

## D DISCUSSIONENOTITIE

### Discussienotitie t.b.v. de conferentie “Water op tafel” op 10 oktober 2006

Dr. Margo van den Brink  
Leerstoelgroep Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Dr. Hesse Goosen  
Directie Groen, Water en Milieu, Provincie Zuid-Holland, eXploreLab

#### 1. Inleiding

In het kader van het Actieprogramma Ruimte en Cultuur 2005-2008 is de actie *Ruimtelijk ontwerpen met water* gestart. Mede als gevolg van de verwachte klimaatverandering is water in de Nota Ruimte een van de structurende principes voor de ruimtelijke inrichting. Meer ruimte voor water zal vooral via combinaties van waterbeheer en andere ruimtelijke functies tot stand moeten komen. Omdat deze ruimtelijke wateropgave kansen biedt om de identiteit van landschappen en steden te versterken, zijn de doelstellingen van de actie *Ruimtelijk ontwerpen met water* als volgt geformuleerd:

- (1) het uitdragen van de culturele betekenis van de opgave voor ruimte en water,
- (2) het bevorderen van de rol van het ruimtelijk ontwerp en
- (3) het borgen van de ruimtelijke kwaliteit in het planproces bij verkenningen, concrete planvorming en projectbesluiten voor rijk-, regionale en lokale projecten met een wateropgave.

Een van de beoogde producten van de actie *Ruimtelijk ontwerpen met water* is een Röntgenfoto, een kort en bondig overzicht en analyse van de stand van zaken wat betreft de integratie van water en ruimtelijke kwaliteit in de planprocessen van de ruimtelijke ordening en het waterbeheer. De resultaten van de Röntgenfoto kunnen worden benut bij de pilotprojecten per watersysteem. Tevens kunnen de uitkomsten dienen als input voor de bestuurlijke masterclass water, die door Kasteel Groeneweld en NIROV in november en december wordt georganiseerd.

De Röntgenfoto wordt gemaakt aan de hand van een aantal ‘rondetafelgesprekken’ met deskundigen op het gebied van water en ruimte. De deelnemers aan deze gesprekken zullen met elkaar in discussie gaan onder andere over de volgende vragen: Wat is nu de stand van zaken in de vier watersystemen (kust, riviersysteem, stedelijk watersysteem, regionaal watersysteem) als het gaat om de integratie en afstemming van water

en ruimte (lijke kwaliteit) in de verschillende fases van projecten (initiatief, planstudie en uitvoering) en bij de overgang tussen deze fases? Wat gaat goed, wat verloopt voornamelijk minder goed? Welke rol kan het ontwerp daarbij spelen? En de nieuwe trend van gebiedsontwikkeling? Het doel van de rondetafelgesprekken is lijnen uit te zetten om kansen voor verbetering van ruimtelijke kwaliteit in projecten, waar water (mede) een belangrijke rol speelt, beter te benutten. Dit geldt voor alle fases van het plan- en uitvoeringsproces en voor de overgang daartussen, maar met name voor de overgangsfase van planstudie naar uitvoering en in de uitvoeringsfase.

Deze discussienotitie bevat de benodigde basisinformatie voor het maken van de Röntgenfoto. De notitie begint daartoe met het geven van een overzicht van belangrijke succes- en faalfactoren in de praktijk van waterprojecten, om daarna in te gaan op de nieuwe trend van gebiedsontwikkeling en de rol van het ruimtelijk ontwerp in waterplannen- en projecten. In de laatste paragraaf wordt tot slot een aantal stellingen geformuleerd om de discussie tijdens de rondetafelgesprekken te prikkelen.

