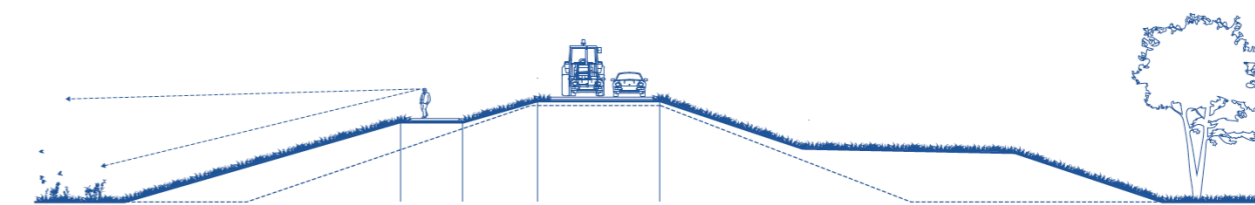
In dit KRK wordt niet volstaan met een streefbeeld voor het dijkprofiel, maar worden gebiedspecifieke situaties in de dijkzone verkend en gewaardeerd. Dit geeft meer houvast voor een samenspel van ruimtelijke kansen en randvoorwaarden met mogelijke technische oplossingen. Ook wordt het uit elkaar lopen van ‘tekenen en rekenen’ ondervangen door het KRK in twee stappen te maken: deels voorafgaand aan het technisch onderzoek en deels op basis van de technische alternatieven. Alles in nauwe samenwerking tussen landschapsarchitecten en waterbouwkundigen. Dit project profiteert van het feit dat het waterschap zelf een beleid voor ruimtelijke kwaliteit heeft vastgesteld.



⁹ BoschSlabbers landschapsarchitecten: Ruimtelijk Kwaliteitskader Dijkversterking Zwolle-Olst 2.0, in opdracht van Waterschap Drents Overijsselse Delta, april 2019.

2.3 Grebbedijk¹⁰ Waterschap Vallei en Veluwe (voorkeursalternatief)

Het project Grebbedijk heeft vanaf het begin in de belangstelling gestaan. Dat heeft te maken met de grote gevolgschade die een overstroming zou hebben en zeker ook met de betrokkenheid van veel deskundige bewoners van Wageningen. De dijkversterking is vanaf het begin aangepakt als gebiedsontwikkeling, waarbij ook de inrichting van de uiterwaarden en de aansluiting op het cultuurhistorisch waardevolle kroonwerk van de Grebberlijn zijn betrokken. In dit project hebben waterbouwkundigen en landschapsarchitecten nauw samengewerkt. Dat heeft geleid tot het voorkeursalternatief van een ‘getrapt dijkprofiel’, waarin technische opgave, de identiteit van de dijk en recreatief gebruik slim samen zijn gebracht.



Omslachtig planproces

Profiel van de dijk met getrapte kruin. De getrapte kruin biedt mogelijkheden om verkeersstromen te scheiden en heeft een golfremmende werking.

¹⁰ Ga voor Grebbedijk - Nota Voorkeursalternatief gebiedsontwikkeling Grebbedijk, vastgesteld door provincies Gelderland en Utrecht, gemeente Wageningen en Waterschap Vallei & Veluwe, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat, september 2019.

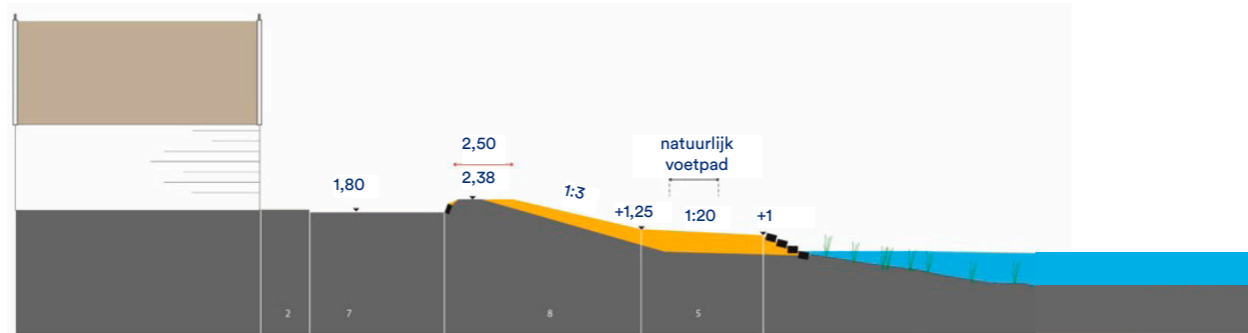
**Omslachtig
planproces**

2.4 Versterking Markermeerdijken
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
(verkenningfase)

Het project Markermeerdijken is waarschijnlijk het bekendste voorbeeld van een omslachtig en stagnerend planproces. Vooral rond Uitdam en Durgerdam liep het conflict tussen de bewoners en de Alliantie Markermeerdijk hoog op. Vanuit techniek en omgevingsmanagement streefde men naar 'risicovermijding' in de confrontatie met de bewoners. Dit leidde er zelfs toe dat er door de Alliantie zeer kostbare en landschappelijk onzinnige varianten werden voorgesteld met een dijk buitenom Durgerdam door het Buiten-IJ. Toen op dringend advies van de bewoners landschapsarchitecten en technisch ontwerpers samen gedetailleerd naar Durgerdam gingen kijken, bleek het heel goed mogelijk om een mooi dijkprofiel te ontwerpen dat de relatie tussen dijkwoningen en water intact laat. Met een andere werkwijze, die tekenen en rekenen combineert en direct inzoomt op de feitelijke situatie (in plaats van werken 'van grof naar fijn') had het hele proces veel sneller kunnen verlopen.



