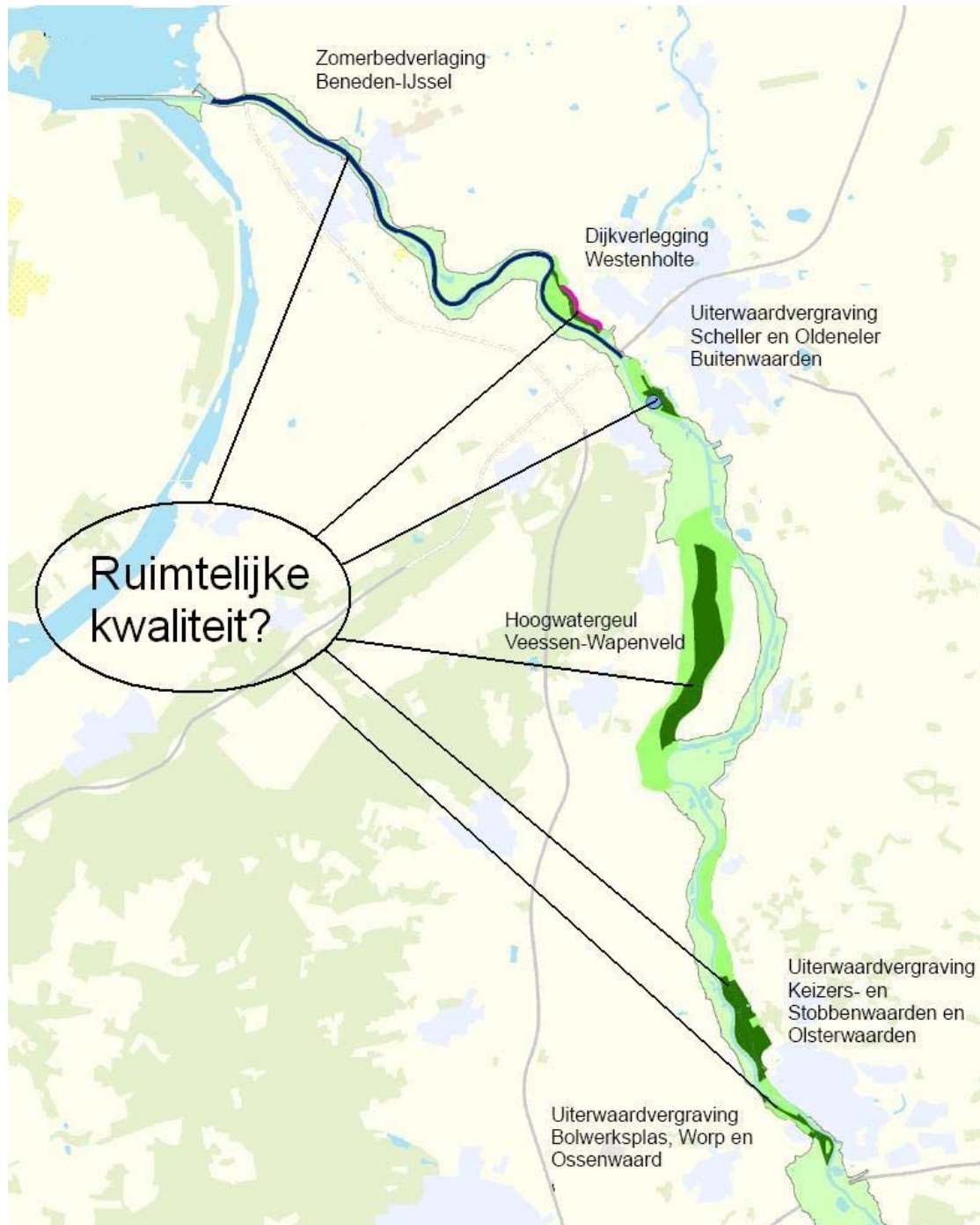


Ruimtelijke kwaliteit, tweede hoofddoelstelling van Ruimte voor de Rivier

Een onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier op algemeen- en projectniveau



Ruimtelijke kwaliteit, tweede hoofddoelstelling van Ruimte voor de Rivier
Een onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier op algemeen- en projectniveau

Stef Kampkuiper
S1321900

Augustus 2006

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Master Environmental and Infrastructure Planning



Afstudeerbegeleiders: dr. ir. P. Ike en dr. J. de Vries

Voorwoord

Voorliggende scriptie is geschreven ter afronding van mijn masteropleiding Environmental and Infrastructure Planning aan de faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van bovenstaande faculteit, waarbij ik veel vrijheid heb gekregen om het onderzoek zelf vorm te geven en uit te voeren.

Bij deze wil ik een aantal personen bedanken. Ten eerste bedank ik mijn begeleiders, de heer Paul Ike en de heer Jochem de Vries, voor de ondersteuning en beoordeling van mijn onderzoek vanuit de universiteit. Ook bedank ik Hugo van Dijk van Waterschap Groot Salland voor het verstrekken van informatie ten behoeve van de casestudie voor dit onderzoek (koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden). Tenslotte bedank ik mijn familie voor ondersteuning op diverse vlakken en in het bijzonder mijn zus Annemarie die mij op het idee voor dit onderzoek gebracht heeft.

Stef Kampkuiper
Almelo, augustus 2006

Samenvatting

Ruimtelijke kwaliteit is een populair begrip dat in het beleidsveld van de ruimtelijke ordening veel opduikt. Het wordt als tweede hoofddoelstelling van het beleid Ruimte voor de Rivier (RvR) gebruikt. Dit onderzoek gaat in op ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier, omdat dergelijke begrippen (denk bijv. ook aan een begrip als duurzaamheid) veelal niet goed worden uitgelegd en erg veelomvattend kunnen zijn. De onderzoeksvraag die voor dit onderzoek opgesteld is luidt als volgt: *Welke betekenis heeft ruimtelijke kwaliteit in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier op algemeen en op projectniveau?*

In dit onderzoek wordt begonnen met het schetsen van een theoretisch raamwerk. Hierin wordt eerst een onderzoeksperspectief bepaald. Er is gekozen voor het (sociaal)constructivisme, omdat er volgens dit perspectief niet één waarheid bestaat. In dit onderzoek is ruimte voor verschillende zienswijzen op ruimtelijke kwaliteit. Ook worden discoursen en planconcepten beschreven.

Een discours is te definiëren als een gemeenschappelijk (samenhangend) interpretatiekader dat wordt bepaald door een gedeeld wereldbeeld (en bepaalde waarden en normen). Discoursen maken het mogelijk, voor degenen die de discours aanhangen, informatie te interpreteren en hier een passend geheel/verhaal van te smeden. Aanhangers van verschillende discoursen hebben vaak een verschillend(e) zienswijze/wereldbeeld. Discoursen geven betekenis aan een beleidsdomein (ze vormen de inhoud van beleidsarrangementen) en vormen de basis voor het opstellen van beleid in dat specifieke beleidsdomein (zoals het waterbeheer). Ze komen dus tot uitdrukking in de praktijk. Dit houdt een bepaalde mate van institutionalisering in. Basiseenheden en –waarden worden in een discours aangegeven met kernbegrippen/concepten. Het gaat onder andere om gedeelde ideeën over ruimtelijke inrichting. Over het algemeen kent een beleidsarrangement voor een bepaalde tijd één of enkele dominante beleidsdiscours(en).

Ruimtelijke planconcepten kunnen worden aangeduid als streefbeelden van de inrichting en structuur van de ruimte. Ze geven kernachtig weer (in woord en/of beeld) hoe ruimtelijke structuren zich (volgens een bepaalde visie) horen te ontwikkelen en welke interventies noodzakelijk worden geacht. Ze drukken een wil tot verandering uit en hebben een communicatieve functie (vaak zijn het metaforen). Concepten kunnen onder andere dienen als procesgeleider/geheugensteun in langdurige planningsprocessen (helpen ‘de draad vast te houden’), helpen complexe ruimtelijke problemen hanteerbaar te maken (abstract beeld schetsen), richting geven aan wenselijke ontwikkelingen en bijbehorende acties en samenhang bevorderen (concept dient als ‘kapstok’ voor het handelen). Een concept moet gevoelsmatig een positief en ‘levend’ begrip zijn en het moet een gewenst toekomstbeeld vormgeven. Er zijn verschillende soorten planconcepten. In dit onderzoek is een typering van planconcepten opgenomen waarin zes verschillende soorten naar voren komen. Deze kunnen onder andere worden opgedeeld in strategische en instrumentele concepten en in algemene en gelokaliseerde concepten.

Tegenwoordig is Ruimte voor de Rivier een dominant discours op gebied van waterbeheer. Het is sterk geïnstitutionaliseerd (PKB). Door concepten krijgen discoursen vorm en houvast. Ruimtelijke kwaliteit vormt een zeer belangrijk concept in het discours Ruimte voor de Rivier en kan gezien worden als een algemeen, strategisch concept. Het geeft een soort referentiekader voor de ruimtelijke ontwikkeling, het heeft een doelstellend karakter

en is 'nogal vaag van inhoud'. Het concept geeft een algemeen idee over hoe de ruimte ingedeeld zou moeten worden en is niet verbonden aan één specifieke locatie.

Om de context van 'het probleem' te schetsen is het beleid Ruimte voor de Rivier beschreven. Door hoge waterstanden en wateroverlast in de jaren negentig is water weer op de agenda komen te staan. Men wil een duurzame oplossing voor de hoogwaterproblematiek in de rivieren met het oog op de toekomstige toename van maatgevende afvoeren en stijging van de zeespiegel. Alleen dijkversterking en –verhoging bieden geen duurzame oplossing. Daarom moest worden gezocht naar maatregelen om het rivierwater meer ruimte te geven (in navolging op WB21 en de bijbehorende 'trits' van 'vasthouden, bergen en afvoeren'). Hiervoor is de PKB Ruimte voor de Rivier opgesteld. Ruimte voor de Rivier heeft een 'dubbeldoelstelling'. Enerzijds moet de veiligheid in het rivierengebied verhoogd worden (hogere afvoercapaciteit van de rivieren) en anderzijds moet de ruimtelijke kwaliteit verbeterd worden. Er is een maatregelenpakket (het 'basispakket') opgesteld met een combinatie van binnen- en buitendijkse (ruimtelijke) maatregelen die in 2015 moeten zijn uitgevoerd. Daarnaast wordt er land gereserveerd voor maatregelen op de lange termijn.

Voordat wordt ingegaan op ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier, komt ruimtelijke kwaliteit in het algemeen aan bod. Er is in dit onderzoek geen eenduidige definitie van ruimtelijke kwaliteit gevonden. Het is een veelomvattend begrip dat niet eenvoudig te definiëren valt. Het wordt veel gehanteerd als algemene beleidsdoelstelling op een hoog abstractieniveau. Het begrip wordt veelal aangeduid als een verzameling van meerdere kwaliteiten, waarden, aspecten of dimensies. Een veelgebruikte indeling van aspecten is de indeling in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. De toegekende aspecten verschillen per 'definitie', al zijn de verschillen vaak klein. Abstracte aspecten als verscheidenheid, aantrekkelijkheid, duurzaamheid en flexibiliteit komen veel voor op 'algemeen niveau'.

Voor de behandeling van ruimtelijke kwaliteit op 'algemeen RvR-niveau' zijn met name veel 'PKB-publicaties' bestudeerd. Er wordt naar algemene beschrijvingen verwezen in ruimtelijke nota's. Er wordt een grote hoeveelheid aspecten genoemd die (al dan niet letterlijk) in verband wordt gebracht met ruimtelijke kwaliteit. Het Regionaal Ruimtelijk Kader speelt hierbij een grote rol in de PKB (beschrijven van te behouden en ontwikkelen kwaliteiten per deelgebied). De indeling in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde komt af en toe terug, maar is niet standaard. Tijdens de PKB-procedure kwam naar voren dat er onduidelijkheid over de doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' bestond en dat ruimtelijke kwaliteit beter geborgd moest worden in de vervolgfase. De invulling/behandeling van de doelstelling is wel enigszins concreter geworden, maar een concreet, éénduidig (beoordelings)kader is echter niet gegeven. Ruimtelijke kwaliteit komt wederom naar voren als een zeer algemeen, veelomvattend concept dat op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden.

Op 'RvR-projectniveau' is ruimtelijke kwaliteit aan de hand van een casus bekeken, namelijk koploperproject Scheller en Oldener Buitenwaarden nabij Zwolle. De doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' is letterlijk overgenomen uit het algemene beleid RvR. Deze doelstelling wordt in globale bewoordingen omschreven voor het project. Een letterlijke verbinding met concrete kwaliteitsaspecten is echter vrijwel afwezig. Verschillende kwaliteitsaspecten worden in detail behandeld, maar worden niet onder de gezamenlijk noemer van ruimtelijke kwaliteit geplaatst. De rol van ruimtelijke kwaliteit is wel geconcretiseerd op projectniveau, maar het begrip wordt veelal niet letterlijk gekoppeld aan gedetailleerd te behouden en te behalen kwaliteiten.

De 'gevonden' kwaliteitsaspecten op de bestudeerde niveaus (algemeen, RvR-algemeen, en RvR-project) zijn op een rij gezet en er is geprobeerd een indeling te maken van deze aspecten in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Er is een grote hoeveelheid 'kwaliteitsaspecten' te genereren op basis van de bestudeerde publicaties. Bij het maken van de indeling is sprake van enige subjectiviteit. De aanduidingen van de aspecten zijn veelal niet zo genuanceerd dat ze zuiver toe zijn te kennen aan één van de waarden. De verdeling over 'de drie waarden' is alleen op algemeen RvR-niveau ongelijk te noemen. Hier komt toekomstwaarde relatief weinig aan bod (kan ook deels veroorzaakt worden door subjectieve indeling). Uit de verkregen tabellen is af te leiden dat op de concretere niveaus, de kwaliteitsaspecten ook concreter worden. Deze worden in de oorspronkelijke publicaties echter wel minder letterlijk aangeduid als opsommingen van afgebakende kwaliteitsaspecten.

Tenslotte wordt geprobeerd de onderzoeksvraag te beantwoorden en worden aanbevelingen gedaan. Uit het onderzoek blijkt dat er een grote hoeveelheid ruimtelijke kwaliteitsaspecten is te 'genereren' door het bestuderen van publicaties op de drie onderzochte 'niveaus' (algemeen, algemeen RvR en RvR-project). Een duidelijke, éénduidige definitie van ruimtelijke kwaliteit (of éénduidige opsomming van aspecten) komt niet naar voren. Per 'niveau' kan wel worden aangegeven wat veelvoorkomende aspecten zijn en hoe men 'omgaat' met het begrip ruimtelijke kwaliteit (de rol die het speelt). Op algemeen beleidsniveau worden opsommingen van algemene, abstracte aspecten aan ruimtelijke kwaliteit gekoppeld en worden deze veelal 'netjes' ingedeeld op basis van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Op algemeen RvR-niveau zijn de 'kwaliteitsaspecten' wel concreter, maar worden ze minder geplaatst in overzichtelijke opsommingen van aspecten. Het gaat hier meer om 'ambities' voor de deelgebieden (te behouden/te ontwikkelen kwaliteiten). Een indeling van aspecten in 'de drie waarden' komt veel minder aan bod en is ook moeilijker te maken. Op RvR-projectniveau wordt ruimtelijke kwaliteit nog minder letterlijk ingevuld. In de casus zijn kwaliteitsaspecten veelal eigenhandig gegenereerd op basis van waarden/aspecten die wel onder ruimtelijke kwaliteit geplaatst kunnen worden, maar waarbij dit niet letterlijk is gebeurd. Uit het onderzoek valt op te maken dat hoe concreter het beleidsniveau is, hoe gedetailleerder de omschrijving van kwaliteitsaspecten plaatsvindt. Het gebruik van de term/het concept ruimtelijke kwaliteit is echter 'minder letterlijk' op concreter niveau (vooral op projectniveau). Aspecten worden hier minder strict verbonden aan ruimtelijke kwaliteit. Deze aspecten zijn dan niet daadwerkelijk aangeduid als aspecten die onder de algemene noemer ruimtelijke kwaliteit vallen. Ruimtelijke kwaliteit komt in dit onderzoek naar voren als een zeer breed, veelomvattend concept dat op verschillende manieren ingevuld kan worden, ook binnen Ruimte voor de Rivier.

Over het gebruik van het begrip/concept ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier worden aanbevelingen gedaan welke zijn doorgetrokken naar algemenere aanbevelingen. De functie van ruimtelijke kwaliteit als concept moet versterkt worden. Als men ruimtelijke kwaliteit als criterium gebruikt, moeten hier alle aspecten onder geschaard worden die in die context met ruimtelijke kwaliteit te maken hebben (landschappelijke kwaliteit bijv. niet los naast ruimtelijke kwaliteit behandelen). Ruimtelijke kwaliteit kan nuttig zijn als concept in een langdurig en ingewikkeld planningsproces als duidelijk aangegeven wordt wat er mee bedoeld wordt in de betreffende context. Als verschillende groepen (die verschillende discoursen aanhangen) over ruimtelijke kwaliteit discussiëren, moet men weten wat de ander onder ruimtelijke kwaliteit verstaat. Als er geen duidelijke invulling/afbakening van ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, kan men het begrip misschien beter helemaal niet

gebruiken om verwarring te voorkomen. Er wordt dan 'iets positiefs' bedoeld, maar men weet niet exact wat. Dan kan er misschien beter over de 'losse' kwaliteitsaspecten gepraat worden, zonder deze geforceerd onder een noemer te willen plaatsen waarvan niemand weet wat de exacte inhoud is. Kortom, ruimtelijke kwaliteit moet gespecificeerd worden in de context waarin het gebruikt wordt of het moet weggelaten worden. Deze specificatie kan onder andere verschillen per locatie, per beleidsniveau (abstractie) en in de tijd. Deze aanbevelingen kunnen ook worden doorgetrokken naar andere 'populaire' begrippen/concepten met een 'positieve klank', zoals leefbaarheid en duurzaamheid (die overigens ook weer deel uit kunnen maken van ruimtelijke kwaliteit). Het gebruik van populaire 'containerbegrippen' voegt niets toe als ze niet uitgelegd worden.