#### 2. Wat gaat goed en wat kan beter?

Uit de deegelijke praktijk van waterprojecten blijkt dat vaak relatief kleine, lokale en op één hoofdfuncie gerichte projecten (vooral stedelijk waterbeheer en natuurontwikkeling) succesvol zijn en gerealiseerd worden. Complexe, integrale projecten op regionale schaal waarbij meerdere belangen en functies in het geding zijn, komen moeizaam van de grond. Echter, wanneer we willen werken aan een lange termijn systeemaanpassing, aan een betere afstemming en integratie van water en ruimte (lijke kwaliteit) en aan concepten als ‘Waterrijk Nederland’, dan zijn juist de boven- lokale projecten essentieel.

In deze context is het niet voor het eerst dat is getracht om een overzicht te geven van succes- en faalfactoren op het raakvlak van water en ruimte. Opvallend is dat uiteenlopende onderzoeken naar belangrijke factoren binnen regionale waterprojecten steeds min of meer vergelijkbare aspecten lijken te benoemen. Een interessante vraag is dan ook of deze ‘rijtjes’ met factoren nog altijd actueel zijn. Om deze vraag te kunnen beantwoorden geven we hier een kort overzicht van een aantal studies door de jaren heen, om zo tot een overzicht van de meest belangrijke succes- en faalfactoren te komen.

Het RMNO advies *De ruimte benutten* (1997), het RMNO, NRLO en AWT advies *Over stromen* uit 2000, de studie *Het blauwe goud verzilveren* van het Rathenau Instituut uit 2001 en het boekje *Parasels van vernieuwend waterbeheer* door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al. (2001) zijn voorbeelden van vroeger studies die een overzicht geven van water goed gaat en wat er beter kan als het

gaat om de afstemming en integratie van water en ruimte. In de periode 2002-2006 is vervolgens een aantal studies uitgevoerd waarin deze factoren verder zijn getoetst en uitgewerkt aan de hand van twintig praktijkprojecten (Goosen et al., 2002; Goosen, 2006). In 2006 is in de publicatie *Nederland boven water* (Van Rooij et al. 2006) eveneens een overzicht gepresenteerd met belangrijke aspecten voor regionale waterprojecten. Tabel 1 bevat een samenvatting van de verschillende succes- en faalfactoren zoals die in de verschillende studies door de jaren heen zijn geïdentificeerd.

Veelgenoemde aspecten hebben allereerst te maken met het belang van een goede samenwerking tussen beleidsvelden en bestuurslagen. Bestuurlijke ontspanning en ontkokering is het devies. Een tweede veegenoemd thema is urgentie; het is belangrijk dat overeenstemming bestaat over het probleem en de doelstellingen van een project en dat het belang van een bepaalde verandering breed wordt ingezien. Ten derde refereren veel succes- en faalfactoren aan het creëren van draagvlak onder lokale partijen en ook betrokken burgers. Het gaat dan niet alleen om goede communicatie maar om daadwerkelijke actieve participatie aan de voorkant van planprocessen. Als het gaat om projectleiding, een vierde belangrijk thema, dan worden eigenschappen als leiderschap, regie, commitment en lef veelvuldig gehoord. Huidere verantwoordelijkheden en daadkracht lijken kenmerken te zijn van een goede regie. Ten aanzien van kennis, het vijfde thema, wordt het belang van de integratie van  $\alpha$ - en  $\gamma$ -kennis en ook de ontkokering van de kennisinfrastructuur vaak genoemd, een ontwikkeling die samenhangt met de verbreding van de cultuur van de watersector: van technisch en sectoraal naar technisch, sociaal-maatschappelijk en integraal. Geld en subsidies worden veel genoemd als een belangrijke succesfactor: moeie (meervoudige) oplossingen kosten nu eenmaal geld. Vooral wanneer grondverwerving een rol speelt of sprake is van vervuilde grond, is het kostenplaatje een belangrijk aspect. Tenslotte kan het juridische kader een stimulant zijn in de zin van een stok achter de deur, maar anderzijds kan het belemmerend werken: een veelheid aan richtlijnen, voorschriften, wetten en regelingen kunnen dwingen tot een sectoraal en lineair planproces.