Westeinde. Dijkpaal 159.



Naast een sectorale focus op waterveiligheid heeft het HWBP ook de opdracht tot doelmatigheid: met een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen de gestelde doelen bereiken. Feitelijk gaat deze opdracht over de *scope* van een project. Is de oplossing die het meest efficiënt lijkt op de kleine schaal en de korte termijn, dat ook op de grotere schaal en op de langere duur? Wat levert twee vliegen in één klap slaan op, bijvoorbeeld door dijkverbetering te combineren met recreatief medegebruik? Of in termen van duurzaam materiaalgebruik en ecologische robuustheid? Hoe bereik je maximaal maatschappelijk rendement op geïnvesteerde euro's?

Dit zijn vragen die het projectniveau van een afzonderlijke dijkversterking overstijgen. Hoe waterschappen omgaan met 'doelmatigheid' in relatie tot het realiseren van ruimtelijke kwaliteit binnen het HWBP wordt geïllustreerd aan de hand van de drie onderstaande punten: het vergroten van de *scope* in ruimte en tijd, de meervoudigheid van de opgave en de regionale aanpak.

Om meer te bereiken om het gebied van ruimtelijke kwaliteit is allereerst belangrijk om goed te inventariseren welke maatschappelijke opgaven en projecten er in een gebied allemaal spelen. Bij veel projecten wordt hier bewust ruimte voor gecreëerd tijdens de 'planfase'. Echter ook ná de planfase, bij de uitwerking van projecten, is het van belang om ruimte te behouden voor nieuwe (eerder niet-voorzien) combinaties van waterveiligheidsopgaven en opgaven op andere terreinen in hetzelfde gebied.

1. Vergroot de scope in ruimte en tijd

In het programma Ruimte voor de Rivier was een samenhang georganiseerd tussen de waterveiligheidsopgaven voor verschillende projecten. Extra centimeters waterstandsval in het ene project kon de opgave voor een ander project in dezelfde riviertak verlichten. Ook was er op programmaniveau afgesproken hoe natuurcompensatie en veranderingen in Natura 2000-gebieden tussen de verschillende projecten uit te wisselen – zolang het saldo op programmaniveau zou kloppen. Voorbeelden van lopende HWBP-projecten laten zien dat dit principe op programmaniveau niet meer bestaat, maar soms op projectniveau nog wel wordt nagestreefd.

1.1 Sterke Lekdijken Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden

(verkenningfase)

Meerdere dijkvakken van de Noordelijke Lekdijk tussen Amerongen en Schoonhoven zijn afgekeurd. Het hoogheemraadschap heeft besloten om deze afzonderlijke opgaven tot één project te smeden en daarmee de schaalvoordelen te benutten. Met de instelling van een eigen kwaliteitsteam geeft het hoogheemraadschap een impuls aan het ruimtelijk ontwerp voor de dijk. Natuurcompensatie en het maken van nieuwe natuur (provinciale opgave) kunnen door het vergroten van het project in de lengte op de schaal van de hele noordelijke uiterwaarden van de Lek worden aangepakt.

1.2 MIRT project Varik-Heesselt Waterschap Rivierenland

(voorkeursalternatief)

In het project Varik-Heesselt, gelegen in een scherpe bocht in de Waal, stond men voor de keus de dijken rond het dorp te versterken of dijkversterking te combineren met een hoogwatergeul, die zorgt voor waterstandsverlaging en daarmee voor betere waterveiligheid op rivierniveau. De Voorkeursvariant kwam uit op alleen dijkversterking. Hier waren de bezwaren van de bewoners tegen de geul rond hun dorp doorslaggevend, terwijl andere betrokkenen (de provincie Gelderland met name) op basis van een bredere afweging wel een hoogwatergeul wilden. Het resultaat diende niet het grotere (nationale) belang¹¹. In de gekozen variant heeft een aanpak voor het realiseren van waterveiligheid een dominante rol gespeeld, terwijl rivierverruiming goed samengaat met het ontwikkelen van een aantrekkelijke leefomgeving met dezelfde waterveiligheid.



¹¹ De besluitvorming rondom het traject van de Waal ter hoogte van Varik-Heesselt was in december 2017 aanleiding College van Rijksadviseurs de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Deltacommissaris te adviseren over de verruiming van de Waal: www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/brieven/2017/12/15/advies-waal.