Aan deze aanbevelingen wordt enige mate van concreetheid toegevoegd door het geven van een mogelijk 'stappenplan' voor het gebruik van het concept ruimtelijke kwaliteit in projecten/plannen. Om te beginnen moet goed overdacht worden of men ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk een belangrijke rol wil geven (bijv. als doelstelling). Als er gekozen is voor ruimtelijke kwaliteit als doelstelling of uitgangspunt voor een project of plan moet het begrip samen met (vertegenwoordigers van) de betrokken partijen ingevuld worden. Er moet afgebakend worden welke 'soorten' of categorieën (kwaliteits)aspecten (bijv. 'natuur') binnen ruimtelijke kwaliteit gaan vallen in het betreffende project/plan en welke niet. Vervolgens moeten specifieke kwaliteiten worden gedefinieerd voor de gekozen algemene categorieën in de vorige stap (bijv. 'hoge biodiversiteit' onder de categorie 'natuur'). Als men de gevolgen van een bepaald alternatief in een plan of project voor de ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk wil toetsen moet er geprobeerd worden gedetailleerde criteria op te stellen om de gewenste kwaliteiten uit de vorige stap te kunnen toetsen (bijv. 'aantal dier- en plantensoorten' voor de kwaliteit 'biodiversiteit'). Op deze manier kan voor elk project/plan een specifieke, op maat gesneden invulling worden gegeven aan ruimtelijke kwaliteit.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Introductie	10
1.3 Doel- en vraagstelling	11
1.4 Werkwijze en onderzoeksmethoden	11
1.5 Leeswijzer	13
2 Theoretisch raamwerk	
2.1 Inleiding	14
2.2 Onderzoeksperspectief	14
2.3 Discoursen	14
2.4 Planconcepten	16
2.5 Koppeling discours, planconcept en dit onderzoek	19
3 Ruimte voor de Rivier	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Een korte geschiedenis van het Nederlands waterbeleid	20
3.3 Grote lijnen en doelstellingen van Ruimte voor de rivier	22
3.4 Aanpak en geplande maatregelen	24
4 Ruimtelijke kwaliteit	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Het begrip ruimtelijke kwaliteit	26
4.3 Slotbeschouwing	30
5 Ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Omschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier	32
5.2.1 Startnotitie Ruimte voor de Rivier	32
5.2.2 Ruimte voor de rivier: trendbreuk en meervoudige kwaliteitsopgave	35
5.2.3 Special ruimtelijke kwaliteit	35
5.2.4 PKB deel 1	36
5.2.5 Milieu effect rapportage	39
5.2.6 PKB deel 2	41
5.2.7 Advies Vromraad over PKB deel 1	41
5.2.8 Advies College van Rijksadviseurs over PKB deel 1	43
5.2.9 PKB deel 3	43
5.2.10 Overige informatie over ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier	48
5.3 Slotbeschouwing	49

6	Casus Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Algemeen	51
6.3	Ruimtelijke kwaliteit in project Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	52
6.4	Buurtschap IJsselzone Zwolle	54
6.5	Slotbeschouwing	56
7	Analyse	57
7.1	Inleiding	57
7.2	Algemene ruimtelijke kwaliteitsaspecten	57
7.3	Ruimtelijke kwaliteitsaspecten in Ruimte voor de Rivier	58
7.4	Ruimtelijke kwaliteitsaspecten op projectniveau in Ruimte voor de Rivier	63
7.5	Slotbeschouwing	64
8	Conclusies en aanbevelingen	67
8.1	Inleiding	67
8.2	Conclusies	67
8.3	Aanbevelingen	70
8.4	Stappenplan voor het gebruik van ruimtelijke kwaliteit	71
	Referenties	75
	Bijlagen	79
1	Basiskwaliteiten en onderdelen nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur Nota Ruimte	79
2	Ontwikkelingsvisie Buurtschap IJsselzone Zwolle	80
3	Lijst van afkortingen	81
	Lijst van figuren	
1.1	Onderzoeksmodel	13
3.1	Plangebied PKB Ruimte voor de Rivier	22
6.1	Plangebied Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	51
	Lijst van tabellen	
2.1	Typering van planconcepten	18
4.1	Matrix ruimtelijke kwaliteit	29
5.1	Kenmerken en ambities uit het RRK voor deelgebieden Ruimte voor de Rivier	38
6.1	Ruimtelijke kwaliteit in koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	53
6.2	Ruimtelijke kwaliteit bezien vanuit ontwikkelingsvisie voor Buurtschap	55
7.1	Ruimtelijke kwaliteitsaspecten op algemeen niveau	57-58
7.2	Ruimtelijke kwaliteitsaspecten in Ruimte voor de Rivier	59-62
7.3	Ruimtelijke kwaliteitsaspecten in koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	63-64
8.1	Voorbeeld invulling ruimtelijke kwaliteit met behulp van stappenplan	73

1 Inleiding

1.1 Introductie

Er wordt tegenwoordig, onder andere in het beleidsveld van de ruimtelijke ordening, gestrooid met populaire begrippen als duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. De Nederlandse politiek en de beleidsdocumenten die de overheid produceert zijn hier mooie voorbeelden van. Het begrip leefbaarheid komt bijvoorbeeld terug in de namen van politieke partijen als Leefbaar Nederland, Leefbaar Rotterdam en Leefbaar Almelo (er zijn ongetwijfeld nog meer 'leefbaarpartijen'). Dit soort begrippen duiden 'iets positiefs' aan. Men probeert een gewenste situatie in een allesomvattend(e) woord of woordgroep te vangen. Vrijwel nooit wordt er echter duidelijk uitgelegd wat nou precies onder deze begrippen verstaan wordt en hoe hier eventueel invulling aan gegeven kan worden. Dit is ook geen eenvoudige opgave als een woord zo veelomvattend is/wordt dat het in feite geen concrete betekenis meer heeft. Het begrip duurzaamheid is een voorbeeld van veelgebruikt begrip (op allerlei vlakken) waarbij vaak onduidelijkheid bestaat over de inhoud ervan. Ook in de planologie komt het veel terug, bijvoorbeeld in de milieuplanning. Er zijn hele studies aan gewijd. Zo wordt in de studie van Pope et al. (2004) geprobeerd de 'duurzaamheidstoets' (sustainability assessment) te conceptualiseren. Zij geven aan dat duurzaamheid een moeilijk concept is om te definiëren op een manier zodat het ook daadwerkelijk te gebruiken is in de praktijk. Het krijgt pas waarde als het duidelijk is uitgelegd in een bepaalde context.

Het betrekkelijk nieuwe beleid 'Ruimte voor de Rivier' brengt wederom een veelomvattend, voor vele interpretaties vatbaar, begrip naar voren. Het 'verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied' vormt samen met verbetering van de veiligheid (hoofdzakelijk door rivierverruimende maatregelen) de doelstelling van Ruimte voor de Rivier (RvR) (Projectorganisatie RvR, 2005b). Het is duidelijk dat ruimtelijke kwaliteit om 'iets positiefs' gaat. Hoe het begrip nu echt gehanteerd wordt en wat er exact mee bedoeld wordt, verdient nadere bestudering. Deze 'ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling' roept dan ook allerlei vragen op met betrekking tot het concrete gebruik en de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit op zowel nationaal (algemeen) niveau als op lokaal (project)niveau. Wat is ruimtelijke kwaliteit nu eigenlijk? Wat houdt het in de context van Ruimte voor de Rivier in? Hoe wordt omgegaan met het begrip in concrete projecten? Het onderwerp dat in dit onderzoek behandeld zal worden is dan ook 'ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier'.

In de volgende paragraaf (paragraaf 1.2) worden de doel- en vraagstelling van de studie behandeld. Paragraaf 1.3 heeft de onderzoeksmethode als onderwerp. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk betreft de leeswijzer voor deze scriptie.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is als volgt te omschrijven:

Inzicht verschaffen in het concept/begrip ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier (RvR) en verkennen van de invulling (het gebruik) van het begrip op RvR-projectniveau ten einde aanbevelingen te kunnen doen met betrekking tot het gebruik van ruimtelijke kwaliteit.

Om dit doel te bereiken zal in dit onderzoek getracht worden antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

Welke betekenis heeft ruimtelijke kwaliteit in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier op algemeen en op projectniveau?

Deze hoofdvraag zal worden behandeld aan de hand van een aantal deelvragen. Eerst wordt geprobeerd de volgende ‘algemene’ vragen te beantwoorden:

- *Wat houdt het beleid Ruimte voor de Rivier in?*
- *Wat betekent ruimtelijke kwaliteit in algemene zin?*
- *Wat betekent ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier?*

Om inzicht te krijgen in de situatie op projectniveau wordt een casestudie gedaan. Voor het project dat onderwerp is van deze casestudie wordt gepoogd een antwoord te vinden op de vraag: 'Wat wordt in dit project verstaan onder ruimtelijke kwaliteit en hoe wordt het begrip ingevuld?'. Hiermee wordt vervolgens geprobeerd de volgende deelvraag te beantwoorden:

Hoe wordt ruimtelijke kwaliteit op projectniveau in Ruimte voor de Rivier gehanteerd?

Uiteindelijk worden aanbevelingen gedaan over het gebruik van ruimtelijke kwaliteit in projecten/plannen. Hierbij wordt getracht een antwoord te geven op de volgende vraag:

Hoe kan het concept ruimtelijke kwaliteit het best gebruikt worden?

1.3 Werkwijze en onderzoeksmethoden

Om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. De vragen zijn, zoals in paragraaf 1.2 al is aangegeven, op te delen in ‘algemene vragen’, een vraag aan de hand waarvan het projectniveau onderzocht kan worden en een vraag die uiteindelijk beantwoord kan worden door het doen van aanbevelingen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethoden voor de verschillende ‘delen’ van het onderzoek.

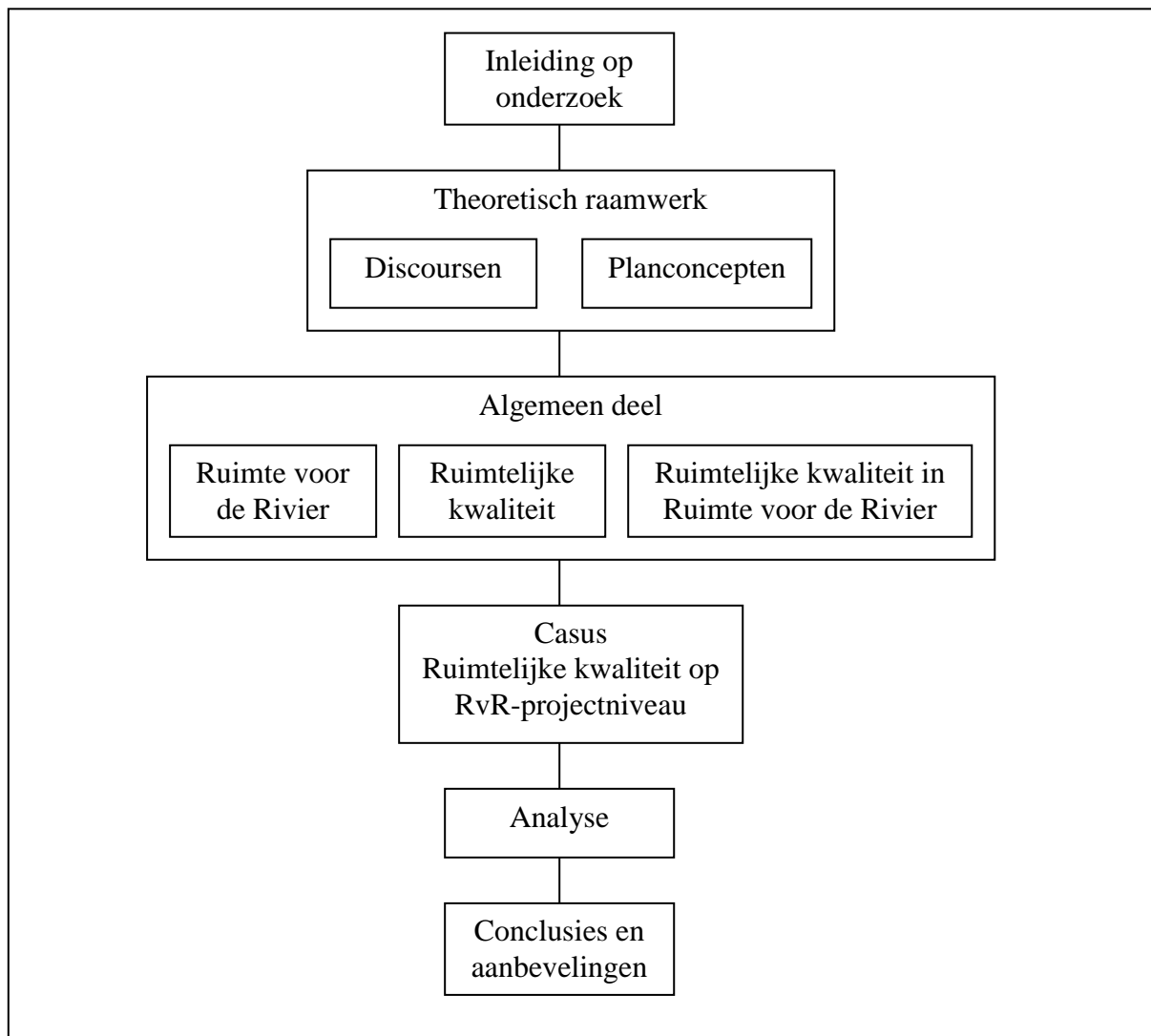
Om het onderzoek in een theoretisch kader te kunnen plaatsen heeft eerst een literatuurstudie plaatsgevonden. Het kader is gericht op de invalshoek die wordt gehanteerd in dit onderzoek ((sociaal)constructivisme) en daarnaast op de rol en betekenis van planconcepten en discoursen. Er is geprobeerd een koppeling te maken tussen planconcepten en discoursen enerzijds en Ruimte voor de Rivier en ruimtelijke kwaliteit anderzijds.

De ‘algemene’ deelvragen worden met name beantwoord door middel van documentenanalyse. Hierbij gaat het grotendeels om overheidsdocumenten, zoals verschillende Nota’s Ruimtelijke Ordening en diverse publicaties die tot stand zijn gekomen tijdens de procedure voor de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag (Wat betekent ruimtelijke kwaliteit in algemene zin?) is ook gebruik gemaakt van een aantal ‘niet-overheidspublicaties’. In het hoofdstuk over Ruimte voor de Rivier in algemene zin (de tweede deelvraag) wordt naast overheidsdocumenten een aantal literatuurbronnen aangehaald. Voor de beantwoording van de derde deelvraag zijn publicaties uit vrijwel de gehele 'PKB-cyclus' gebruikt om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen krijgen van de betekenis/het gebruik van ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier op algemeen niveau.

Het projectniveau is bestudeerd aan de hand van een concrete casus. Hierdoor kan het ‘praktijkonderzoek’ goed afgebakend worden tot een concreet project. Door de bestudering van een concrete casus kan er inzicht worden verkregen in het hanteren van het begrip ruimtelijke kwaliteit op projectniveau. Als casus is het project ‘Scheller en Oldeneler buitenwaarden’ gekozen. Dit is één van de vier eerstgestarte koploperprojecten waar op dit moment ‘iets zinnigs’ over valt te zeggen. Het project is namelijk door de ‘startnotiefase’ heen. Daarnaast is dit project een interessante casus vanwege de vele, gevarieerde belangen die er spelen. Er kan namelijk worden bekeken of de verschillende belangen in dit project een invloed hebben op het hanteren van het begrip ruimtelijke kwaliteit in dit project. Voor het beantwoorden van de bijbehorende deelvraag ('Hoe wordt ruimtelijke kwaliteit op projectniveau in Ruimte voor de Rivier gehanteerd?') is wederom gebruik gemaakt van documentenanalyse (met name de startnotitie van het project).

De bevindingen uit het algemene en het casusgedeelte zijn geanalyseerd op een kwalitatieve manier. De bedoeling van deze analyse is een gestructureerd beeld te krijgen van de kwaliteitsaspecten zoals deze op de bestudeerde 'niveaus' (algemeen, RvR-algemeen en RvR-project) terugkomen in de voorafgaande hoofdstukken. Er zijn geen statistische analyses uitgevoerd om verbanden op te kunnen sporen of conclusies te kunnen trekken. De conclusies en aanbevelingen die uiteindelijk volgen zijn uiteraard ook gebaseerd op een kwalitatieve interpretatie/analyse van de bevindingen in het onderzoek. Figuur 1.1 geeft een visualisatie van de opzet van het onderzoek.