Uit de analyse van de diverse studies blijkt dat een aantal factoren steeds weer terugkomt. Nieuw is echter dat met de recente opkomst van gebiedsontwikkeling (ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd) er meer aandacht is gekomen voor het belang van het ontwerp. Bovendien zijn ook het bestaan van een goed georganiseerde, onafhankelijke projectorganisatie, het betrekken van marktpartijen (via publiek-private samenwerking) en het opbouwen van een collectief geheugen aspecten die recent meer zijn gaan domineren. In plaats van de noodzaak voor een multidisciplinaire benadering (alfa, bèta

en gamma kennis) in de beleidsformulering gaat het nu meer om praktische interdisciplinariteit. Oftewel: integraal en gebiedsgericht bespreken, rekenen en tekenen.

Omdat het ontwerp een essentiële schakel vormt tussen beleid en uitvoering, wordt het ontwerp als gezamenlijk proces steeds belangrijker (zie o.a. Van Eijk, 2003; Van de Ven et al., 2005). Voor wat betreft de organisatie van projecten wordt het belang van een omgeving waar vrij gedacht en ontworpen kan worden (gebieds(ontwerp)ateliers) in toenemende mate benadrukt, waarbij het wel van belang is dat een collectief geheugen wordt opgebouwd. Want willen projectteams adequaat kunnen werken is het zaak dat zij naast staande organisaties kunnen opereren. Over het algemeen dringen leerervaringen van projectteams en projectleiders nauwelijks door in de staande organisaties en wordt er geen collectief geheugen opgebouwd.

Hoewel het heider lijkt welke aspecten expliciete aandacht verdienen bij het tot uitvoering brengen van projecten op het gebied van water en ruimte, bestaat er in ieder geval op de vele congressen en in de geanalyseerde publicaties nog steeds veel onvrede over de trage besluitvorming. Tussen 2000 en 2006 lijkt nog niet veel te zijn veranderd; er is een veelheid aan plannen maar weinig realisatie. Ook het recent verschenen rapport van de Commissie Riek Bakker is hier duidelijk in: "ga nu vooral eens wat doen" (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). Hetzelfde geldt voor het boek *Een plan dat werkt* onder redactie van Hajer et al. (2006), dat als probleemstelling heeft dat veel goede plannen onuitgevoerd blijven en de mogelijkheden van het ontwerpend onderzoeken c.q. plannen onvoldoende wordt benut. De oorzaak lijkt te liggen in ingewikkelde bestuurlijke verhoudingen, veelkoppig opdrachtgeverschap en dus bestuurlijke drukte.

Gebiedsontwikkeling en ontwerpend onderzoek zijn kansen om de afstemming tussen de sporen van water en ruimte dichtertbij elkaar te brengen.

## D DISCUSSIONNOTITIE

Tabel 1: Samenvatting van belangrijke succes en faalfactoren uit diverse studies.

Factor	Diverse studies tot het jaar 2001	Water en meernoudig ruimtegebruik (Goosen et al., 2002)	Spatial water management (Goosen, 2006)	Nederland boven water (Van Rooy et al., 2006)
Goede samenwerking tussen beleidswelden en bestuurslagen	✓	✓	✓	✓
Urgentie voor ingrepen	✓	✓	✓	✓
Participatie - open proces	✓	✓	✓	✓
Leiderschap, regie, commitment en lief	✓	✓	✓	✓
Overeenstemming over probleem en doelstellingen	✓	✓	✓	✓
Betere integrale kennis, beleid en praktijk	✓	✓	✓	
Sectorwijze opstelling van kennisinstellingen	✓	✓	✓	
Verbreiding van de cultuur van de watersector	✓	✓	✓	
Grondverwerving		✓		✓
Financiering		✓		✓
Belang van het ontwerp			✓	✓
Een projectmatige aanpak door een onafhankelijke projectorganisatie			✓	✓
Meer aandacht nodig voor de beleving en waardering van water	✓			
Benuuten van het juridisch kader	✓	✓		
Betrekken van marktpartijen, aangaan van publiek-private samenwerking				✓
Leertraject en het opbouwen van een collectief geheugen.				✓