Vergroot de scope
in ruimte en tijd

Vergroot de scope
in ruimte en tijd

**Vergroot de scope
in ruimte en tijd**

**1.3 Prins Hendrik Zanddijk¹²
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier**

(gerealiseerd 2019)

De Waddendijk van Texel wordt over de gehele lengte versterkt. Bij de dijk langs de Prins Hendrikpolder, die pas in de negentiende eeuw is aangelegd, liep het hoogheemraadschap aan tegen een complexe opgave om een weinig stabiele zeedijk te versterken, met een groot binnenwaarts ruimtebeslag. Dit bracht het hoogheemraadschap in samenspraak met de Texelaars op het idee om het project te verbreden en de versterking buitenwaarts uit te voeren, in een ondiepe zone van de Waddenzee. Er is een nieuw duingebied gemaakt, dat de waterkerende functie van de dijk overneemt, en een lagune voor de ontwikkeling van Waddennatuur. De helft van de aanlegkosten zijn uit andere middelen betaald, onder andere uit het Programma naar een Rijke Waddenzee en het Waddenfonds. Staatsbosbeheer voert het natuurbeheer uit. Met het vergroten van dit project in de breedte heeft het hoogheemraadschap tweehonderd hectare nieuw natuurgebied gemaakt, met een fietspad, wandelpad en uitzichtpunt. Vanuit het HWBP werd in de planvoorbereiding met name op de risico's van deze aanpak gewezen (te ambitieus, lastig met vergunningen) maar er is juist een groot financieel risico vermeden dat bij het 'normaal' versterken van de zeedijk op de loer lag.



¹² Feddes/Olthof Landschapsarchitecten: Prins Hendrikzanddijk, in opdracht van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 2018



Maak de opgave meervoudig

2. Maak de opgave meervoudig

Een aantal waterschappen slaagt erin om ‘meekoppelen’ niet als afzonderlijke activiteit naast waterveiligheid te beschouwen, maar om de doelmatigheid van het project zo te definiëren dat het project zelf een integrale meervoudigheid krijgt.

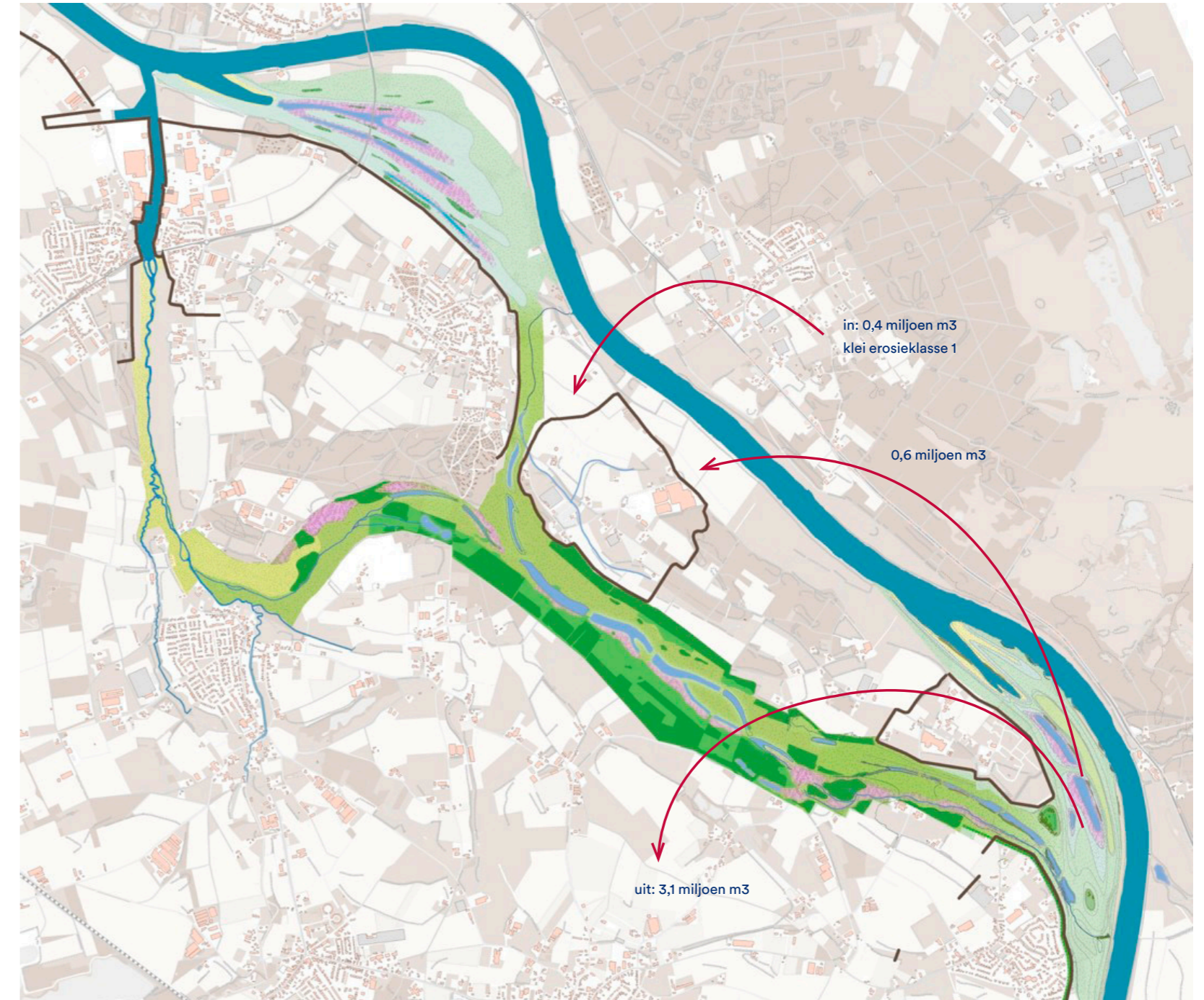
Bijvoorbeeld door in te zetten op ‘waterbeleving’, zoals het project Versterking IJsseldijken Gouda laat zien. Doelstellingen voor duurzaamheid en circulariteit kunnen helpen om breder te kijken dan de technische opgave voor de waterveiligheid. Dit beleid is niet uniek – veel waterschappen hebben vergelijkbaar beleid gericht op waterbeleving. Wel uniek is de toepassing daarvan binnen het HWBP.