Figuur 1.1 Onderzoeksmodel



1.4 Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit acht hoofdstukken. Het theoretisch raamwerk voor dit onderzoek wordt uiteengezet in hoofdstuk twee. In hoofdstuk drie worden de grote lijnen van het beleid Ruimte voor de Rivier behandeld. Dit wordt gedaan om de context van het onderzoek weer te geven. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de invulling die in 'algemene' (beleids)stukken aan ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven. Hoofdstuk vijf behandelt de betekenis van ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier op algemeen niveau en hoe/waar dit begrip naar voren komt in de diverse stukken gedurende de PKB-procedure voor Ruimte voor de Rivier. Hoofdstuk zes gaat in op het projectniveau door middel van een casestudie (koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden). In hoofdstuk zeven wordt informatie uit de voorgaande hoofdstukken (de hoofdstukken vier, vijf en zes) geanalyseerd. Tenslotte worden in hoofdstuk acht conclusies gegeven en aanbevelingen gedaan.

2 Theoretisch Raamwerk

2.1 Inleiding

Om vat te krijgen op een bepaald onderzoeksprobleem is het veelal nuttig om dit probleem in een theoretisch raamwerk te plaatsen. Dit hoofdstuk heeft als doel om het voorliggend onderzoek in verband te brengen met diverse theoretische achtergronden en begrippen. Hiertoe wordt eerst een perspectief gekozen van waaruit dit onderzoek gedaan wordt. Op deze manier wordt duidelijk vanuit welke algemene 'onderzoeksgedachte' naar het onderzoeksprobleem gekeken wordt. Er is gekozen voor het (sociaal)constructivisme. In paragraaf 2.2 wordt (de keuze voor) dit onderzoeksperspectief kort toegelicht. Discoursen en planconcepten spelen een belangrijke rol op het terrein van de ruimtelijke ordening. Deze begrippen kunnen in verband worden gebracht met het onderwerp van dit onderzoek, namelijk 'ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier'. Eerst worden discoursen en planconcepten in het algemeen behandeld in respectievelijk paragraaf 2.3 en paragraaf 2.4. Vervolgens wordt in de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf 2.5, de link gelegd tussen discoursen, planconcepten en dit onderzoek.

2.2 Onderzoeksperspectief

Er zijn verschillende invalshoeken van waaruit onderzoek gedaan kan worden. In de loop der jaren is er een verschuiving waarneembaar geworden van het modernisme richting het postmodernisme. Er is kritiek ontstaan op het modernisme. De Roo (2004) noemt als eigenschappen van het modernisme het grote vertrouwen in ontwikkeling en vooruitgang door technologie en wetenschap en het mogelijke bezit van objectieve kennis over de werkelijkheid. In het postmoderne denken is er veel aandacht voor pluriformiteit, individuele waarden en flexibiliteit. Het 'extreem-postmodernisme' levert kritiek op alle pogingen om tot een vorm van waarheid te komen. Zowel het uiterst modernistische als het uiterst postmodernistische uitgangspunt worden als niet erg realistisch/buikbaar beschouwd. Vanuit een intersubjectief perspectief wordt de wereld iets genuanceerder gezien. Er is geen echte werkelijkheid, maar deze wordt door eenieder voor zich en met anderen samen geconstrueerd (De Roo, 2004).

Zwanikken (2001) bespreekt een denkbeeldige lijn waarop een wetenschapper zijn positie bepaalt met aan het ene uiterste het positivisme en aan het andere het sociaalconstructivisme. Deze perspectieven passen respectievelijk bij het modernisme en het (gematigde) postmodernisme (intersubjectief perspectief). In het positivisme is er sprake van een objectieve, kenbare werkelijkheid. Vanuit een constructivistisch perspectief bestaan er alleen subjectieve waarnemingen en is kennis over de werkelijkheid een constructie en geen weerspiegeling van de werkelijkheid zelf (Zwanikken, 2001). Onderzoekers met verschillende waarden en theoretische uitgangspunten nemen de werkelijkheid verschillend waar. In voorliggend onderzoek wordt geredeneerd vanuit een sociaalconstructivistisch onderzoeksperspectief. Er is niet sprake van één verhaal of waarheid. Vanuit dit perspectief is de waarheid 'de intersubjectieve constructie waarover de grootste consensus bestaat' (Zwanikken 2001 (p. 21)). Ook De Roo (2001) geeft aan dat er bij het (sociaal)constructivisme van uitgegaan wordt dat er geen objectief te kennen werkelijkheid is.

Er is sprake van een afgesproken werkelijkheid. Vanuit het constructivisme worden actoren niet als objecten beschouwd, maar als subjecten die hun denkconstructie herinterpreteren en hun werkelijkheidsbeeld aanpassen (de mens is een interactief en interpreterend wezen) (De Roo, 2004).

Er wordt in dit onderzoek dus niet uitgegaan van één waarheid, maar er wordt aandacht besteed aan verschillende zienswijzen. Zo wordt ruimtelijke kwaliteit in het algemeen niet alleen bekeken door middel van nationale nota's ruimtelijke ordening, maar wordt er ook aandacht besteed aan andere publicaties. Bij de beschouwing van het daadwerkelijke 'probleem' (ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier) wordt het onderzoek niet alleen op het algemene niveau geconcentreerd, maar wordt ruimtelijke kwaliteit ook behandeld op RvR-projectniveau. Op dit projectniveau kan de invloed van verschillende belangen op het gebruik/de invulling van ruimtelijke kwaliteit naar voren komen. Volgens het sociaalconstructivisme kan de constructie van de waarheid immers verschillen tussen diverse actoren. Er is dus oog voor meerdere opvattingen over ruimtelijke kwaliteit en niet voor één 'ware'.

2.3 Discoursen

De term discours is in veel publicaties over ruimtelijke planning terug te vinden. Zwanikken (2001) geeft aan dat er vele discoursdefinities en –theorieën bestaan. Definities hangen samen met de wetenschapsfilosofische positie van een onderzoeker en het onderzoeksdoel. In ruimtelijk en milieu-onderzoek wordt volgens Zwanikken veel verwezen naar omschrijvingen van Dryzek en Hajer. Ook in het werk van Arts et al. (2000) worden de definities van Hajer en Dryzek aangehaald.

Dryzek (1997, in Zwanikken, 2001 (p. 44) en 1997, in Arts et al., 2000 (p. 63)) geeft de volgende, zeer korte, definitie van een discours: 'A shared way of apprehending the world'. Volgens Dryzek zijn discoursen ingebed in taal en maken ze het mogelijk, voor degenen die de discours aanhangen, om informatie te interpreteren en hier een passend geheel/verhaal van te smeden (Arts et al., 2000). Discoursen zijn volgens Dryzek gebaseerd op aannames, discussies en beoordelingen die de basis vormen voor verdere analyse, overleggen en meningsverschillen en overeenkomsten. Volgens Zwanikken (2001) ziet Dryzek een discours als een gemeenschappelijk interpretatiekader dat wordt bepaald door een gedeeld wereldbeeld wat weer samenhangt met bepaalde waarden en normen. Aanhangers van verschillende discoursen hebben een andere zienswijze en kunnen het wereldbeeld van elkaar vaak niet gemakkelijk begrijpen. Hajer (1995, in Zwanikken, 2001 (p. 44) en 1997, in Arts et al., 2000 (p. 63)) beschrijft een discours als: 'a specific ensemble of ideas, concepts and categories that are produced, reproduced and transformed into a particular set of practices, and through which meaning is given to physical and social realities'. Hajer heeft meer aandacht voor het 'talige karakter' van een discours volgens Zwanikken. Discoursen kunnen volgens Hajer in een bepaalde mate gelieerd zijn. Ook komen ze tot uitdrukking in de praktijk (a set of practices), wat een bepaalde mate van institutionalisering inhoudt (Zwanikken, 2001). Dit geldt zeker voor de ruimtelijke ordening waar er pas wordt overgegaan tot daadwerkelijk handelen als de normen, waarden en regels van een discours in de verantwoordelijke organisaties zijn geworteld (geïnstitutionaliseerd dus).

Zwanikken beschrijft een discours zelf in zijn onderzoek als: 'een min of meer samenhangend referentiekader, bestaande uit kernbegrippen en metaforen, aan de hand waarvan actoren fysieke en sociale fenomenen aangaande de ruimtelijke ordening construeren en interpreteren. Het betreft zowel gemeenschappelijk gedeelde ideeën over ruimtelijke

inrichting (het afwegingskader) en institutionele organisatie (de afwegingsstructuur), als veronderstellingen over de gewenste samenhang daartussen (sturingsprincipes)' (2001, p. 45). Verder geeft hij aan dat basiseenheden en –waarden in een discours worden aangegeven met kernbegrippen/concepten en dat 'constructies van verschijnselen' met metaforen worden gesymboliseerd. Hidding en Wissershof (1999, in Zwanikken, 2001 (p. 44)) geven aan dat discourses sociale constructies zijn die voortkomen uit interactie tussen verschillende actoren, zoals planners, belangengroepen, politici, beleidsmakers en onderzoekers. Discourses zijn volgens hen opgebouwd uit theoretische invalshoeken op de werkelijkheid, enkele verwante planconcepten (ordeningsprincipes) en sturingsprincipes (een besturingsfilosofie).

Discourses zijn nauw verbonden met de term beleidsarrangement. Een beleidsarrangement is een tijdelijke stabilisatie in een beleidsdomein op een bepaald beleidsontwikkelingsniveau (Arts et al., 2000). Arrangementen bestaan uit een inhoudelijk deel en een 'organisatie-deel'. Het inhoudelijke deel wordt gevormd door discourses. Arts et al. (2000, p. 63) beschrijven (beleids)discourses als 'dominant interpretative schemes, ranging from formal policy concepts to popular storylines, by which meaning is given to a policy domain.' Het gaat om concepten, ideeën, steekwoorden. Discourses vormen dus de inhoud van beleidsarrangementen en geven betekenis aan een beleidsdomein (zoals het waterbeheer). Ze vormen de basis voor het opstellen van beleid in dat specifieke beleidsdomein op een bepaald beleidsniveau. De machtsrelaties en actoren in een beleidsarrangement bepalen welke discourses dominant worden, maar de 'geldende' discourses bepalen ook ten dele welke actoren een belangrijke rol spelen in een beleidsdomein gedurende de periode dat bepaalde discourses dominant zijn. Over het algemeen kent een beleidsarrangement voor een bepaalde tijd één of enkele dominante beleidsdiscourse(n). Dit betekent echter niet dat er in dezelfde tijd geen verschillende discourses naast elkaar kunnen bestaan die worden aangehangen door verschillende groeperingen.

2.4 Planconcepten

In de ruimtelijke planning wordt veel met planconcepten gewerkt. Zoals uit paragraaf 2.2 reeds viel op te maken vormen concepten een belangrijk deel van de inhoud van discourses. Planconcepten worden al lange tijd gebruikt. Aan het eind van de negentiende eeuw werden planconcepten onder andere gebruikt als een middel om te ontsnappen aan de ellende van de industriële metropolen van toen (Spit en Zoete, 2002). Een voorbeeld hiervan is het tuinstadconcept van Ebenezer Howard. Zonneveld (1990) geeft aan dat ruimtelijke planconcepten belangrijke condensatiepunten vormen in plandocumenten. Deze concepten geven kernachtig weer (in woord en/of beeld) hoe ruimtelijke structuren zich (volgens een bepaalde visie) horen te ontwikkelen en ruimtelijke processen horen te verlopen. Ruimtelijke concepten zijn de bouwstenen van planvormingsprocessen. Ze zijn concreter dan probleem- en doelstellingen en abstracter dan maatregelen en instrumenten. Ze bevinden zich in het spanningsveld tussen probleem- en doelstellingen enerzijds en maatregelen en instrumenten anderzijds (Zonneveld, 1992). Planconcepten proberen deze 'kloof' te overbruggen. Concepten hebben een duidelijke intentionele lading. Ze drukken een wil tot verandering uit (Zonneveld, 1987). Ruimtelijke concepten zijn geen concepten van of over planning, maar in de planning. Zonneveld (1992, p. 11) geeft de volgende omschrijving van een ruimtelijk planconcept: 'Een ruimtelijk planconcept geeft in kernachtige vorm, via woord en ook via beeld, uitdrukking aan de wijze waarop een planactor aankijkt tegen de gewenste ontwikkeling van de ruimtelijke structuur, alsmede de aard van de interventies die

noodzakelijk worden geacht.’ Een kortere typering is (Zonneveld 1992, p. 7): ‘een richtinggevend beeld voor de gewenste inrichting van de leefruimte.’

Spit en Zoete (2002) geven aan dat een ruimtelijk planconcept een communicatieve functie heeft en vaak een metafoor is. Het biedt een perspectief en mogelijkheid om doelstelling (realiseren van perspectief) en maatregelen te verbinden in de beleids- en ontwerpfase van ruimtelijke ordening. Vaak geldt hoe langer het proces en hoe complexer een planningsprobleem, hoe belangrijker de rol van concepten is (cruciale rol van concepten in de communicatie). Spit en Zoete stellen dat concepten kunnen worden ingezet om complexe ruimtelijke problemen hanteerbaar te maken (probleemreductie, een abstract beeld schetsen), als procesgeleider/geheugensteun in langdurige planningsprocessen (helpen ‘de draad vast te houden’) en als stabilisator in een zeer dynamisch planproces. Meestal is er sprake van een combinatie van deze toepassingen. Ook geven ze aan dat concepten:

- Kunnen verenigen. Er kan een ‘wij-gevoel’ gegeven worden en bewustwording en verantwoordelijkheidsbesef ontstaan.
- Richting kunnen geven aan wenselijke ontwikkelingen en bijbehorende acties. Dit leidt tot taakformulering en daadwerkelijk handelen.
- Samenhang kunnen bevorderen. Een concept kan als ‘een kapstok’ voor het handelen werken. Mensen kunnen vanuit hetzelfde concept geïntegreerd werken en de meerwaarde van losse elementen zien.

Een concept moet volgens Spit en Zoete een abstractie zijn. Het ‘succes’ van een concept hangt af van het tijdstip en de plaats waar het gepresenteerd wordt. De gekozen naam en opgeroepen sfeer zijn belangrijk. Het moet gevoelsmatig een positief en ‘levend’ begrip zijn en het moet een gewenst toekomstbeeld vormgeven. Er is een besef nodig dat een ‘probleem’ kan worden opgelost, en dat dit ook de moeite waard is, om tot actie over te gaan. (Van der Graaf en Hoppe, 1989, in Spit en Zoete 2002 (p. 178)).

Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) brengt planconcepten onder woorden als ‘streefbeeld van de inrichting en structuur van de ruimte’ (2005, p. 17). Ook wordt de eerdergenoemde definitie van Zonneveld (1992) aangehaald (logisch gezien het feit dat Zonneveld mede-auteur van deze RPB-publicatie is). Ruimtelijke concepten kunnen bijdragen aan kennis over het functioneren en de opbouw van de ruimte, maar ze hebben in principe niet het analyseren van de werkelijkheid als eerste functie. Ruimtelijke planconcepten zijn normatief van karakter. Ze geven opvattingen over (on)gewenste ruimtelijke ontwikkelingen weer. Ze dienen om te kunnen communiceren. Hierbij spelen metaforen vaak een belangrijke rol. Hajer (1995, in RPB 2005 (p. 19)) stelt dat ruimtelijke planconcepten kunnen worden gezien als gecondenseerde verhaallijnen die een grote rol spelen bij het vormen van coalities tussen partijen.

In meerdere studies worden planconcepten onderverdeeld in verschillende soorten. Zonneveld (1990) maakt een onderverdeling in vier soorten ruimtelijke concepten (voorbeelden van de diverse soorten concepten zijn gegeven in tabel 2.1). Strategische concepten hebben overwegend een doelstellend karakter. Dit type concepten geeft een referentiekader (grondslagen) voor de ruimtelijke ontwikkeling (fysieke én functionele verhoudingen). Strategische concepten zijn vaak, zoals Zonneveld aangeeft, ‘nogal vaag van inhoud’ doordat ze het resultaat zijn van een proces waarin naar consensus wordt gezocht tussen vele partijen. Met inrichtingsconcepten wordt daadwerkelijk aangegeven wat de gewenste ruimtelijke inrichting van een gebied is met de nadruk op de fysieke verhoudingen. Er wordt een typering

aan een bepaald gebied toegekend (bijv. ‘Nationaal Landschap’ of een bepaalde vorm van verstedelijking). Inrichtingsconcepten hebben een ‘beheersperspectief’ (behouden) of een ‘veranderingsperspectief’ (ingrijpen). Ontwikkelingsconcepten zijn meer op functionele aspecten gericht. Bepaalde functies moeten worden afgeremd of juist gestimuleerd. Ontwikkelingsconcepten concentreren zich vaak op zaken als steden en dorpen (punten) en infrastructuur (lijnen). Gelokaliseerde concepten zijn gericht op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in een specifiek (uniek) gebied.

De indeling in typen planconcepten die Spit en Zoete (2002) maken is gebaseerd op het werk van Zonneveld. Zij onderscheiden in eerste instantie strategische en instrumentele concepten. Strategische concepten zijn gericht op de lange termijn en geven randvoorwaarden voor het maken van keuzes gedurende langere tijd. Ze zijn vaak kort maar krachtig (hoge communicatieve kwaliteiten). Strategische concepten zijn vervolgens onder te verdelen in algemene (generieke) strategische concepten en gelokaliseerde strategische concepten. Instrumentele concepten zijn actiegericht. Er wordt voor bepaalde gebieden een specifiek instrumentarium ingezet. Ze geven dus direct richting aan het handelen. Instrumentele concepten zijn in te delen in de door Zonneveld genoemde inrichtings- en ontwikkelingsconcepten.