### 3. Gebiedsontwikkeling en de rol van het ontwerp

Omdat intensieve samenwerking met alle betrokkenen van essentieel belang is voor het realiseren van de koerswijziging 'ruimte voor water', worden nieuwe vormen van sturing ontwikkeld en geïntroduceerd. Het motto is volgens de Nota Ruimte (2006): decentraal wat kan, centraal wat moet. Gebiedsontwikkeling is tegenwoordig het devies (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling 2005; Van Rooy et al. 2006). Hoewel met gebiedsontwikkeling een nieuwe, veelbelovende weg in is ingeslagen, is gebiedsontwikkeling voornamelijk vooral een leerproces waarin grotendeels dezelfde factoren als zeven jaar geleden het succes en falen van planrealisatie beïnvloeden. Gebiedsontwikkeling is dus nog niet zonder meer een nieuw panacee voor het realiseren van water en ruimtelijke kwaliteit. Wel geeft deze recente trend invulling aan een nieuwe manier van werken waarbij samenwerking centraal staat.

Het uitgangspunt van gebiedsontwikkeling is dat plannen in gezamenlijkheid worden uitgevoerd, waarbij de hogere overheden slechts de globale contouren schetsen, provincies en gemeenten de regie op zich nemen, zoveel mogelijk partijen proberen te 'verleiden' en aan te zetten tot uitvoering. Daarmee kan gebiedsontwikkeling geïmplementeerd worden tussen *bottom-up* en *top-down* sturing in; zoveel mogelijk decentraal uitvoeren binnen centraal geformuleerde globale condities. Gebiedsontwikkeling is de rode draad zowel in het ruimtelijk-als in het waterbeleid en wordt omschreven als lokaal en regionaal maatwerk, afhankelijk van de lokale omstandigheden. Daarmee vergt de praktijk van gebiedsontwikkeling een andere werkwijze. In deze nieuwe werkwijze zou het moeten gaan om een proces van transdisciplinair leren (Müller et al., 2004). Leren door doen is het adagium waarbij een praktijkgerichte manier van werken voorop staat. Bespreken, tekenen, rekenen zijn de drie sporen die iteratief en interdisciplinair gevolgd worden. De onderwerpen doortonen een aantal interactieve cycli, vaak beginnende bij een fase van divergentie (creatieve benadering van een probleem). Deze fase wordt gevolgd door een fase van ontwerpexploreren van oplossingen (tekenen). Deze oplossingen worden op hoofdlijnen geëvalueerd in quick scans (rekenen) en in een fase van convergentie wordt het initiële scala aan oplossingsrichtingen ingeperkt. Een complex probleem zal meerdere cycli moeten doorlopen voordat tot een oplossing of toepasbaar resultaat kan worden gekomen.

Ontwerpplannen en ontwerpexploreren zijn belangrijke onderdelen van gebiedsontwikkeling en dragen bij aan het oplossen en realiseren van wateraanbodstukken met een ruimtelijke component. Ontwerpsessies dragen bij aan de praktijkgerichtheid, de interactiviteit en het appel op de verbodingskracht. Ontwerpplannen is maatwerk, waarbij de ruimtelijke complexiteit en de verschillende belangen het uitgangspunt vormen. Door

ontwerpexploreren worden de kansen verkend om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren en de culturele betekenis van water te vergroten en uit te dragen. Enkele kenmerken van ontwerpplannen zijn:

- de belanghebbenden inventariseren mogelijkheden en zoeken samen naar integrale oplossingen;
- de organisatoren gebruiken ontwerptekeningen om veelsortige kennis te combineren en inzicht te geven in de ruimtelijke gevolgen van keuzes;
- de organisatoren en belanghebbenden stellen interactief prioriteiten, voorkeuren en strategieën of maatregelenpakketten vast (bron: RIZA).