Waterschappen maar ook gemeenten kunnen ook rechtstreeks beleid maken voor ruimtelijke kwaliteit. Hun rol en verantwoordelijkheid wordt alleen maar groter onder de Omgevingswet als integrale planvorming en afweging van omgevingsdoelen en -waarden decentraal plaats zal moeten vinden. Een goed voorbeeld in het recent vastgestelde Beleid Waterschapserfgoed en Ruimtelijke Kwaliteit (2019) van waterschap Drents Overijsselse Delta dat het waterschap meer armslag geeft voor een ontwerpende en integrale benadering van de opgaven.

2.1 Dijkversterking en hoogwatergeul Ooijen Wansum Waterschap Limburg

(in uitvoering)

Het waterschap heeft deze meervoudige opgave voor gebiedsontwikkeling met een heldere ambitie voor ruimtelijke kwaliteit in de markt gezet. Het heeft de aannemerscombinatie geprikkeld om met een integrale oplossing te komen. Samenwerking tussen waterbouwkundigen en landschapsarchitecten leidde tot een innovatief idee voor een nieuwe dijktipe: de steilranddijk. Hierin is de vrijkomende grond uit de hoogwatergeul verwerkt. De dijk past naadloos in de landschappelijke overgang van het rivierbed naar de hogere gronden. Dit project laat zien dat eisen voor circulariteit en duurzaamheid, zoals het werken met gebiedseigen grond, tot hele mooie nieuwe oplossingen kunnen leiden. Mits zij met de juiste integrale ambitie worden aangevat. Deze opgave maakt het noodzakelijk om naar grotere ruimtelijke eenheid te kijken.



Maak de opgave meervoudig

2.2 Versterking IJsseldijken Gouda, Hoogheemraadschap van Rijnland

(gerealiseerd 2018)

De zone voor de versterking van de dijk langs de Hollandse IJssel in Gouda is bijzonder smal, ingeklemd tussen de verkeersweg op de kruin van de dijk en de rivier waarin de waterstand met het getijde mee fluctueert. Dankzij haar eigen doelstelling ‘versterken van de waterbeleving’ is het hoogheemraadschap erin geslaagd om de versterking uit te voeren als een damwand met kademuur. Van het bestaande struinpad is een volwaardig wandelpad langs het water gemaakt, om de dynamiek van eb en vloed te beleven.



3. Kies een regionale aanpak

Het vraagt veel van een waterschap om de *scope* van de dijkversterkingen te overzien en tijdig bondgenoten te identificeren. Een Rijksvisie op de opgave was de afgelopen jaren niet aan de orde. De provincies zijn binnen het gedecentraliseerde stelsel de hoeder van het grotere gebiedsbelang. Zij zijn verantwoordelijk voor de toetsing van het projectplan Waterwet cq. de Voorkeursalternatieven.

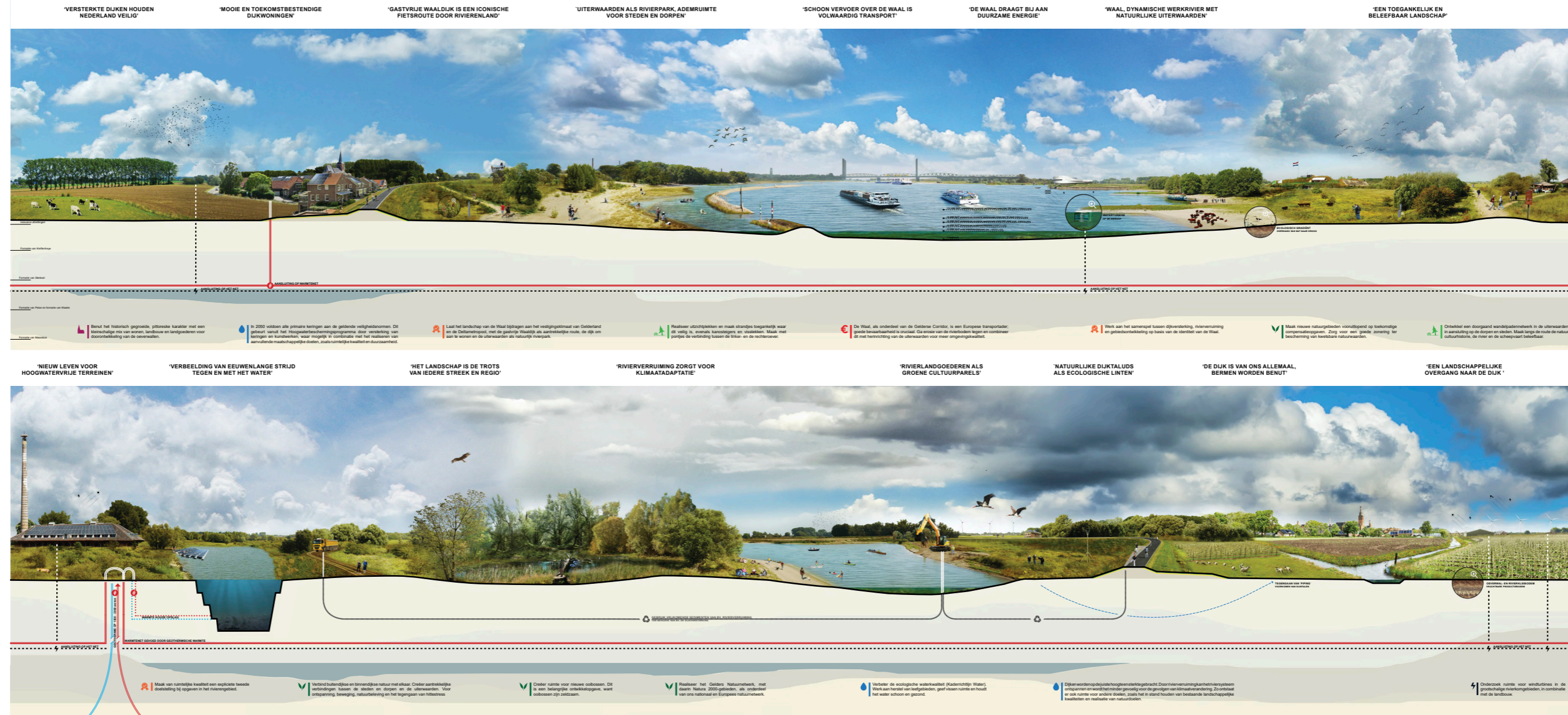
Inmiddels hebben enkele waterschappen en provincies visies of samenwerkingsvormen, zoals een kwaliteitsteam, ontwikkeld. Panorama Waal is hiervan een voorbeeld, net als Ruimtelijk perspectief Dijken. Deze goede voorbeelden doen hun werk. Dat neemt niet weg dat in veel andere provincies vergelijkbare aandacht voor waterveiligheidsopgaven ontbreekt.