Burger et al. (2005) geven aan dat het Ruimtelijk Planbureau in de publicatie ‘Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk’ (2004) nog een ander type planconcepten onderscheidt, namelijk het open planconcept. Dit zijn globale ideeën met ruimte voor nadere invulling op lager schaalniveau die veelal op de lange termijn zijn gericht. Dit type vertoont sterke overeenkomsten met het strategische concept en wordt hier dan ook niet als een apart type concept beschouwd.

Zoals Spit en Zoete aangeven (zie hierboven) kunnen strategische planconcepten op worden gedeeld in algemene en gelokaliseerde strategische concepten. Zonneveld (1990) stelt dat ‘de Randstad’ een gelokaliseerd ontwikkelingsconcept genoemd kan worden. Ook voor inrichtingsconcepten kan een onderverdeling worden gemaakt in algemene en gelokaliseerde concepten. Op deze manier zijn er zes soorten planconcepten te onderscheiden. In tabel 2.1 zijn deze soorten planconcepten, die in het voorgaande aan bod zijn gekomen, weergegeven met daaraan gekoppelde voorbeelden. Het benoemen van concepten is niet eenvoudig. Dit blijkt wel uit het feit dat Zonneveld (1991, in Spit en Zoete 2002 (p. 186)) de Randstad onder de strategisch concepten schaaft, waar hij eerder (zie bovenstaand) de Randstad ook een gelokaliseerd ontwikkelingsconcept noemde.

Tabel 2.1 Typering van planconcepten

		Algemeen	Gelokaliseerd
Strategische concepten		Netwerk van steden, Regio's op eigen kracht, Gebundelde deconcentratie, Scheiding en verweving, Ecologische hoofdstructuur	Groene Hart, Brabantse Stedenrij, Midden-Deltagebied, <i>Randstad Holland</i>
Instrumentele concepten	Ontwikkelingsconcepten	Mainport, Groeikern, Hoofdtransportas	PNL-, ISP- en IPR-gebied, Polynucleaire metropool, Stedenring Centraal Nederland
	Inrichtingsconcepten	Bufferzone, Natuurontwikkelingsgebied, Stadsgewest, Ruilverkaveling	Randstadgroenstructuur

Bron: gebaseerd op Zonneveld (1990), Spit en Zoete (2002) en Burger et al. (2005)

Een planconcept is vaak in verband te brengen met andere concepten. Volgens Zonneveld (1990) staan strategische en andere concepten vaak in een instrumentele verhouding tot

elkaar. Men zou kunnen spreken van ‘ketens van concepten’. Het ene concept is als het ware een invulling van het andere concept. Zo kunnen het ontwikkelingsconcept ‘groeikern’ en het inrichtingsconcept ‘stadsgewest’ in verband worden gebracht met het strategische concept ‘bundeling/concentratie’. Instrumentele concepten zijn niet per sé verbonden aan één ‘bovenliggend’ strategisch concept, maar kunnen vaak in verband worden gebracht met meerdere algemenere concepten. Spit en Zoete (2002) geven aan dat meer algemene concepten (zoals ‘hiërarchie van kernen’ en het ‘regio-begrip’) ten grondslag liggen aan concepten als ‘Stedenring Centraal Nederland’ en het ‘stadsgewest’.

2.5 Koppeling discours, planconcept en dit onderzoek

Zoals in paragraaf 2.3 is besproken kent een beleidsdomein voor een bepaalde periode één of enkele dominante discourses. Het domein van het waterbeheer vormt hier geen uitzondering op. Dicke (2001) geeft een overzicht van verschillende discourses die een belangrijke rol spelen of gespeeld hebben in het Nederlandse waterbeleid. Zij spreekt overigens over ‘narratives’ (letterlijk vertaald ‘verhalen’) in plaats van discourses, maar deze termen hebben wel dezelfde strekking (Zwanikken (2001) geeft aan dat de term ‘verhaal’ in zijn onderzoek ‘discours’ wordt genoemd). In de huidige periode is Ruimte voor de Rivier volgens Dicke een dominant discours op gebied van waterbeheer. Het tegengestelde discours (‘counter narrative’) van Ruimte voor de Rivier, het creëren van veiligheid door grootschalige technische ingrepen (Dicke noemt dit discours ‘Grand Public Works’), ligt echter altijd klaar als er snel ingegrepen moet worden in noodsituaties. Het beleidsdiscours Ruimte voor de Rivier is sterk geïnstitutionaliseerd. Voor grote delen van het rivierengebied zijn namelijk ingrepen gepland en vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing (zie o.a. hoofdstuk drie).

In paragraaf 2.3 is aangegeven dat discourses onder andere opgebouwd zijn uit concepten. Door concepten krijgen discourses vorm en houvast. Ruimtelijke kwaliteit vormt een zeer belangrijk concept in het discours Ruimte voor de Rivier. Ruimtelijke kwaliteit kan gezien worden als een algemeen, strategisch concept. Het geeft namelijk een soort referentiekader voor de ruimtelijke ontwikkeling; randvoorwaarden voor het maken van ruimtelijke keuzes. Het heeft een doelstellend karakter. Ook is het concept, zoals uit dit onderzoek zal blijken, ‘nogal vaag van inhoud’. Verder is het concept ruimtelijke kwaliteit niet verbonden aan één specifieke locatie. Het concept geeft een algemeen idee over hoe de ruimte, in dit geval het rivierengebied, ingedeeld zou moeten worden. De exacte invulling van het concept ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier komt in de rest van dit onderzoek uitgebreid aan bod.

Concepten kunnen in verschillende discourses terugkomen die worden aangehangen door verschillende partijen (coalities van actoren). Er kunnen verschillen in opvatting bestaan tussen discourses over een bepaald concept. Ruimtelijke kwaliteit is een erg algemeen concept dat in vele kringen en op vele plaatsen wordt gehanteerd. Als coalities van actoren, die verschillende discourses aanhangen, samen over een overkoepelend globaal begrip als ruimtelijke kwaliteit gaan praten, kunnen opvattingen hierover botsen en kunnen er ook misverstanden ontstaan. Men verstaat iets anders onder het begrip ruimtelijke kwaliteit, resulterend in een ‘Babylonische spraakverwarring’. In dit onderzoek komt het gebruik van ruimtelijke kwaliteit op algemeen en op projectniveau aan bod. Op projectniveau zou de invloed van verschillende belangen op het gebruik/de invulling van het concept merkbaar kunnen zijn. Deze manier van onderzoeken komt overeen, zoals reeds eerder vermeld, met een (sociaal)constructivistisch perspectief.

3 Ruimte voor de Rivier

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid Ruimte voor de Rivier behandeld. Dit beleid vormt de context van dit onderzoek. Eerst wordt (in paragraaf 3.2) een korte beschrijving van de geschiedenis van het Nederlands waterbeleid inzake veiligheid (bescherming tegen hoogwater) gegeven en hoe men is uitgekomen op ‘ruimte voor de rivier’. Deze gedachte is immers niet uit de lucht komen vallen. In paragraaf 3.3 wordt dieper ingegaan op de inhoud van het beleid Ruimte voor de Rivier en de doelstellingen die het heeft. Paragraaf 3.4 behandelt vervolgens de praktische aanpak en mogelijk toe te passen maatregelen in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier. Het hoofdstuk gaat voornamelijk over de PKB Ruimte voor de Rivier. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier, die los naast de PKB bestaat, komt kort ter sprake in paragraaf 3.2. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier vormt echter niet het onderwerp van voorliggend onderzoek.

3.2 Een korte geschiedenis van het Nederlands waterbeleid

Nederland heeft al eeuwenlang een haat-liefde verhouding met water. Het biedt Nederland voordelen en mogelijkheden, maar het geeft ook veel problemen. De strijd van de Nederlanders tegen het water en het winnen van land ten koste van de zee is een bijna episch verhaal. Nederlanders hebben altijd zij aan zij geleefd met water. Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog werd de aandacht echter van het water afgeleid en was men volop bezig met de wederopbouw. Toen er in 1953 een vreselijke overstroming in Zeeland plaatsvond werd men met de neus op de feiten gedrukt; water is een natuurkracht die op een nietsontziende manier kan toeslaan. Op meer dan negentig plaatsen zijn dijken doorgebroken, meer dan 130.000 hectare land is overstroomd en 1836 mensen vonden de dood (Saeijs et al., 2004). De totale (materiële) schade bedroeg 500.000.000 euro. Door dit ‘shock event’ werd Nederland weer bewust van de gevaren die het leven in een delta met zich meebrengt. De daadwerkelijke aanleg van de Deltawerken, waarvan vóór de oorlog al een planversie bestond, waren het gevolg van deze bewustwording. De totale aanleg duurde uiteindelijk van 1958 tot 1989. Nederland heeft bekendheid verworven met dit technische hoogstandje en veel Nederlanders zijn trots op de Deltawerken. Sinds de aanleg heeft er export plaatsgevonden van kennis naar andere ‘overstromingsgevoelige’ landen.

In de decennia die volgden na de overstroming leefde er een ‘beheerscultuur’ waarin de Nederlandse (civiel)technici het water volledig ‘onder controle’ hadden. Water moest zich volledig aanpassen aan de ruimtelijke ordening en niet andersom. Veiligheid met betrekking tot water werd als een vanzelfsprekend gezien. Dit kwam onder andere tot uiting in de Nadere Uitwerking Rivierengebied uit 1991 (Alberts 2003, in Hidding en Van der Vlist, 2003 (p. 47)). Hierin werd weinig aandacht besteed aan veiligheid en hoogwater en lag de focus vooral op ‘nevenfuncties’ (zoals natuur en recreatie) van het rivierengebied.

Hier kwam verandering in toen het water wederom een dreigend signaal afgaf. Dit keer waren het echter de grote rivieren die voor gevaar zorgden door zeer hoge waterstanden in 1993 en 1995. In 1995 zijn er zelfs 200.000 mensen geëvacueerd vanwege de gevaarlijke omstandigheden (Meijerink, 2005). Deze gebeurtenissen zetten de rivieren weer volop als

risicobron in de schijnwerpers (Alberts 2003, in Hidding en Van der Vlist, 2003 (p. 47)) en het beeld van een veilig Hollands landschap tussen de dijken werd er door bijgesteld. Net als na de overstroming van Zeeland in 1953 werd ook nu snel actie ondernomen. Ditmaal in de vorm van het 'Deltaplan Grote Rivieren', waarmee de dijken in het rivierengebied in versneld tempo zijn versterkt.

Eind jaren negentig kwam langzamerhand het besef dat het Nederlandse watersysteem niet berekend is op de gevolgen van toekomstige klimaatverandering (meer en hevigere neerslagbuien en langere perioden van droogte) in combinatie met zeespiegelstijging en bodemdaling. Deze bewustwording werd onder andere versneld door de wateroverlast in 1998 die in grote delen van Nederland door hevige regenval was ontstaan. Het waterbeleid kan niet langer alleen maar berusten op het verhogen van dijken en het verbeteren van technische infrastructuur (Meijerink, 2005). In het advies van de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000), 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw (WB21)', wordt beschreven hoe men in het waterbeleid met deze toekomstige veranderingen om zou kunnen gaan. Er moet meer aandacht komen voor water vanuit de politiek (niet alleen in tijden van extreem hoogwater) en de bevolking moet beter worden geïnformeerd. Er moet draagvlak worden gecreëerd voor de nieuwe weg die het waterbeleid inslaat. De situatie in Nederland is volgens de Commissie niet extreem onveilig, maar de risico's zijn wel sterk gestegen door het intensievere gebruik van/en plaatsing van 'gevoelige' functies in het rivierengebied en het kustgebied. In WB21 is ruimte voor water een centraal uitgangspunt (dit wordt als een duurzame oplossing voor de toekomstige hoogwaterproblematiek gezien). Afwenteling (maar ook bijv. verdroging) moet worden tegengegaan door de, in het advies van de Commissie zeer belangrijke, drietrapsstrategie van water 'vasthouden, bergen en afvoeren'. Ook wordt er veel waarde gehecht aan mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik en wordt de stroomgebiedbenadering (welke uitgangspunt is van de Europese Kaderrichtlijn Water uit 2000) ondersteund.

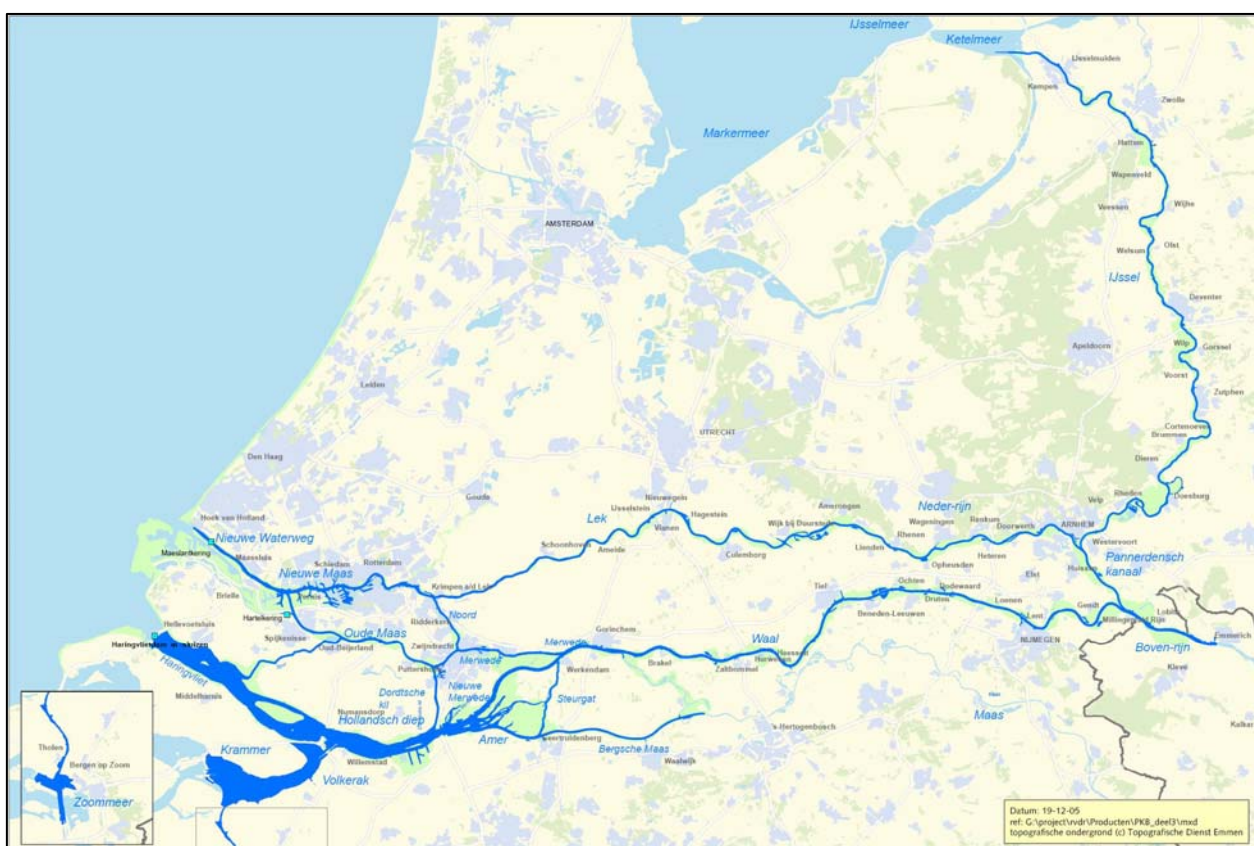
In 2000 heeft het kabinet het standpunt 'Ruimte voor de Rivier' gekozen als uitgangspunt voor de hoogwaterproblematiek in de (grote) rivieren (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2006c). Dit standpunt sluit perfect aan bij het centrale uitgangspunt 'ruimte voor water' uit WB21. De verdere ontwikkeling van de 'Beleidslijn Ruimte voor de Rivier' (deze staat los van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier) werd dan ook wenselijk geacht door de Commissie waterbeheer 21^e eeuw. De Beleidslijn Ruimte voor de Rivier bestaat al sinds 1996 en reguleert/bepert sindsdien ontwikkelingen in de uiterwaarden (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005a). Een nieuwe beleidslijn, Beleidslijn Grote Rivieren, wordt in het voorjaar van 2006 van kracht. Het uitgangspunt blijft het beperken van buitendijkse (in de uiterwaarden dus) ontwikkelingen. Er worden echter wel wat meer ontwikkelingsmogelijkheden gegeven, zolang deze ontwikkelingen maar in combinatie zijn met het creëren van meer ruimte voor de rivier (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005b). In de zomer van 2005 zijn al vijftien experimenten (verkenningen) met buitendijks bouwen van start gegaan om gemeenten een kans te geven om te experimenteren met innovatieve bouwvormen in het rivierbed (onder de voorwaarde dat er ruimte voor de rivier wordt gecreëerd) (Poot, 2005).