'Ontwerpplannen' zijn vervolgens een hulpmiddel bij het maken van strategische beleidskeuzes en vormen een belangrijk element van ontwerpexploreren/plannen. Ontwerpplannen zijn:

- creatief, door te werken met (ruimtelijke) beelden;
- toekomstgericht, door mogelijke, plausibele toekomstbeelden te genereren;
- participatief, door diverse stakeholders actief te betrekken;
- coalitievormend, door gezamenlijk aan oplossingen te werken (bron: RIZA).

Op verschillende plaatsen worden ontwerpplannen opgericht (zoals het atelier Zuidvleugel en ExploreLab van de provincie Zuid-Holland, het ontwerpatelier voor de As Leiden Katwijk, AIR Zuidwaarts, Landstad Deventer, Brabant 2050) en wordt de rol van ontwerpexploreren steeds belangrijker (Sijmons, 2006). Gebiedsontwikkeling is nieuw en duidelijke procedures, een handboek of leidraad, ontbreken nog. Het is voornamelijk vooral een proces van *learning by doing*. Gebiedsontwikkeling biedt wel volop kansen. "We hebben beet", aldus de Commissie Riek Bakker.

Toch roept gebiedsontwikkeling naast enthousiasme ook een aantal vragen op zoals: hoe houd je ruimtelijke kwaliteit overeind in projecten die primair op veiligheid zijn gericht, of andersom, hoe koppel je ruimte voor water aan ruimtelijke ontwikkelingen? Welke rollen hebben partijen, over welke competenties moeten zij beschikken? Wie voert de regie en hoe worden besluiten gelegitimeerd? Hoe steekt de financiering van complexe opgaven in elkaar? Wat zijn de spelregels en wie bepaalt die? Hoe ver ga je in het stellen van condities en randvoorwaarden ten aanzien van een klimaatbestendig Nederland?

---

## D DISCUSSIONNOTITIE

---

Een interessante vraag is nu of de nieuwe trend van gebiedsontwikkeling en ontwerpend onderzoek kan bijdragen aan het koppelen van water en ruimtelijke kwaliteit? Is 'watergebiedsontwikkeling' met goede ontwerpinzet wellicht een manier om de eerder genoemde succes- en faalfactoren het hoofd te bieden? Deze vragen zullen aan de orde worden gesteld tijdens de rondetafelgesprekken met waterexperts.

### 4. Aan de slag: aanbevelingen voor de praktijk van morgen

Deze discussienotitie bevat de benodigde basisinformatie voor het maken van de Röntgenfoto. Het doel van de rondetafelgesprekken op 10 oktober 2006 is om de huidige praktijk van de integratie van water en ruimte(lijke kwaliteit) in de verschillende watersystemen nader te verkennen: herkennen we de succes- en faalfactoren van Tabel 1? In welke opzichten? Wat gaat goed en wat verbloopt vooralsnog minder goed in de verschillende fasen van het proces: de initiatiefase, de planstudiefase en de uitvoeringsfase, en ook in de overgang van de ene naar de andere fase? Waarom? Het tweede doel van de rondetafelgesprekken is na te gaan wat de rol van het ontwerp en ook van gebiedsontwikkeling zou kunnen zijn in het oplossen van de geïdentificeerde knelpunten. Is het zinnig om een gebiedsgerichte aanpak voor water te ontwikkelen? Wat is daar voor nodig? En onder welke voorwaarden zal gebiedsontwikkeling leiden tot een op lange termijn klimaatbestendig Nederland? Onderstaande stellingen zijn bedoeld als een aanzet voor de discussie over deze vragen tijdens de rondetafelgesprekken.