De samenwerking tussen gemeenten en waterschappen bij ambities voor waterveiligheid en recreatie zou meer gestalte moeten krijgen. Het sluiten van strategische allianties tussen partijen (bijvoorbeeld gemeente-waterschap) kan kosten besparen en meer kwaliteit opleveren. Gemeenten kunnen daarbij ook een belangrijke rol spelen bij het leggen van de verbinding met de bewoners en ondernemers in een gebied.

Kies een regionale aanpak

3.1 Panorama Waal¹³

De provincie Gelderland en Waterschap Rivierenland hebben naar analogie van Panorama Nederland een eigen Panorama Waal gemaakt. Naast een visie op de karakteristiek van de Waaldijken als geheel worden hierin ook samenhangende ensembles van de dijk met binnendijks en buitendijks gebied benoemd. Dit is een opmaat voor gebiedsvisies rond dijkversterkingen.



¹³ West8 Landscape Architects: Panorama Waal, in opdracht van Provincie Gelderland en Waterschap Rivierenland, september 2019.

Kies een regionale aanpak

Kies een regionale aanpak

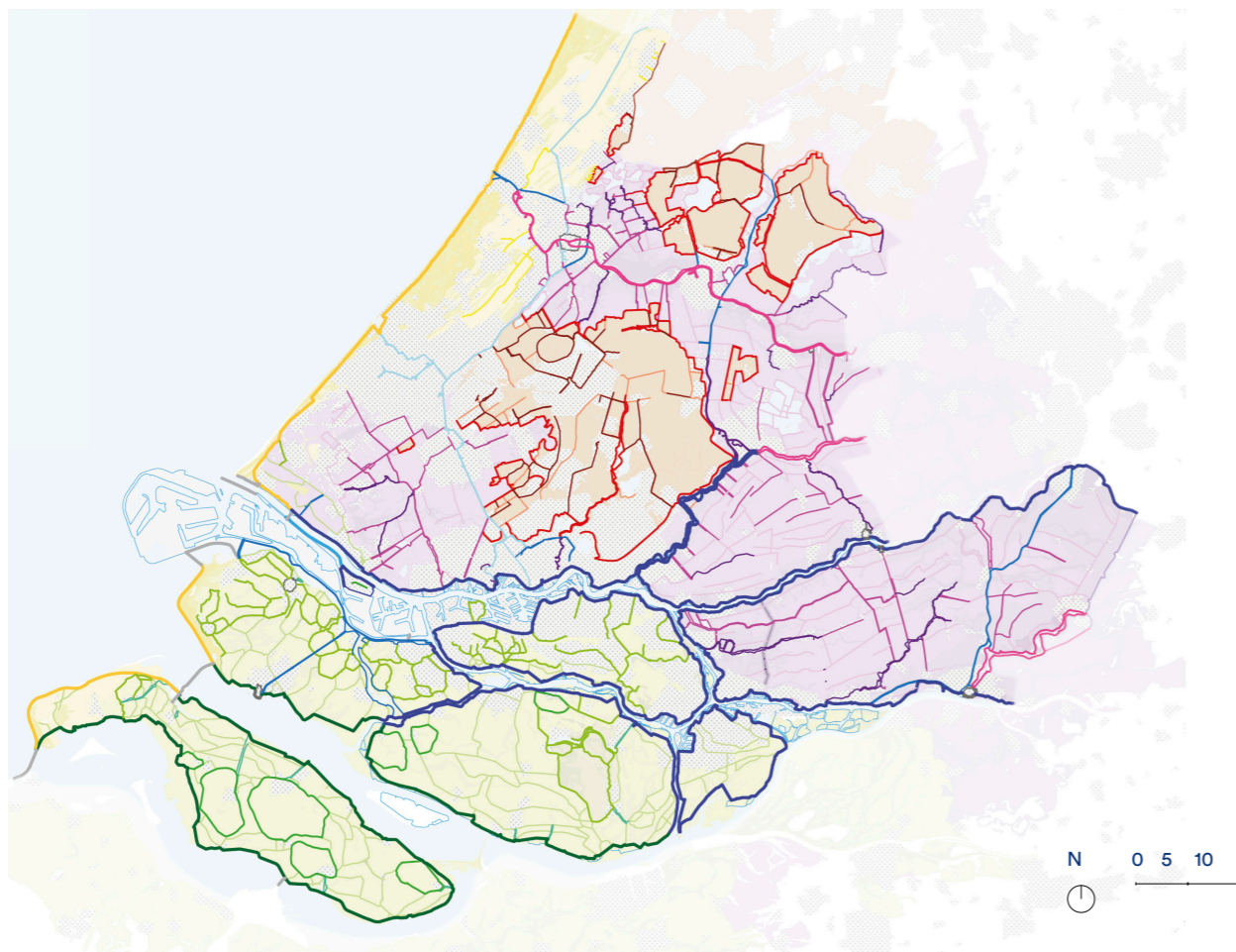
- Dijktypologie
Provincie Zuid-Holland
- Dijken in het
zeekleipolderlandschap
- Oude Zeedijk
 - Opwasringdijk
 - Oudelanddijk
 - Haven kanaaldijk
 - (Aanwas)polderdijk
- Dijken in het veenweidelandschap
- Dijk aan veenstroom
 - Dijk aan wetering
 - Dwarsdijk
 - Dijk aan binnenrivier
 - Veenpolderdijk
- Dijken in het droogmakerijen-
landschap
- Dijk aan (ring)vaart
 - Dijk aan bovenland/plas
 - Polderdijk
- Dijken in het kustlandschap
- Zeewering
 - Weteringkade
- Dijken in meerderde
landscapstypen
- Rivierdijk
 - Buitendijkse dijken en kades
 - Kanaaldijk
 - Vlietkade
 - Vestingdijken
 - Dam