De PKB-procedure Ruimte voor de Rivier is door het kabinet bij het kiezen van het standpunt Ruimte voor de Rivier in 2000 aangekondigd. In 2001 wordt daadwerkelijk begonnen met de ontwikkeling van de Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005a). Begin 2006 is de PKB 'Ruimte voor de Rivier' definitief aangenomen.

3.2 Grote lijnen en doelstellingen van Ruimte voor de rivier

Het basisidee achter Ruimte voor de Rivier is dat er in plaats van verdere dijkverhoging en dijkversterking moet worden gezocht naar mogelijkheden om meer ruimte aan water te geven. Alleen dijkverhoging en –versterking bieden geen duurzame oplossing. Het kabinet wil zo anticiperen op de toekomst en bedreigende hoogwaterstanden zoveel mogelijk voorkomen (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005a). Het kabinet wilde voor het rivierengebied als geheel een (integrale) aanpak voor de hoogwaterproblematiek. Om deze reden (noodzaak voor een bovenregionale aanpak) is er een PKB opgesteld (de PKB ‘Ruimte voor de rivier’). In figuur 3.1 is het plangebied aangegeven waar de PKB op van toepassing is. De riviertrajecten/gebieden die tot het plangebied horen zijn in het donkerblauw aangegeven.

Figuur 3.1 Plangebied PKB Ruimte voor de Rivier.



Bron: Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005b)

Het plangebied omvat de volgende gebieden/riviertrajecten (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005b):

- Rijntakken vanaf Lobith tot aan het Ketelmeer en tot aan zee bij de Maeslantkering en de Haringvlietsluizen. Hieronder vallende volgende riviertrajecten: Boven-Rijn, Pannerdensch Kanaal, IJssel, Neder-Rijn/Lek, Waal, Merwedede, Nieuwe Maas, Oude Maas, Hollandsch Diep en Haringvliet.
- Bedijkte deel van de Maas benedenstrooms van Hedikhuizen. Hieronder vallen de Bergsche Maas en de Amer.

- Het Volkerak en het Zoommeer en het gebied hieromheen.
- Gebieden die nodig zijn voor natuurmitigatie/-compensatie of voor 'toepassing van de programmatische aanpak'.

Bij de beschrijving van de te nemen maatregelen en de te behalen/behouden kwaliteiten van de gebieden is er in de PKB Ruimte voor de Rivier een verdere onderverdeling gemaakt in deelgebieden.

In de PKB Ruimte voor de Rivier komen twee belangrijke doelstellingen naar voren (een 'dubbeldoelstelling'). Ten eerste wil men de veiligheid in het rivierengebied verhogen door meer ruimte aan water te geven en zo het gebied tegen overstromingen te beschermen. Door meer ruimte te geven aan de rivier zullen de maatgevende hoogwaterstanden omlaag gaan (en dus niet de dijken omhoog). Men wil voor 2015 voldoen aan de wettelijk vereiste veiligheidsnormen die in 2001 zijn verhoogd. De Rijntakken moeten in 2015 16.000 m³/s veilig kunnen afvoeren (oftewel een maatgevende afvoer van 16.000 m³/s) en de Maas 3800 m³/s. Vóór 2001 was dit respectievelijk 15.000 m³/s en 3650 m³/s (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005a). Met deze verhoging wordt geanticipeerd op toekomstige klimaatveranderingen die een hogere afvoercapaciteit van de rivieren kunnen gaan eisen. In het benedenrivierengebied spelen bodemdaling, zeespiegelstijging en frequentere westelijke stormen (wat ook geldt voor de IJsseldelta) ook een belangrijke rol in het gevaar van rivieroverstromingen (daar is de rivierafvoer niet de dominante risicofactor (Alberts 2003, in Hidding en Van der Vlist, 2003 (p. 50)). De projecten in het kader van Ruimte voor de Rivier zullen dan ook in 2015 gerealiseerd moeten zijn. Er moet ook worden geanticipeerd op ontwikkelingen op de lange(re) termijn. Er bestaan veel onzekerheden over de toekomstige afvoeren van de Rijn en de Maas vanwege de onzekere klimaatveranderingen en onzekerheid over maatregelen die in het buitenland worden getroffen tegen overstromingen langs de Maas en de Rijn (die hebben invloed op de rivierafvoeren in Nederland). Het kabinet trekt haar visie door naar het jaar 2100. Voor dat jaartal neemt men als uitgangspunt (volgens het gemiddelde scenario) een afvoer van 18.000 m³/s voor de Rijn en 4.600 m³/s voor de Maas (en een zeespiegelstijging van 60 cm). Vanwege de ingrijpende ruimtelijke veranderingen die Ruimte voor de rivier projecten teweegbrengen, is het noodzakelijk deze langetermijnvisie (volgens het 'voorzorgsprincipe') mee te nemen in het maatregelenpakket (in de projecten dus) (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2006a). Maatregelen voor de korte termijn (2015) moeten afgestemd worden op mogelijkheden/omstandigheden op de lange termijn (richting 2100).

De tweede hoofddoelstelling die naar voren komt in de PKB Ruimte voor de Rivier is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied. Het doel is de locaties in het rivierengebied die, ten behoeve van de veiligheid, worden onderworpen aan ruimtelijke ingrepen zo 'goed en aangenaam mogelijk' in te richten (Projectorganisatie RvR, 2006a). De gedeeltelijke herinrichting van het rivierengebied biedt kansen voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit (Projectorganisatie RvR, 2006a). De ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied staat momenteel onder druk. Het gebied wordt door de Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005a) gezien als een belangrijk deel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het is de bedoeling dat het gebied er in economisch, ecologisch en landschappelijk opzicht op vooruit gaat (deze punten worden overigens ook als huidige sterke punten van het rivierengebied genoemd). In hoofdstuk 5 zal een nadere uitwerking van de betekenis van ruimtelijke kwaliteit binnen Ruimte voor de Rivier worden gegeven.

3.3. Aanpak en geplande maatregelen

Er zullen in de komende jaren veel ruimtelijke ingrepen plaatsvinden in het rivierengebied om de toekomstige maatgevende afvoeren van de rivieren aan te kunnen. De maatgevende hoogwaterstanden (MHW's) moeten omlaag middels het bieden van meer ruimte aan de rivieren. Voor het rivierengebied als geheel is er in de PKB een maatregelenpakket (het 'basispakket') opgesteld waarin een combinatie te vinden is van binnendijkse en buitendijkse maatregelen die in 2015 moeten zijn uitgevoerd. De totale kosten worden geschat op 2,2 miljard euro (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2006b). Elk project heeft een taakstelling meegekregen voor een bepaalde verlaging van de lokale MHW. In PKB deel 3 (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005b) is een overzicht opgenomen met de geplande maatregelen/projecten uit het basispakket. Dit pakket bevat 39 maatregelen voor de 'korte' termijn. Daarnaast zijn er nog maatregelen gepland voor het bergen van, bij de ruimtelijke ingrepen vrijkomende, grond in depots (10 nieuwe en 4 bestaande depots) en eventuele vervangende/aanvullende maatregelen op het basispakket.

Alberts (2003, in Hidding en van der Vlist, 2003 (p. 52-53)) geeft een overzicht van acht mogelijke ingrepen die bij Ruimte voor de Rivier kunnen worden ingezet. Naast dijkverbetering, de klassieke manier die zo weinig mogelijk gebruikt moet worden, zijn dat de volgende maatregelen (de eerste vier zijn buitendijkse maatregelen, de andere drie zijn binnendijks):

- Verwijdering van obstakels en knelpunten uit het rivierbed (bijvoorbeeld het verwijderen van landhoofden van bruggen).
- Kribverlaging
- Zomerbedverdieping
- Uiterwaardvergraving (uiterwaardverlaging of bijv. het graven van nevengeulen)
- Dijkverlegging
- Groene rivier / bypass
- Retentiebekken (tijdelijke 'parkeerplaats' voor water, waarbij de top van de 'hoogwatergolf' in de rivier wordt afgevangen en naar het bekken geleid. Hier heeft het hele benedenstrooms gebied voordeel van)

De laatste vier maatregelen hebben ruimtelijk gezien de meest ingrijpende gevolgen. Er zijn vier koploperprojecten aangewezen waarbij reeds een begin is gemaakt met de voorbereidende fase (planstudiefase) vóór de vaststelling van de PKB Ruimte voor de Rivier. Dit zijn de dijkverlegging Westenholte, de uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden (beide bij Zwolle), de ontpoldering Noordwaard (bij Werkendam) en de ontpoldering Overdiepsche Polder (bij Waalwijk). Het kabinet heeft zes extra koploperprojecten aangewezen op advies van de stuurgroep Ruimte voor de Rivier (Projectorganisatie RvR, 2006b).

Volgens velen moet er nadrukkelijk naar mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik worden gezocht bij het uitvoeren van het Ruimte voor de Rivier beleid. Volgens Alberts (2003, in Hidding en Van der Vlist, 2003) is meervoudigheid zelfs de enige begaanbare weg. Er moet gezocht worden naar mogelijkheden om de verschillende functies van het rivierengebied met elkaar te combineren. Zo kan de 'waterfunctie' op sommige locaties bijvoorbeeld samengaan met recreatie en/of natuurontwikkeling of zelfs met stedelijke functies. Functiecombinaties kunnen alleen zolang de 'secundaire functies' worden

aangepast aan de 'hoofdfunctie'; water. Door een meervoudig gebruik van de ruimte kan ruimte efficiënter worden gebruikt en kan er (door aantrekkelijke projecten met functiecombinaties mogelijk te maken) meer bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak worden gecreëerd voor het beleid Ruimte voor de Rivier.

4 Ruimtelijke kwaliteit

4.1 Inleiding

Alvorens ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier te beschouwen (dit gebeurt in de volgende hoofdstukken), wordt in dit hoofdstuk het concept ruimtelijke kwaliteit in het algemeen behandeld. De resultaten van deze behandeling kunnen naast de resultaten van de beschouwing van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier gelegd worden en eventueel enige houvast bieden voor de navolgende hoofdstukken. In paragraaf 4.2 worden diverse algemene 'definities' en invullingen van het begrip ruimtelijke kwaliteit, zoals deze in de diverse bestudeerde publicaties naar voren komen, beschreven. Het gaat hierbij om beschrijvingen uit nationale nota's ruimtelijke ordening, maar ook om beschouwingen over en beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit uit andere bronnen. In de slotbeschouwing van dit hoofdstuk, paragraaf 4.3, wordt de informatie uit de voorgaande paragraaf geïnterpreteerd/geanalyseerd.

4.2 Het begrip ruimtelijke kwaliteit

Het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt tegenwoordig veel gebruikt (met name in beleidsdocumenten), maar het is vaak niet erg duidelijk wat er precies mee bedoeld wordt. Ruimtelijke kwaliteit is een normatief begrip (Hooimeijer et al. (2001) waar verschillende definities, opvattingen en veelomvattende omschrijvingen van in omloop zijn. Veel van deze definities bestaan uit verschillende componenten die samen de ruimtelijke kwaliteit bepalen. Van Dam (2002) noemt ruimtelijke kwaliteit een zogenaamd 'containerbegrip'. Het begrip bestaat uit verschillende dimensies/aspecten en verschillende mensen benadrukken verschillende dimensies van het begrip. Iedereen gebruikt hetzelfde begrip, maar verstaat er iets anders onder (containers zien er van de buitenkant hetzelfde uit, maar de inhoud kan erg verschillen). Van Dam geeft aan dat ruimtelijke kwaliteit een subjectief, of op zijn hoogst intersubjectief, begrip is. Volgens hem 'zit kwaliteit tussen de oren' (evenals 'leefbaarheid' overigens). Door het grote aantal dimensies en interpretaties is het moeilijk een eenduidige uitleg van ruimtelijke kwaliteit te geven. Kortom, het is een moeilijk te hanteren begrip. Galle (1995, in Zwanniken 2001 (p. 7)) schrijft het volgende over ruimtelijke kwaliteit: 'Ruimtelijke kwaliteit is niets anders dan dat de verschillende functies waarvoor een ruimte bestemd is daar ook tot hun recht kunnen komen. Ruimtelijke kwaliteit staat niet los van de bestemming die aan een gebied is gegeven maar staat altijd in relatie tot bepaalde functies of activiteiten. Stille is een kwaliteit in een stiltegebied, maar malaise in een stadscentrum'. Volgens Galle is de kwaliteit van ruimte niet eenvoudig te definiëren. Dit definiëren is volgens haar contextgebonden (cultuur-, tijds-, en locatiegebonden). Volgens Reijndorp et al. (1998, in Zwanniken 2001 (p. 7)) lopen kwaliteitsdefinities altijd sterk uiteen en zijn ze nooit onomstreden.

Het ministerie van VROM (2006) geeft in de Nota Ruimte aan dat ruimtelijke kwaliteit als begrip al eeuwen gehanteerd wordt. Het begrip kwam echter als beleidsbegrip voor het eerst duidelijk naar voren in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Vino) en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) (Beukema, 1996).

In de *Vino* stelde men het volgende over ruimtelijke kwaliteit: ‘de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting moet tegemoet komen aan de (hoge) eisen die nieuwe bedrijven in een internationale context stellen’ (Ministerie van VROM, 2006). Zoals uit deze stelling op te maken valt, waren de opvattingen over ruimtelijke kwaliteit in die tijd (eind jaren tachtig, begin jaren negentig) sterk economisch getint. Dit kwam hoofdzakelijk door de economische terugslag in de jaren tachtig. Nederland moest aantrekkelijk zijn voor buitenlandse bedrijven en haar geografische ligging uitbuiten, onder andere door de verdere ontwikkeling van de ‘mainports’ Schiphol en Rotterdam (Ministerie van VROM, 2001). In de Vierde Nota (Ministerie van VROM 1988a) worden de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde aan het begrip ruimtelijke kwaliteit gekoppeld. Volgens de Vierde Nota is de gebruikswaarde (van een gebied of gebouw) hoog als er sprake is van samenhang en doelmatigheid. Dat kan worden bereikt als verschillende functies in een gebied elkaar niet hinderen, maar juist ondersteunen. Belevingswaarde heeft te maken met verscheidenheid en herkenbaarheid van de ruimtelijke inrichting. De ‘grote mate’ van verscheidenheid (en daarmee de herkenbaarheid) van steden, dorpen, land en water moet behouden (en waar mogelijk vergroot) worden. Er wordt gerefereerd aan het belang van kwaliteit van voorzieningen voor bedrijfsvestiging (economische aantrekkelijkheid) en dat de kwaliteit van de woning en de woonomgeving belangrijker wordt als de burger meer keuzevrijheid krijgt. Een hoge toekomstwaarde wordt bereikt als een gebouw duurzaam is en aangepast kan worden aan veranderende eisen (flexibiliteit). Wat er onder de toekomstwaarde van gebieden wordt verstaan komt hier niet terug. In deel A (beleidsvoornemen) van de Vierde Nota (VROM, 1988b) wordt er ook gesproken over de factoren functie, tijd en vorm. Deze zijn min of meer ‘omgezet’ in respectievelijk gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde. In de uiteindelijke versie van de Vierde Nota zijn de termen functie, tijd en vorm niet meer opgenomen als de bepalende factoren voor de ruimtelijke kwaliteit.