3.2 Ruimtelijk Perspectief Dijken¹⁴

De provincie Zuid-Holland heeft een Ruimtelijk Perspectief Dijken opgesteld, gekoppeld aan haar Omgevingsvisie, met daarin leidende principes voor dijkversterkingen van zowel primaire als regionale keringen.

3.3 Ruimtelijk Perspectief Dijken Overijssel¹⁵

Provincie Overijssel en waterschap Drents Overijsselse Delta hebben een Ruimtelijk Perspectief Dijken Overijssel opgesteld. Dit perspectief bestrijkt van alle primaire waterkeringen in West-Overijssel de karakteristiek, het handelingsperspectief en de verantwoordelijkheden in de dijkzone. Aan het perspectief is een regionaal kwaliteitsteam gekoppeld.



¹⁴ Veenbos, H. Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit Zuid-Holland Breder dan de dijken - advies dijken en ruimtelijke kwaliteit, maart 2018

¹⁵ BoschSlabbers landschapsarchitecten: Ruimtelijk perspectief dijken in Overijssel, in opdracht van Provincie Overijssel en Waterschap Drents Overijsselse Delta, juni 2017

Het College van Rijksadviseurs vertrok met de vraag of de waterveiligheidsprojecten binnen de nieuwe context van het HWBP dezelfde meerwaarde kunnen opleveren die we gewend zijn van Ruimte voor de Rivier. Het korte antwoord hierop is: Nee.

In de huidige opzet – sober en doelmatig, gericht op korte termijn – zijn sectorale, lokale en kortetermijnbenaderingen dominant ten opzichte van het zoeken naar mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Daarnaast wordt de financiering van meekoppelkansen overheerst door de vraag ‘wie betaalt de kosten’. Hierdoor vallen er de nodige kansen van de wagen.

Het is niet zo dat wij ondermaatse kwaliteit hebben aangetroffen. Wel is duidelijk dat ruimte en aandacht voor een inhoudelijk gedegen benadering van ruimtelijke kwaliteit geen gegeven is.

Er zijn veel goede initiatieven, voorbeelden en samenwerkingsvormen. Deze hebben een gedegen beleidsbasis, uitnodigende projectscope en/of regionale benadering. De vraag is hoe een slimme aanpak kan worden verbreed tot alle waterschappen. Wat het CRa betreft kan dit alleen met in de basis een brede scope van de Alliantie HWBP, gevoed door Rijk en waterschappen, uitgevoerd in samenwerking met provincies en gefaciliteerd en gemonitord door de programmadirectie HWBP.

Conclusie uit de verkenning

**Advies: slim en
doelmatig**

Advies: slim en doelmatig

Kort samengevat is de conclusie uit onze rondgang dat er zeker waterschappen zijn die met veel inzet projecten met een hoge ruimtelijke kwaliteit realiseren. Maar de toevalfactor is daarbij te hoog. De succesvolle projectleiders die wij spraken, hebben zich beperkt gevoeld door het motto ‘sober en doelmatig’ en de sectorale aansturing vanuit het HWBP. Als we op een rij zetten wat er nu wel goed gaat in het HWBP, en dat plaats in het toekomstige beleid van NOVI en Omgevingswet, komen we tot een zestrapsadvies gericht aan de betrokken partijen.

1. Rijksoverheid, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

- Het Rijk financiert de helft van het HWBP. Aan deze bijdrage zou het Rijk de drie afwegingsprincipes uit de NOVI moeten verbinden: combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies, kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal, en afwentelen moet worden voorkomen. Feitelijk zijn dit, in iets andere bewoordingen, de doelstellingen voor ruimtelijke kwaliteit. Het zou een enorme steun in de rug zijn voor de waterschappen als het Rijk haar eigen NOVI-principes op het HWBP toepast als randvoorwaarden voor subsidiëring. Dan gaat er een andere wind waaien voor het ambitieniveau van de projecten: slim en doelmatig!
- Het Rijk zou de zoektocht naar combinaties van bestaande budgetten moeten stimuleren, net als het gebruik van het experimenteerartikel binnen het Deltafonds om integrale HWBP-projecten te financieren.
- Het Rijk kan de manier waarop de ministeries IenW en LNV samen de ecologische kwaliteit en natuur van het hoofdwatersysteem verbeteren, (Programmatiese Aanpak Grote Wateren) in combinatie met HWBP-projecten verder uitbreiden.¹⁶
- Het Integraal Riviermanagement (IRM) tekent zich af als kans voor een integrale gebiedsgerichte aanpak van het riviereengebied. Voor lopende HWBP-projecten zal het lastig zijn een goede link met IRM te leggen, al is het zeker gewenst. Nieuwe mogelijkheden dienen zich aan als de relatie tussen dijkversterking en dijkhoogte met rivierverruiming en eventuele dijkterugleggingen verknoopt worden met het HWBP (zie ook CRA advies ‘Naar een breder en gezamenlijk toekomstperspectief voor de rivieren’, 2018)

2. Unie van Waterschappen

- De Unie is bij uitstek de partij die kan zorgen voor kennisuitwisseling tussen de waterschappen, bijvoorbeeld door het ondersteunen van een werkgroep ruimtelijke kwaliteit. Wat zijn de succesfactoren bij de projecten met een ruimtelijke meerwaarde en wat kunnen andere waterschappen ervan leren? Hebben projecten met een bredere *scope* uiteindelijk meer gekost dan sectorale projecten, of was het juist goedkoper om twee vliegen

¹⁶ Het Rijk heeft in het regeerakkoord middelen voor een extra impuls voor Natuur en Waterkwaliteit opgenomen. Een deel van deze middelen zijn door IenW en LNV ingezet voor het realiseren van toekomstbestendige grote wateren (van het hoofdwatersysteem) met hoogwaardige natuur die goed samengaat met krachtige economie: de Programmatiese Aanpak Grote Wateren (PAGW). Inmiddels hebben IenW en LNV structureel rijksbudget tot en met 2032 beschikbaar voor de PAGW. De PAGW loopt tot circa 2050. De ministeries van IenW en LNV voeren regie om samen met regionale partijen maatregelen te financieren en programmeren. De uitvoering wordt ondersteund door een collectief van Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In het estuarium en in de Waddenzee worden dijkversterkingen gecombineerd met de aanleg van gradiëntrijke vooroevers, zoet-zout-overgangen en vismigratieroutes. In de grote rivieren wordt waterstands daling door nevengeulen, uiterwaardverlaging en dijkteruglegging (meer ruimte voor de rivier) gerealiseerd. Hier is het Rijk zelf een actieve ‘meekoppelende’ partij om in het HWBP werk-met-werk te maken.

in één klap te slaan? Een nacalculatie van een aantal recent opgeleverde projecten uit het HWBP-2¹⁷ zou daar inzicht in kunnen geven.

- Nu heeft elk waterschap haar eigen beleidsdoelstellingen. Een koepelbrede doelstelling voor alle waterschappen, voor het ‘stimuleren van de waterbeleving’ vergroot de *scope* van de projecten en is voor de unie een krachtig middel om Nederlanders bewuster te maken van het ‘leven met water’. Een algemene beleidslijn ruimtelijke kwaliteit vanuit de Unie zou evenzeer meer eenheid creëren.

3. Provincies

- De provincies kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit en natuur het planproces van begin af aan bewaken. Zij kunnen stimuleren dat de dijkversterking in de bredere context van omgevingskwaliteit en gebiedsopgaven wordt geplaatst. Daar worden vervolgens de criteria voor de ruimtelijke toetsing aan ontleend.
- Het vroegtijdig in beeld brengen van de gebiedskwaliteiten en opgaven is een belangrijke versneller van het proces. Waterschappen ontdekken nu vaak pas gaandeweg wie bondgenoten kunnen zijn en daarmee wat de *scope* van een project is. Dat leidt tot vertraging en gemiste kansen. Effectiever is om voor elk project dat in de ‘potloodprogrammering’ van het HWBP¹⁸ staat een breed opgezette voorverkenning te maken, uitmondend in een gebiedsvisie. Dat maakt de *scope* vooraf duidelijk. Het helpt een balans te vinden tussen het directe belang van omwonenden en een groter maatschappelijk belang op gebiedsniveau. Een ‘hogedrukpan’ ontwerpatelier met andere overheden en stakeholders, zoals onlangs door het HWBP is georganiseerd voor Gouwezee-Buiten IJ, is een goed middel bij de start van een gebiedsvisie. Een intensieve samenwerking tussen waterschap, provincie en gemeenten is cruciaal voor de brede blik.