Deze deling in drie waarden van het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt ook gebruikt in vele andere werken, waaronder de publicatie ‘Ruimtelijk beter investeren’ (Rijksplanologische Dienst, 1996). Daarin worden de begrippen als volgt uitgewerkt in (iets) concretere begrippen:

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

Volgens de Vijfde Nota (Ministerie van VROM, 2001) kwam de ‘mainportgedachte’ steeds meer op gespannen voet te staan met algemene kwaliteitsdoelen uit de Vierde Nota en klonken er luidere pleidooien om de ‘belevingswaarde’ van de/het onder druk staande natuur en landschap beter te beschermen. In de *Vinex* wordt ruimtelijke kwaliteit aangeduid als ‘een ruimtelijke inrichting die niet alleen doelmatig, maar ook mooi moet zijn en geschikt moet zijn om verdere veranderingen op te vangen’ (Ministerie van VROM, 1990). Deze definitie is niet zo economisch getint als de stelling uit de Vierde Nota. Wel blijft er de koppeling met gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde. In de *Vinex* (Ministerie van VROM, 1991) wordt hier het volgende onder verstaan:

- Gebruikswaarde. Gebruiksfuncties van de ruimte moeten elkaar niet hinderen en moeten elkaar zo mogelijk versterken. Dit kan worden bereikt door een creatieve ruimtelijke inrichting waarin functiecombinaties gebruikt kunnen worden en botsende functies op een goede manier van elkaar worden gescheiden.
- Belevingswaarde. Er moet worden gelet op de verscheidenheid en herkenbaarheid van de ruimte. Volgens het ministerie van VROM moeten diversiteit, ontwerp kwaliteit en bescherming van cultuurhistorische waarden nagestreefd worden in het belang van de belevingswaarde.
- Toekomstwaarde. De ruimte moet in de toekomst bruikbaar blijven voor verschillende functies (ongeacht het huidige gebruik). De ruimtelijke inrichting moet flexibel en duurzaam zijn en een voldoende (milieu)kwaliteit moet in stand blijven.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Vijno) (Ministerie van VROM, 2001) staat ruimtelijke kwaliteit centraal (het komt als een expliciete doelstelling naar voren). Volgens deze nota is het streven naar ruimtelijke kwaliteit 'het streven naar een mooie en functionele leefomgeving'. Het begrip wordt in de Vijno verder uitgewerkt door middel van zeven dimensies (of criteria) die richting moesten geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland voor de komende dertig jaar:

- Ruimtelijke diversiteit. Verschillende (uiteenlopende) stedelijke milieus en landschappen moeten hun eigen karakter kunnen behouden en versterken. Hierin spelen bijvoorbeeld groene ruimten tussen steden, karakteristieke landschappen (zoals veenweidegebieden) en afwisseling van open en stedelijk landschap langs infrastructuur een rol.
- Economische en maatschappelijke functionaliteit. Functies mogen elkaar niet verdringen en ze moeten op elkaar aansluiten zodat ze elkaar kunnen versterken. Hierdoor moet het vestigingsklimaat verbeterd worden en wordt verspilling van ruimte tegengegaan. De bereikbaarheid van bedrijventerreinen en, op een grotere schaal, economische kerngebieden is bijvoorbeeld belangrijk.
- Culturele diversiteit. Er moet ruimte zijn voor een verscheidenheid. Historie moet zichtbaar blijven naast de technologie en mogelijk dienen als inspiratiebron. behoud of versterking van cultureel erfgoed, diversiteit in architectuur en multiculturele woon-, werk- en recreatiemilieus in de steden is bijvoorbeeld belangrijk.
- Sociale rechtvaardigheid. De ruimtelijke omstandigheden moeten iedereen kansen bieden op een goed bestaan. Iedere sociale groep en regio moet goede mogelijkheden hebben voor wonen, werken, recreatie en mobiliteit (voorkomen van contrast tussen rijk landelijk gebied en arme stad). Zo moet er bijvoorbeeld aandacht zijn voor de bereikbaarheid van lokale en regionale voorzieningen, ruimtelijke spreiding van openbaar vervoer en ruimtelijk evenwicht in de woningmarkt.
- Duurzaamheid. Duurzame oplossingen moeten worden nagestreefd. Ecologisch waardevolle systemen moeten behouden of hersteld worden en de ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de bestrijding van milieuproblemen en aan de zorg voor een veilige omgeving. Hierbij spelen bijvoorbeeld de ecologische hoofdstructuur en zonering tegen milieuproblemen een rol.
- Aantrekkelijkheid. Er moet meer aandacht besteed worden aan ontwerp en inrichting van stad en landschap (schoonheid moet behouden blijven) en het inpassen van infrastructuur. Zones langs infrastructuur, open ruimten, bufferzones, 'mooie steden' en natuurgebieden zijn bijvoorbeeld belangrijk als het gaat om aantrekkelijkheid.

- Menselijke maat. De ruimtelijke inrichting moet bij de behoeften en belevingswereld van burgers aansluiten. Men mag niet worden overweldigd door gebouwen of infrastructuur. Er moeten bijvoorbeeld genoeg ‘mooie’ openbare ruimten zijn in steden en infrastructuurele knooppunten moeten overzichtelijk zijn.

Hooimeijer et al. (2001) hebben geprobeerd het begrip ruimtelijke kwaliteit te conceptualiseren. Zij zijn niet erg onder de indruk van de onderverdeling van ruimtelijke kwaliteit in zeven dimensies, zoals deze in de Vijfde Nota is uitgewerkt. Volgens hen wordt door deze indeling de begripsverwarring eerder versterkt dan opgelost en roept deze lijst van zeven dimensies vragen op. Hooimeijer et al. geven een andere conceptualisering van het begrip. Volgens hen wordt ruimtelijke kwaliteit vanuit verschillende disciplines/belangen verschillend beschouwd en ontstaat veel van de begripsverwarring rondom ruimtelijke kwaliteit doordat ontwerpcriteria/waarden (gebruiks- toekomst- en belevingswaarde) en de verschillende af te wegen belangen niet onderscheiden worden. Zij verbinden het begrip met economische, culturele, sociale en milieu-/ecologische belangen. Deze zijn gekozen omdat het de bepalende belangen zijn in de discussie omtrent de ruimtelijke ordening op nationaal niveau. Ze liggen echter niet helemaal vast. Dit soort algemene (maatschappelijke) belangen kunnen veranderen in de tijd. Zo is het culturele belang relatief nieuw en is ook (het grootste deel van) het ecologisch/milieubelang nog niet zo ‘oud’ (kwam op in de jaren zeventig). De vier algemene belangen zijn in een matrix (zie tabel 4.1) afgezet tegen de drie bekende waarden van ruimtelijke kwaliteit: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze waarden liggen meer vast dan de ‘belangen’.

Tabel 4.1: Matrix ruimtelijke kwaliteit

	Economisch	Sociaal	Ecologisch	Cultureel
Gebruiks- waarde	Allocatie-efficiency	Toegang	Veiligheid, Hinder	Keuzevrijheid
	Bereikbaarheid	Verdeling	Verontreiniging	Verscheidenheid
	Externe effecten	Deelname	Verdroging	Ontmoeting
	Multi-purpose	Keuze	Versnippering	
Belevings- waarde	Imago	Ongelijkheid	Ruimte, Rust	Eigenheid
	Attractiviteit	Verbondenheid	Schoonheid	Schoonheid
		Veiligheid	Gezondheid	Contrast
Toekomst- waarde	Stabiliteit/flexibiliteit	Insluiting	Voorraden	Erfgoed
	Agglomeratie	Cultures of poverty	Ecosystemen	Integratie
	Cumulatieve attractie			Vernieuwing

Bron: Hooimeijer et al. (2001)

Op deze manier is er in de studie van Hooimeijer et al. een ‘complete’ visie op/opvatting van ruimtelijke kwaliteit verkregen waarin alle waarden en belangen vertegenwoordigd zijn. Zo ontstaat er een omvattende verzameling van ruimtelijke kwaliteitsaspecten (normatieve criteria). Hierin kunnen andere visies worden geplaatst om zo te kijken of er sprake is van een beperkte visie op ruimtelijke kwaliteit of dat men bijvoorbeeld nadruk legt op (verschillende gewichten plaatst bij) bepaalde aspecten van ruimtelijke kwaliteit in een visie. Zo wordt er in het Natuurbeleidsplan van het Ministerie van LNV (1990) bijvoorbeeld (logischerwijs) de nadruk gelegd op het ecologische belang en (in mindere mate) op het culturele belang. Via deze matrix kunnen de diverse visies en opvattingen over ruimtelijke kwaliteit uitgewisseld en vergeleken worden. Het is volgens Hooimeijer et al. (2001) belangrijk dat begrippen van verschillende abstractieniveaus niet door elkaar heen gebruikt worden. Bij de verwarring die hierdoor kan ontstaan kan de matrix dienen als structurend hulpmiddel.

In de nieuwste nota over de ruimtelijke ordening, de Nota Ruimte (Ministerie van VROM et al., 2006), wordt het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland als onderdeel van het hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid genoemd¹. In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat ruimtelijke kwaliteit kan worden uitgedrukt in de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Ook in de Vno en in de Vnex werd ruimtelijke kwaliteit in deze begrippen uitgewerkt. De gebruikswaarde is goed als de ruimte op een veilige manier gebruikt kan worden voor verschillende functies (zoals wonen, recreatie en werken) die elkaar niet hinderen, elkaar zo mogelijk versterken en toegankelijk zijn voor alle bevolkingsgroepen en –lagen. Belevingswaarde is volgens de Nota Ruimte vrij lastig uit te drukken. Het speelt een belangrijke rol in de leefomgeving. Bij belevingswaarde gaat het om cultureel besef en diversiteit, identiteit (aanwezigheid van karakteristieke kenmerken), menselijke maat, ruimtelijke variatie (bijvoorbeeld in vorm, afmetingen, geluid, drukte, harmonie, geur (stank) en kleur) en afleesbaarheid van schoonheid en (cultuur)historie. Toekomstwaarde omvat kenmerken als robuustheid, biodiversiteit, duurzaamheid en flexibiliteit (en aanpasbaarheid) in de tijd (ontvankelijk voor nieuwe culturele en economische ‘betekenissen’ en geschikt voor nieuwe vormen van gebruik). De Nota Ruimte geeft aan dat de ‘lagenbenadering’ goed samengaat met ruimtelijke kwaliteit. Als er in plannen namelijk duidelijk rekening gehouden wordt met de drie lagen van het landschap (ondergrond, netwerken en occupatie), de interacties hiertussen en de condities die de lagen in het plangebied stellen, kunnen plannen bruikbaar, duurzaam en toekomstgericht zijn (en dus een hoge ruimtelijke kwaliteit borgen).

In de Nota Ruimte wordt het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ gebruikt. Hoe ruimtelijke kwaliteit concreet uitgewerkt wordt, moet per situatie worden bepaald door provincies en gemeenten. Het rijk zal zich hoofdzakelijk alleen intensief bemoeien met de nationale ‘Ruimtelijke Hoofdstructuur’ (nationale RHS: gebieden die het rijk vanuit ruimtelijke optiek van nationaal belang acht (komt overigens ook al terug in o.a. Vnex en Vjno)), maar er zijn wel een aantal regels opgesteld om te zorgen voor een zogenaamde ‘generieke basiskwaliteit’ in heel Nederland (een soort ondergrens voor ruimtelijke kwaliteit). Voor de nationale RHS, waar het rivierengebied overigens deel van uitmaakt, streeft het rijk naar ‘meer dan basiskwaliteit’. Door het borgen, en waar mogelijk te vergroten, van de basiskwaliteit en door extra aandacht aan de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur te schenken, wil de rijksoverheid zorgen voor de (verbetering van) ruimtelijke kwaliteit op het niveau van Nederland als geheel. Het rijk geeft in de Nota aan wat de te betrekken kwaliteiten zijn als het gaat om basiskwaliteit en de nationale RHS. In bijlage 1 worden de onderdelen van de nationale RHS en de basiskwaliteiten, die voor de rest van Nederland gelden, aangegeven zoals deze in de Nota Ruimte opgenomen zijn.

4.3 Slotbeschouwing

Ruimtelijke kwaliteit is een veelgebruikt begrip. Het wordt veel gehanteerd als algemene beleidsdoelstelling op een hoog abstractieniveau (landelijk, provinciaal). Zoals in dit hoofdstuk naar voren komt, bestaan er veel verschillende opvattingen over en definities

¹ Het 'totale' hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid is om ‘op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtevragende functies, de leefbaarheid van Nederland te waarborgen en te vergroten, en de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland te verbeteren, waarbij speciaal aandacht wordt geschonken aan het scheppen van de juiste condities voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie’ (Ministerie van VROM et al., 2006 (p. 22)).

van ruimtelijke kwaliteit. Men kan niet zeggen: ‘Dit is dé betekenis van ruimtelijke kwaliteit’. Ruimtelijke kwaliteit is dus een complex en veelomvattend begrip en is niet goed in één zin te vatten. In alle beschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit wordt het begrip aangeduid als een verzameling van meerdere kwaliteiten, waarden of dimensies die samen ‘ruimtelijke kwaliteit’ vormen.

Verschillende belangen/posities in de maatschappij hebben verschillende visies op ruimtelijke kwaliteit. Zij benaderen het begrip vanuit verschillende oogpunten en leggen nadruk op bepaalde ruimtelijke kwaliteitsaspecten. Hierdoor ontstaan specifieke opvattingen van het begrip. In de nota ‘Ruimte voor architectuur’ (ministeries van VROM en WVC, 1991) wordt er bijvoorbeeld gefocust op de gebouwde omgeving en spreekt men van architectonische kwaliteit. In het eerder genoemde voorbeeld van het Natuurbeleidsplan is er sprake van een meer ecologische invalshoek. Deze verschillen in visie komen ook naar voren in de studie van Hooimeijer et al. (2001). Verschillende ‘beleidsstukken’ leggen verschillende accenten. Er is veelal sprake van een (vanuit de matrix van Hooimeijer et al. gezien) beperkte visie op ruimtelijke kwaliteit, waarin sommige ruimtelijke kwaliteitsaspecten worden weggelaten en andere juist extra aandacht krijgen. Aanhangers van verschillende discoursen kunnen verschillend tegen het begrip ruimtelijke kwaliteit aankijken.

Visies op ruimtelijke kwaliteit verschillen niet alleen tussen de diverse maatschappelijke belangen, maar lopen ook uiteen in de tijd. Volgens Hooimeijer et al. (2001) weerspiegelen accentverschuivingen en innovaties in het ‘gedachtegoed’ rond ruimtelijke kwaliteit ‘in belangrijke mate de consensus ten aanzien van de legitimiteit van beleid en het gewicht dat aan uiteenlopende private en publieke belangen wordt toegekend’ (p. 16). Bepaalde dominante discoursen bepalen de uitgangspunten in een beleidsveld voor een bepaalde tijd. De (tijdelijke) invulling van een veelgebruikt concept als ruimtelijke kwaliteit hangt dan ook af van de dan geldende dominante discoursen. Verschillen in opvattingen van het begrip in de tijd komen onder andere naar voren in de verschillende Nota’s Ruimtelijke Ordening. Zo ligt er in de Vno meer nadruk op economische aspecten dan in latere nota’s en wordt de indeling in zeven dimensies uit de Vno niet herhaald in de Nota Ruimte. De indeling in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde komt veel voor. Zo ook in veel beleidsstukken, waaronder de Vno, de Vnex en de Nota Ruimte. De inhoud van deze waarden kan echter variëren. Zo is er in de Vno minder aandacht voor duurzaamheid, milieu en ecologische waarden onder het kopje ‘toekomstwaarde’ dan in latere nota’s. Ogenscheinlijk is de invulling van ruimtelijke kwaliteit nogal verschillend tussen de Nota Ruimte en de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening vanwege de verschillende indelingen (de ‘drie waarden’ tegenover de ‘zeven dimensies’). De inhoud van de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde in de Nota Ruimte overlapt echter voor een behoorlijk gedeelte met de zeven dimensies uit de Vijfde Nota. Zo komt de dimensie ‘menselijke maat’ letterlijk terug en komen de dimensies ‘aantrekkelijkheid’, ‘ruimtelijke diversiteit’ en ‘culturele diversiteit’ gedeeltelijk terug onder de noemer ‘belevingswaarde’ in de Nota Ruimte. ‘Duurzaamheid’ komt letterlijk terug onder ‘toekomstwaarde’ en aspecten van de dimensies ‘sociale rechtvaardigheid’ en ‘economische- en maatschappelijke functionaliteit’ komen terug onder ‘gebruikswaarde’.

Veelal zijn de omschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit zo abstract dat ze niet direct hanteerbaar zijn op uitvoeringsniveau. De omschrijvingen zijn vaak ‘samenraapsels’ van algemene begrippen met een ‘positieve klank’. Het is kortom een zeer algemeen strategisch concept, waar vele invullingen aan te geven zijn. Ruimtelijke kwaliteit moet dan ook uitgelegd (geconcretiseerd) worden in de specifieke context (tijd en ruimte) waarin het gebruikt wordt.

5 Ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken drie en vier zijn Ruimte voor de Rivier en ruimtelijke kwaliteit afzonderlijk behandeld. Zoals reeds in de hoofdstukken één en drie is aangegeven, is het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied (naast het herhogen van de veiligheid) een hoofddoelstelling van het beleid (de PKB) Ruimte voor de Rivier (RvR). In dit hoofdstuk zal ruimtelijke kwaliteit worden bekeken in de context van het beleid Ruimte voor de Rivier. In paragraaf 5.2 wordt (op chronologische wijze) behandeld hoe ruimtelijke kwaliteit op algemeen niveau terugkomt in Ruimte voor de Rivier. Het gaat hier voornamelijk om publicaties die zijn verschenen in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier. In paragraaf 5.3, slotbeschouwing, wordt de grote hoeveelheid informatie die in dit hoofdstuk naar voren komt geanalyseerd.

5.2 Omschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier

Ruimte voor de Rivier is een groot en ingrijpend project. De plannen die er uit voortkomen hebben grote ruimtelijke gevolgen voor bijna het hele ‘grote rivierengebied’ (voor exact plangebied, zie hoofdstuk 3). Er zijn erg veel verschillende partijen die wel op één of andere manier betrokken/beïnvloed worden door de toekomstige ingrepen in het rivierengebied. Vanwege de vele en grote belangen die met het ruimte voor de rivier beleid samengaan is dan ook besloten het beleid aan een PKB-procedure te onderwerpen (er is overigens ook een fikse som geld mee gemoeid). Gedurende deze procedure zijn er verschillende ‘PKB-publicaties’ verschenen. In deze paragraaf wordt beschreven hoe het onderwerp ruimtelijke kwaliteit naar voren komt in diverse ‘PKB-publicaties’ omtrent ruimte voor de rivier. De volgende publicaties komen aan de orde: Startnotitie Ruimte voor de Rivier, een special over ruimtelijke kwaliteit bij de derde voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier, PKB deel 1, deel 2 en deel 3 en adviezen van de Vromraad en het College van Rijksadviseurs m.b.t. PKB deel 1. Daarnaast komen nog een aantal alternatieve bronnen aan bod die ruimtelijke kwaliteit in het licht van Ruimte voor de Rivier behandelen. Er is zoveel mogelijk een chronologische volgorde aangehouden.

5.2.1 Startnotitie Ruimte voor de Rivier

In de startnotitie van RvR (Projectorganisatie RvR, 2002) wordt gesteld dat het rivierengebied één van de meest karakteristieke landschappen van ons land is (in de Vijno wordt het rivierengebied overigens benoemd tot Nationaal Landschap). Er moet zuinig mee omgesprongen worden, temeer omdat het rivierengebied onder (ruimtelijke) druk staat. Oprukkende verstedelijking en bedrijfsterreinen dreigen rivieren in te klemmen en (harde) infrastructuur kan een barrière vormen voor planten, dieren én mensen. Het gebied wordt uniformer en ‘rommeliger’ (open karakter kan verloren gaan). Oude riviersteden zijn niet meer ‘gericht’ op de rivier (belangrijke cultuurhistorische elementen dreigen te verdwijnen). In de startnotitie wordt aangegeven dat vanwege de nadruk op ruimtelijke veiligheidsmaatregelen de doelstelling ‘verbetering van de ruimtelijke kwaliteit’ is

toegevoegd. Zo kan de ‘negatieve ruimtelijke druk’ een halt worden toegeroepen. In de startnotitie wordt gesteld dat ruimtelijke kwaliteit een rol speelt bij besluiten over:

- De ruimtelijke bestemming van een gebied. Afweging tussen ruimteclaims op basis van de ruimtelijke visie van het betreffende gebied. De veiligheidsmaatregelen moeten niet alleen vanuit rivierkundig oogpunt op een bepaalde locatie wordt gerealiseerd, maar ook vanuit ruimtelijke overwegingen.
- De inrichting. Het wijzigen of combineren van functies. Misschien kan ruimte voor water combineren met bijvoorbeeld natuur of landbouw.
- Het beheer van gebieden. Naast het in stand houden/verbeteren van het waterbergend of –afvoerend vermogen, moeten ook de aanwezige ruimtelijke kwaliteiten in stand worden gehouden (en waar mogelijk verbeteren worden). Hier kan het bijvoorbeeld gaan om voorzieningen voor recreatieve ontsluiting en elementen en structuren van cultuurhistorisch en/of landschappelijk belang.

Men wil de openheid van het gebied handhaven en cultuurhistorie (karakteristieke bebouwing en landschappelijke elementen) aandacht geven. In de startnotitie wordt aangegeven dat het ontwikkelen van (nieuwe) natuur in het rivierengebied een speciale vermelding verdient, omdat in het Tweede Structuurschema Groen Ruimte staat dat de rivierverruimende maatregelen waar mogelijk moeten bijdragen aan de Ecologische Hoofdstructuur. Door de ruimtelijke kwaliteit in het oog te houden kan het rivierengebied ‘mooier en leefbaarder’ worden gemaakt. Er moet worden gestreefd naar combinaties van water met andere functies.

Ook wordt aangegeven dat nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met de lange termijn, vanwege de vereiste ingrijpende ruimtelijke maatregelen en de in de toekomst nóg verdere stijgingen van de zeespiegel en rivierafvoeren. Dit wordt ook genoemd in de latere onderdelen van de PKB-procedure. Op grond van de ‘Spankrachtstudie’ is er een visie voor de lange termijn opgesteld. Korte termijn maatregelen (tot 2015) moeten getoetst worden aan deze visie (er moeten ook gebieden worden gereserveerd voor de lange termijn). Er wordt aangegeven dat het, met het oog op ruimtelijke kwaliteit, nodig is om voor de afzonderlijke delen van het rivierengebied een oplossing op maat te bedenken. De situaties in de deelgebieden verschillen namelijk nogal.

In de startnotitie staat vermeld dat de doelstelling ‘verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied’ verder uitgewerkt moet worden en dat de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening een eerste aanzet geeft waarin de volgende punten worden genoemd:

- Handhaving van het open karakter van het landschap met de karakteristieke waterfronten.
- Versterking van het karakter van een grootschalig, samenhangend, nat gebied waar natuurlijke, dynamische processen kunnen plaatsvinden.
- Vergroting van de ruimtelijke diversiteit tussen de riviertakken.
- Verdere ontwikkeling van de stedelijke waterfronten binnen de grenzen van het bebouwd gebied.
- Behoud van de aanwezige landschappelijke, ecologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden, alsmede verbetering van de milieukwaliteit.
- Versterking van de hoofdvaarwegen.

Er zal een aantal uiteenlopende maatregelpakketten worden opgesteld, waaruit een voorkeursalternatief wordt geselecteerd. Bij het opstellen van deze pakketten moet de veiligheidsdoelstelling in alle gevallen worden gerealiseerd en kan er met de invulling van de ruimtelijke kwaliteit per pakket gevarieerd worden. Er wordt in ieder geval een basisalternatief, een referentiealternatief (nul-alternatief) en een meest milieuvriendelijk alternatief ontwikkeld. Binnen het basisalternatief kan gevarieerd worden met het ambitieniveau wat betreft ruimtelijke kwaliteit (bijv. alternatief dat meest kosteneffectief is) en de accenten die hierbinnen worden gelegd. Er kan accent worden gelegd op:

- Duurzaam en samenhangend waterbeheer
- De culturele betekenis, inclusief duurzame veiligheid en de kwaliteit van het landschap
- Versterking van natuur
- Stedelijke en economische ontwikkeling

In de startnotitie komt ruimtelijke kwaliteit ook nog op een andere manier ter sprake. Er wordt namelijk 'een geschiedenis' gegeven van het denken over ruimtelijke kwaliteit met betrekking tot het rivierengebied en hoe dit uiteindelijk uitmondde in de Beleidslijn Ruimte voor de Rivier' (in 1996) en vervolgens het kabinetsstandpunt Ruimte voor de Rivier (hierna is de PKB ontwikkeld). Toen in de jaren zeventig dijkverzwaringenprojecten werden uitgevoerd werd het duidelijk wat de (negatieve) landschappelijke consequenties daarvan kunnen zijn. Er ontstond een sterke roep om het behoud van landschaps-, natuur- en cultuurhistorische waarden (LNC-waarden) van het rivierengebied. Men wilde niet dat het gevarieerde cultuurlandschap (resultaat van eeuwenlange extensieve landbouw in de uiterwaarden), met op veel plaatsen hoge natuurwaarden, verloren zou gaan. Het gaat onder andere om karakteristieke elementen als rivierduinen, graslanden, oude rivierarmen, wielen, oeverwallen, meidoornhagen en oude steenfabrieken. Op advies van commissie Boertien (ingesteld in 1992), die 'nut en noodzaak van de bestaande aanpak van dijkverbeteringen' moest onderzoeken, moet er zorgvuldig met de LNC-waarden in het rivierengebied omgesprongen worden. Door 'uitgekiende ontwerpen' kunnen veel van deze waarden/elementen behouden worden. In het Structuurschema Groene Ruimte zijn de grote rivieren opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur en zijn de riviergebieden van de Waal, de IJssel en de Nederrijn/Lek als natuurontwikkelingsgebieden aangewezen. Hierdoor moeten gevolgen van ingrepen voor LNC-waarden in het rivierengebied zoveel mogelijk worden gemitigeerd of gecompenseerd. Sinds 1989 moet er overigens ook een mer (milieu effect rapportage) gedaan worden bij ingrepen aan de rivierdijken. In 1991 kwam het NURG-rapport uit (Nadere Uitwerking Rivierengebied). In de startnotie RvR beschouwt men dit als 'een belangrijke stap op weg naar een ruimtelijke verbetering van het rivierengebied' (p. 31). In deze visie is per riviertak beschreven wat het belang is van de huidige (ruimtelijke) functies en hoe deze eventueel beschermd of verbeterd kunnen worden. Het gaat om de functies natuur, landbouw, toerisme en recreatie, transport en verstedelijking, ontgrondingen en cultuurhistorische betekenis. Met de beleidslijn Ruimte voor de Rivier is in 1996 (na de 'noodtoestanden in 1993 en 1995) gekozen voor een definitieve beleidswijziging. Het water krijgt meer ruimte en tegelijkertijd doet de kans zich voor om door de ruimtelijke ingrepen de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Het water/veiligheidsbelang is nu echt verbonden met de ruimtelijke ordening.

5.2.2 Ruimte voor de rivier: trendbreuk en meervoudige kwaliteitsopgave

Alberts (2003, in Hidding en Van der Vlist, 2003 (p. 55-56) geeft aan dat ruimtelijke kwaliteit operationeel moet worden gemaakt in een interactief proces. Hij geeft op Ruimte voor de Rivier toegesneden voorbeelden bij de zeven aspecten van ruimtelijke kwaliteit die in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening worden genoemd. Deze indeling in zeven aspecten komt in de publicaties die in het vervolg van dit hoofdstuk behandeld worden niet meer terug. Dat deze indeling niet meer terugkomt in de bestudeerde publicaties die aan bod komen in het vervolg van dit hoofdstuk zou samen kunnen hangen met het feit dat de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is afgewezen.

5.2.3 Special ruimtelijke kwaliteit

Bij de derde voortgangsrapportage van Ruimte voor de Rivier is een special over ruimtelijke kwaliteit opgesteld (Projectorganisatie RvR, 2003). Hierin wordt de invulling van het aspect ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier besproken. Er wordt aangegeven dat ruimtelijke kwaliteit een veelomvattend begrip is en dat er geen eenduidige meetlat voor bestaat. Om het begrip te concretiseren voor het opstellen van de PKB zijn het Nationaal en het Regionaal Ruimtelijk Kader opgesteld (NRK en RRK). In het NRK is per riviertak geprobeerd invulling te geven aan ruimtelijke kwaliteit. Op basis van het NRK zijn een aantal toekomstbeelden opgesteld over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het rivierengebied. De Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier geeft aan dat er een accent wordt gelegd op een bijdrage aan de ontwikkeling van stedelijke netwerken en het creëren van kansen voor natuurontwikkeling en voor behoud/versterking van het karakteristieke rivierenlandschap. Het NRK (en dus de langetermijnvisie) dient als uitgangspunt voor het RRK. Er wordt aangegeven dat de lokale invulling van ruimtelijke kwaliteit een intensief maatschappelijk proces vraagt. Op lokaal niveau zijn wonen, werken en recreatie belangrijk. In het RRK komen lokaal en nationaal niveau samen. Hierin wordt per deelgebied specifiek ingegaan op huidige kwaliteiten gewenste ontwikkelingen. Verderop in dit hoofdstuk komen het NRK en RRK meer uitvoerig aan bod.

Om de mening van gebruikers en bewoners van het rivierengebied over ruimtelijke kwaliteit te peilen heeft men een belevingswaardenonderzoek gedaan. Bij de keuze van maatregelen kan hier rekening mee gehouden worden. Dit geldt vooral bij gevoelige kwesties qua draagvlak. In dit onderzoek kwam naar voren dat men ruimtelijke kwaliteit vooral in verband bracht met (p. 8):

- Rivierdynamiek. Mensen waarderen de levendigheid van de rivier, de schoonheid van hoogwater en de natuurlijke veranderingen en processen die plaatsvinden.
- Natuur- en cultuurlandschap. Het rivierenlandschap wordt aantrekkelijk gevonden vanwege de afwisseling van verschillende typen landschap, natuur en agrarisch landgebruik met regelmatig zicht op de rivier en bijvoorbeeld door de kronkelige vorm van de dijk, het weidse uitzicht over het landschap en de karakteristieke bebouwing langs de rivier.
- Recreatie. Het rivierengebied biedt recreatiemogelijkheden dicht bij huis en mensen vinden er rust en stilte.

Bij de beoordeling van de mer-alternatieven wordt gebruik gemaakt van een ruimtelijke kwaliteitstoets die gebaseerd is op het RRK en het belevingswaardenonderzoek. Het voorkeursalternatief in de PKB wordt getoetst aan de hand van vijf aspecten voor het criterium ruimtelijke kwaliteit (p. 10):

- Ontwikkelkracht. De unieke potenties van en ontwikkelingen in specifieke deelgebieden. Het gaat om alle maatschappelijke initiatieven en ondernemerschap in de regio ten aanzien van ruimtelijk relevante plannen.
- Belevingswaarde. De visuele beleving van het landschap en de rivier en de gevoelens van bewoners en gebruikers bij veranderingen.
- Gebruikswaarde. De bruikbaarheid van een gebied voor verschillende functies. (onder andere beschikbaarheid, bruikbaarheid, bereikbaarheid, doelmatigheid, aanpasbaarheid, representativiteit).
- Samenhang en diversiteit. Enerzijds tussen verschillende riviertakken, bijv. Waal als dynamische werkrivier en Nederrijn/Lek als rivier- en parklandschap en anderzijds ook per riviertak, bijvoorbeeld afwisseling en meervoudig ruimtegebruik binnen een riviertak.
- Toekomstwaarde. Duurzaamheid en gebruikswaarde van een gebied voor de toekomst.

Deze kwaliteitstoets komt niet in deze exacte vorm terug in de MER, zoals later in dit hoofdstuk zal blijken.

5.2.4 PKB deel 1

In PKB deel 1 (Projectorganisatie RvR, 2005a) is de doelstelling ‘verbetering van de ruimtelijke kwaliteit’ als los hoofdstuk opgenomen. Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit houdt volgens PKB deel 1 in dat het rivierengebied economisch, ecologisch en landschappelijk versterkt wordt, waarbij ontwikkeling en behoud van beschermde natuurwaarden ‘bijzondere aandacht’ heeft. Door deze verbeteringen moet de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van het gebied beter worden. Ook wordt er weer de wens uitgesproken om de waterfuncties met andere (ruimtelijke) functies te combineren.

Er wordt aangegeven dat het rivierengebied een belangrijk onderdeel is van de (inter)nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur omdat het gebied internationaal, economisch, ecologisch en landschappelijk van belang is (in overeenstemming met de Nota Ruimte). De Nota Ruimte is het uitgangspunt voor het kabinet om richting te geven aan ruimtelijke kwaliteitsverbetering in Nederland. In PKB deel 1 wordt er gerefereerd aan de Nota Ruimte voor een nadere uitwerking van ruimtelijke kwaliteit voor het rivierengebied. Deze is iets beperkter dan de uitwerking in de (afgewezen) Vijfde Nota RO waarnaar in de startnotitie nog verwezen werd, maar komt grotendeels wel overeen (p. 12, deel A):

- Vergroting van de ruimtelijke diversiteit tussen de riviertakken.
- Handhaving en versterking van het open karakter van het rivierengebied met de karakteristieke waterfronten.
- Behoud en ontwikkeling van de landschappelijke, ecologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden en de verbetering van de milieukwaliteit.
- Versterking van de mogelijkheden van het gebruik van hoofdvaarwegen door beroeps- en pleziervaart.

De ‘droge’ omschrijving van ruimtelijke kwaliteit (losstaand van het rivierengebied) in de ontwerp-PKB komt logischerwijs ook overeen met de Nota Ruimte. Ruimtelijke kwaliteit wordt uitgedrukt in de begrippen gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde die worden ingevuld met dezelfde begrippen als in de Nota Ruimte (zie hoofdstuk 4 over ruimtelijke kwaliteit in het algemeen).

Er wordt veel aandacht geschonken aan het Nationaal- en het Regionaal Ruimtelijk Kader (NRK en RRK). In het NRK is voor de ‘deelriviergebieden’ de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling uitgezet met bijbehorende opgaven. Het NRK is gebaseerd op de Nota Ruimte. Volgens de ontwerp-PKB moeten specifieke ‘kernkwaliteiten’ (bijvoorbeeld op ecologisch, economisch of cultuurhistorisch gebied) die de verschillende riviertakken kenmerken behouden en zo mogelijk verbeterd worden. Men kan denken aan zaken als het herstellen van ecologische waarden en processen, versterken van belevings- en oriëntatiemogelijkheden en het creëren van goede woon- werk en recreatiemilieus. In het NRK wordt per traject aangegeven wat deze kwaliteiten inhouden. Voor de vier trajecten die onderdeel uitmaken van de PKB Ruimte voor de Rivier houdt dit het volgende in:

- Boven-Rijn/Waal (tot Nijmegen), Pannerdensch Kanaal en Neder-Rijn (t/m Arnhem): Verder ontwikkelen van ‘dynamische natuur’ in het kerngebied van de Gelderse Poort. Verder uitgroeien van het ‘KAN-gebied’ (Knooppunt Arnhem-Nijmegen). Bij Arnhem en Nijmegen moeten stad en rivier beter op elkaar afgestemd worden, met name als het gaat om stedelijke uitbreiding en de toename van recreatie buiten de stad.
- Benedenrivierengebied en Waal (van Nijmegen tot A27): Verder ontwikkelen van het ‘dynamische karakter’ van de Waal door aandacht te schenken aan riviergebonden bedrijvigheid en stedelijke concentraties en aan natuur (mogelijk in combinatie met recreatie) in de uiterwaarden en de Biesbosch. De Bergsche Maas kan haar ‘strakke’ (uitgegraven) karakter behouden.
- Lek en Neder-Rijn (vanaf Arnhem): Voorzieningen voor watergebonden recreatie ontwikkelen, zoals rivierpleisterplaatsen. Recreatieve aantrekkelijkheid vergroten door aandacht te schenken aan cultuurhistorisch waardevolle structuren, zoals waterfronten.
- IJssel: Weinig ingrijpen in ‘een groot deel’ van de IJssel-uiterwaarden vanwege de aanwezige kwaliteiten op landschappelijk, ecologisch en cultuurhistorisch gebied. Door oude meanders te reactiveren, nieuwe te ontwikkelen en de uiterwaarden te verbreden kunnen nieuwe kwaliteiten ontwikkeld worden. Combineren van stedelijke ontwikkeling met rivierverruiming is mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van hoogwatergeulen.