4. Waterschappen

- De waterschappen zouden hun beleidsopgaven meer in het HWBP moeten inbrengen en hun beleid rechtstreeks laten aansluiten op de kaders van het HWBP. In de praktijk blijkt dat, op basis van die eigen doelstellingen, er meer of minder mogelijk is binnen het subsidiestelsel van het HWBP. Beleidskeuzes van een waterschap op vlak van ruimtelijke kwaliteit, ‘beleefbaar maken van water’, erfgoed, maar ook circulair, ecologie en duurzaamheid, kunnen binnen de HWBP-systematiek subsidiabel zijn.
- Voor de waterschappen valt er veel te winnen bij een werkproces dat zorgt voor versnelling en integraliteit:
 - a. Breng vanaf de verkenningsfase het werkproces van ‘tekenen en rekenen’ weer bij elkaar en benut het ruimtelijk ontwerp als de verbinding tussen technisch management en omgevingsmanagement. Dit vraagt om werken in integraal teamverband.
 - b. Ontwerp door de schaalniveaus heen in plaats van lang met abstracte schematische oplossingen te werken, naar voorbeeld van Panorama Waal.
 - c. Geef de ruimtelijk ontwerper een volwaardige plaats in het IPM-team zowel aan de

¹⁷ Het HWBP-2 is in de tijd vooraf is gegaan aan het (huidige) HWBP.

¹⁸ Potloodprogrammering verwijst naar het karakter van het HWBP als ‘voortrollend’ programma met dito programma- en financieringsstructuur. Zo zijn sommige projecten nog niet officieel als project aangemerkt maar kan er al wel op geanticipeerd worden.

- kant van de opdrachtgever als opdrachtnemer. Stel afhankelijk van de omvang van het project een regionaal ruimtelijke kwaliteitsteam in (vgl Sterke Lekdijken, Maasdijken Limburg, Kwaliteitsteam Dijken Overijssel), van de verkenning tot en met realisatie. Overweeg ook gemeenten deelnemer te maken van het projectteam en de (bestuurlijke) stuurgroep, of betrek de gemeente tenminste in de besluitvorming hierover.
- d. Zorg bij het in de markt zetten van een project dat ook daar de samenwerking tussen techniek en ruimtelijk ontwerp wordt geëist.

5. Programmadirectie van het HWBP

- Zet een systeem op voor monitoring van de ruimtelijke resultaten van de projecten om inzichtelijk te maken dat slim en doelmatig werken voor alle betrokken partijen werkt cq. tot gewenst resultaat leidt.
- Verwerk de NOVI-afwegingsprincipes in de projectrichtlijnen.¹⁹ Het criterium ‘niet-afwentelen’ is in feite een projectoverstijgend criterium waarvoor op programmaniveau richtlijnen moeten worden opgesteld.
- Stimuleer een ‘slimme en doelmatige aanpak’ en de overdracht van kennis over planprocessen, bijvoorbeeld voor ontwerpateliers in de voorverkenning. Een stap die al op korte termijn gezet kan worden is het vaststellen van ruimtelijke kwaliteit als het thema voor het komende projectenboek en het instellen van een ruimtelijke kwaliteitsprijs voor gerealiseerde projecten.

6. Gemeenten

- Geef waterveiligheidsopgaven een optimale inbedding in omgevingsvisies: Gemeenten hebben een belangrijke verantwoordelijkheid t.a.v. ruimtelijke kwaliteit. Om specifieke gebiedskwaliteiten en opgaven goed en op tijd in beeld te hebben en deze vroegtijdig in te kunnen brengen in de planfase van elk HWBP-project, dienen gemeenten waterveiligheidsopgaven een plek te geven in omgevingsvisies. Dit vergroot de slagingskans om te kunnen meekoppelen en benodigde cofinanciering te regelen.
- Stel lokale en regionale kennis en netwerk beschikbaar: Door gemeentelijke ambities en projecten op waterveiligheidsopgaven te betrekken, zijn verbindingen mogelijk met bewoners en ondernemers in een gebied. Nodig hen uit creatieve ideeën in te brengen, zich te organiseren en, indien mogelijk, laat hen delen in de investeringen. Stel hier als gemeente voldoende capaciteit voor beschikbaar.

¹⁹ In de toekomst zal de programmadirectie verantwoording moeten afleggen of de Rijkssubsidie voor waterveiligheid is besteed binnen de afwegingscriteria van de NOVI. Dit vraagt om duidelijke criteria vanuit het programma over wat gewenst is als aanpak voor multifunctionaliteit en gebiedspecifieke oplossingen op projectniveau.

Dit is een uitgave van het College van
Rijksadviseurs:

Floris Alkemade
Rijksbouwmeester

Berno Strootman
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Daan Zandbelt
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Tekst
Ytje Feddes, in samenwerking met het
College van Rijksadviseurs

Redactie
Marijke Bovens

Vormgeving
Eline Hofmeester

College van Rijksadviseurs
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Bezoekadres:
Korte Voorhout 7
2511CW Den Haag
Tel. 088-1158171
www.collegevanrijksadviseurs.nl

juli 2020