In het RRK zijn deze globale bewoordingen verder uitgewerkt voor kleinere gebieden. Het RRK is tot stand gekomen door nationale en lokale informatie te combineren tot een regionaal kader. In het kader wordt onder andere ingegaan op de huidige kenmerken van de gebieden, mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik en de gewenste ontwikkelingsrichting. Via de uitgesproken ambities moet de ruimtelijke kwaliteit omhoog gaan. Vanwege de verschillen tussen de riviertakken is het rivierengebied in drie delen opgesplitst waarbinnen weer deelgebieden zijn aangemerkt. In tabel 5.1 is voor de deelgebieden kort aangegeven wat de huidige kenmerken en de (ruimtelijke) ambities zijn.

Tabel 5.1 Kenmerken en ambities uit het RRK voor deelgebieden Ruimte voor de Rivier

Deelgebied	Huidige (ruimtelijke) kenmerken	Ambities
Boven-Rijn/Waal	<ul style="list-style-type: none"> - Grootste en drukst bevaren rivier. - Robuust en weids uiterlijk door breed rivierbed en grootschalige uiterwaarden. - Veel dijkbebouwing verdwenen. - 'Werkrivier': ontgravingen, scheepvaart en steenfabrieken - Landelijk gebied m.u.v. 'KAN-gebied' 	<ul style="list-style-type: none"> - Behouden van de 'hoge kwaliteiten' in de Gelderse Poort (o.a. in Ooijpolder). - Vanaf Nijmegen versterking stedelijke waterfronten, riviergebonden bedrijvigheid en ('dynamische') riviernatuur in uiterwaarden waardoor zonerings in komgebieden en oeverwallen versterkt wordt. - Behouden openheid komgebieden
Merwedede	<ul style="list-style-type: none"> - Veel scheepvaart (in Boven-, Beneden- en Nieuwe Merwede). - Verstedelijking aan noordzijde met historische samenhangen met het water. - Landelijk karakter aan zuidzijde met akkerbouw en natuurgebied de Biesbosch. 	<ul style="list-style-type: none"> - Buffer tussen Randstad en 'Brabant-stad' (Biesbosch en land van Heusden en Altena) versterken door Biesbosch natuurlijker en dynamisch in te richten en agrarische functie land van Heusden en Altena te versterken. - Waterrecreatie meer ruimte geven in genoemde gebieden.
Bergsche Maas/Amer	<ul style="list-style-type: none"> - Bergsche Maas is gegraven en heeft strak, fors profiel met hoge dijken. - Contrast met omliggende (historische) rivierenlandschap en steden. - Afwateringskanalen tussen Bergsche Maas en Brabantse stedenrij. 	<ul style="list-style-type: none"> - Strakke, vloeiende vormgeving Bergsche Maas behouden. - Brede waterloop van de Amer met scherpe grens tussen Biesbosch en open kleipolderlandschap van West Brabant 'versterken'.
Pannerdensch kanaal en Neder-Rijn	<ul style="list-style-type: none"> - Pannerdensch kanaal is verbinding Boven- en Neder-Rijn met 'natuurkerngebied' Huissensche waarden aan westzijde en oeverwal van Waal aan oostzijde. - Neder-Rijn: gestuwde, middelgrote rivier met beperkt overstromende uiterwaarden. Gebruik uiterwaarden sluit aan op gebruik aan 'landzijde'. Contrast dichtbebouwde, – beboste stuwwallen en open uiterwaarden is groot. - Betuwe aan zuidzijde Neder-Rijn met verdichte oeverwallen en open kommen erachter. - Relatief veel historische dijkbebouwing. - Belangrijke historische en archeologische waarden doordat Rijn noord-westelijke grens Romeinse Rijk vormde (toen: Limes). 	<ul style="list-style-type: none"> - Pannerdensch kanaal: Stad en rivier beter afstemmen door stedelijke ontwikkeling af te stemmen op ingrepen rond splitsingspunt, bijv. door aanleg natuurgebieden t.b.v. recreatieve uitloop vanuit stad. - Ruimtelijke relatie stuwwal en rivier (en bijbehorend karakteristieke uitzicht over de rivier) verder versterken. - Landbouw-, recreatie- en natuurfunctie langs Neder-Rijn, ten westen van stuwwal versterken met behoud van cultuurhistorische waarden. Soms kiezen voor één hoofdfunctie in uiterwaard. - Versterking recreatie langs hele Neder-Rijn, bijv. door aanleg passantenhavens. - Accentueren cultuurhistorische kenmerken Hollandse waterlinie, Grebbelinie en Limes.
Lek	<ul style="list-style-type: none"> - Zoetwatergetijdenrivier. - 'Levendig' met water- en oeverrecreatie. - Open veenweidegebied - Verstedelijkte randen ('dijkklinten') met op de rivier gerichte woon- en werkfuncties. - Waterfronten (van bijv. Schoonhoven) en molenlandschap van Kinderdijk zijn bijzondere accenten. - Ruimtelijke kwaliteit niet optimaal door verwaarlozing. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij Vianen samenhang rivier en stad versterken (rivier als uitloopgebied). - Uiterwaarden die cultuurhistorisch interessant zijn en elementen van Hollandse waterlinie beter herkenbaar maken. - In benedenstrooms deel getijdenwerking zichtbaarder maken en bedrijventerreinen vernieuwen/herstructureren.
IJssel	<ul style="list-style-type: none"> - Smalle, meanderende rivier met breed, afwisselend dal, o.a. door hooggelegen uiterwaarden en stadsfronten van Hanzesteden. - Tot Doesburg langs Veluwe stromend, daarna door zandgronden (met veel stromende beken). - Tot Deventer kleinschalige inrichting in veel uiterwaarden met combinatie landbouw en natuur. - IJssel is verweven met omgeving: binnen- en buitendijks grondgebruik loopt bijv. in elkaar over in 'dijkoverschrijdende' landgoederen. - Ten noorden van Deventer toenemend grootschalige landbouw en vanaf Zwolle erg open karakter met een mondingsgebied dat niet aan een delta doet denken. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stad Arnhem en rivier beter afstemmen door aanleg natuurgebieden met recreatieve uitloop. - Kenmerkende kwaliteiten overgang Stuwwal (Veluwe) en rivier behouden. - Open gebied Duivense Broek behouden. - Meanderend karakter tussen Dieren en Deventer versterken door herstellen patroon oude meanders. - Verkavelingspatronen en huidig grondgebruik uiterwaarden behouden. - Openheid 'IJsseldelta' en 'beeldbepalende' dijken behouden (zo min mogelijk ingrepen in uiterwaarden). - 'Deltakraker' proberen te vergroten door bijv. oude rivierarmen weer watervoerend te maken.

Bron: gebaseerd op Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005a)

In PKB deel 1 wordt het maatregelenpakket voor de korte termijn verantwoord en de worden de mogelijkheden voor toekomstige maatregelen (op de langere termijn) voor de deelgebieden (Boven-Rijn/Waal, Merwedede, Bergsche Maas/Amer, Rijn-Maasmonding, Neder-Rijn/Lek en IJssel) besproken. Bij de verantwoording voor de keuzen voor de korte termijn wordt het

ruimtelijke kwaliteitsaspect wel links en rechts genoemd, maar er wordt niet meer expliciet op ingegaan. Als er nieuwe maatregelen worden aangedragen in de toekomst moeten deze getoetst worden aan het RRK.

Bij de bespreking van de visie voor de lange termijn komen ruimtelijke kwaliteitsaspecten aan bod. Er wordt een aantal toekomstbeelden gegeven waarin de nationale doelstellingen zijn vertaald naar een langetermijnvisie. Dit zijn de volgende toekomstbeelden:

- Kralen aan het snoer. Huidig binnendijks gebied gebruiken voor de afvoer of berging van water tijdens hoge rivierafvoeren en dit koppelen aan stedelijke ontwikkeling. Er komen kansen voor geconcentreerde ontwikkeling rond de steden gecombineerd met natuur en recreatie. De belangrijkste maatregelen zijn retentie bij knooppunt Arnhem-Nijmegen en 'korte' hoogwatergeulen bij de steden langs de rivieren.
- Oude en nieuwe rivierlopen. Nieuwe 'structuren' worden gecreëerd door binnendijkse ruimte te gebruiken in de komgebieden en rivierdalen in het landelijk gebied voor de afvoer van water. Er zijn varianten voor de IJssel en de Waal uitgewerkt waarbij hoogwatergeulen op verschillende plaatsen de belangrijkste maatregelen zijn. Op de langere termijn kunnen grootschalige nieuwe functies langs de rivier ontwikkeld worden. Door natuurinrichting van de geulen kunnen zij bijdragen aan ecologische verbindingen tussen natuurkerngebieden langs de Waal en tussen de IJssel en de 'hogere gronden'. Bij voortzetting van de huidige functies zijn deze mogelijkheden er niet.
- Het verbrede rivierlint. Hierin ligt de nadruk op zuinig ruimtegebruik. De buitendijkse ruimte moet optimaal benut worden. Naar nieuwe ruimte moet dicht langs de rivier gezocht worden. Hierbij zijn uiterwaardverlaging en dijkverlegging belangrijke maatregelen. Er komen voor het hele rivierengebied kansen voor nieuwe functies, vooral voor natuurontwikkeling. Het buitendijks gebied wordt vergroot. Vooral langs de Waal moet verlaging en verbreding van de uiterwaarden komen met veel ruimte voor natuurontwikkeling. Landbouw is niet meer mogelijk na deze verlaging.

Er wordt gekozen voor een combinatie van de toekomstbeelden. Bij stedelijke concentraties zijn er mogelijkheden om stedelijke ontwikkeling met ontwikkeling van natuurkernen en recreatie te combineren. Stedelijke hoogwatergeulen en retentiegebieden zijn hier inpasbaar. Ontwikkelingen in de Biesbosch kunnen haar functie als groene buffer tussen de Randstad en Brabantstad versterken. Voor de rest van het rivierengebied geldt het toekomstbeeld 'verbreed rivierlint' door het vergroten van het winterbed door dijkverlegging. Grote hoogwatergeulen door polders en diepe komgronden in het centrale rivierengebied worden niet toegepast vanwege de hoge dijken die hiervoor nodig zijn. Er zou dan een opsplitsing van polders ontstaan en de openheid zou verloren gaan. Ook het doorsnijden van hoofdsinfrastructuur door de hoogwatergeulen zou problemen op kunnen leveren.

5.2.5 Milieu effectrapportage

Aan de PKB-procedure is een m.e.r.-procedure gekoppeld waarin de diverse alternatieven op milieueffecten worden beoordeeld. De MER (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2005d) heeft als input voor PKB deel 1 gediend. Ook ruimtelijke kwaliteit komt hierin naar voren. De omschrijving van ruimtelijke kwaliteit en de bespreking van het RRK in de MER is hetzelfde als in PKB deel 1. Het NRK komt minder aan bod. In de MER wordt aangegeven dat het rivierengebied mooier en leefbaarder gemaakt kan worden door de doelstelling ruimtelijke kwaliteit en dat er wordt gestreefd naar functiecombinaties met water. Ook wordt er aangegeven, evenals in de special over ruimtelijke kwaliteit, dat het NRK het

rivierengebied vanuit de betekenis voor de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur beschouwt en dat het gebied op lokaal niveau anders beschouwd wordt (met name gericht op wonen, werken en recreatie).

Het gebruikelijke beoordelingskader voor dijkverbeteringprojecten richt zich op de aspecten landschap, natuur, cultuurhistorie, sociaal-economische aspecten, toekomstvastheid, landbouw en recreatie. Voor Ruimte voor de Rivier is een apart beoordelingskader opgesteld voor de alternatieven waarin de volgende thema's aan bod komen (die overigens verschillen van de oorspronkelijke thema's uit de startnotitie): veiligheid, beheer en onderhoud, ruimtelijke kwaliteit, toets aan de langetermijnvisie, grond, natuur, landschap en cultuurhistorie, gebruiksfuncties, grond- en oppervlaktewater en beleving. Wat hierbij opvalt is dat ruimtelijke kwaliteit als apart thema is meegenomen ter beoordeling van de alternatieven, terwijl een aantal van de gebruikelijke aspecten van ruimtelijke kwaliteit ook terugkomen in de overige beoordelingsthema's van dit beoordelingskader (bijv. in 'gebruiksfuncties' en 'beleving').

Alle thema's worden in een apart hoofdstuk beoordeeld, zo ook ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit wordt hierbij opgedeeld in 'gebruikskwaliteit', 'belevingskwaliteit' en 'toekomstkwaliteit'. Dit komt overeen met de gebruikelijke indeling in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (uit de Nota Ruimte onder andere). Deze drie criteria zijn onderverdeeld in subcriteria. Er is echter geen 'harde' beoordeling per subcriterium. Per criterium in totaal (dus alle 'subcriteria' bij elkaar) wordt voor de verschillende alternatieven bekeken of er een positieve verandering is (beoordelingsschaal van '- -' tot '+ +') voor de riviertrajecten. In de MER wordt gebruikskwaliteit omschreven als 'de mate waarin een gebied geschikt is voor verschillende functies' (p. 150). Er is bekeken of functies bij elkaar passen en wat de gevolgen van de alternatieven zijn voor de economische vitaliteit, natuurkwaliteit, verstedelijking (veranderingen voor wonen, werken en recreëren), beheerbaarheid van het gebied en toegankelijkheid/bereikbaarheid binnen en van/naar het gebied. Belevingskwaliteit is in de MER opgedeeld in acht 'subcriteria', namelijk: identiteit en herkenbaarheid van zichtbare structuren (zoals kavels, waterlopen en wegen), wijze van rekening houden met kwaliteiten/kenmerken uit het verleden (cultuurhistorie en aardkunde), mate waarin gebied houvast geeft bij oriënteren, aantrekkelijkheid landschapsbeeld (betekenisvol en inspirerend landschap), diversiteit/afwisseling binnen traject, veiligheidsbeleving van nieuwe ruimtelijke situatie (beleving beschermd te zijn tegen overstromingen), schoonheid/zuiverheid en het imago/de uitstraling van het gebied. Toekomstkwaliteit tenslotte omvat de volgende subcriteria: mate waarin een maatregel gevolgen heeft op onvervangbare kwaliteiten als bodem en cultuurhistorie (uniciteit/onomkeerbaarheid van maatregelen in een gebied), ontstaan van ontwikkelingsmogelijkheden, mogelijkheden voor functiecombinaties (meervoudig ruimtegebruik) en stabiliteit voor externe invloeden (robuustheid).

De huidige situatie en autonome ontwikkeling van de deelgebieden worden in het algemeen beschreven (zonder onderscheid te maken tussen gebruiks-, belevings- en toekomstkwaliteit) en komt vrijwel overeen met de beschrijvingen in het RRK per deelgebied (zie tabel 5.1). De mate waarin verbetering/verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit plaatsvindt wordt voor de alternatieven per deelgebied/riviertak (die verder opgedeeld zijn in 17 trajecten in totaal) vergeleken met de ambities in het RRK (zie tabel 5.1). Het Basis-Voorkeursalternatief komt als beste door de 'ruimtelijke kwaliteitstest' van de mer (deze draagt dus het meest bij aan de ambities van het RRK).

5.2.6 PKB deel 2

In PKB deel 2 (projectorganisatie RvR, 2005c) is een verslag gemaakt van de ontvangen inspraakreacties op PKB deel 1. Er wordt aangegeven dat de doelstelling ‘het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit’ over het algemeen als vanzelfsprekend wordt beschouwd en wordt ondersteund. In een aantal inspraakreacties wordt aangegeven dat de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit onduidelijk is gebleven. Er kwam onder andere naar voren dat men dacht dat rivierverruiming veel nadelen voor wonen, werken en recreëren in het rivierengebied met zich mee zou brengen. Ook was men ongerust over het nodige grondverzet dat nadelige gevolgen zou hebben voor onder andere vogels, habitats en cultuurhistorie. Dijkverbetering is verder eenvoudiger inpasbaar in de ruimte volgens een aantal insprekers. In deel 2 van de PKB is ook een verslag opgenomen van bestuurlijk overleg dat heeft plaatsgevonden tijdens de inspraakperiode tussen verantwoordelijke bewindspersonen en lokale en regionale overheden (drie bijeenkomsten in totaal). Over ruimtelijke kwaliteit kunnen meningen verschillen, zo blijkt uit het bestuurlijk overleg in Zutphen (september 2005). De Staatssecretaris merkte een verschil in opvatting op. Sommigen vinden de uiterwaarden mooi zoals ze nu zijn (met natuur). Anderen zijn van mening dat er in de uiterwaarden zo snel mogelijk ruimte gemaakt moet worden om te kunnen bouwen.

5.2.7 Advies Vromraad over PKB deel 1

De Vromraad (2005) geeft in haar advies over PKB deel 1 aan dat ze positief is over de ‘dubbeldoelstelling’ van Ruimte voor de Rivier. De raad is echter kritisch over de uitwerking van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in de PKB en geeft hier dan ook veel aandacht aan in haar advies. De Vromraad geeft aan dat onvoldoende expliciet gemaakt is wat onder ruimtelijke kwaliteit verstaan wordt. Ruimtelijke kwaliteit is in het PKB-proces gelijk komen te staan aan het treffen van ruimtelijke maatregelen. Ruimtelijke maatregelen toepassen in plaats van technische maatregelen geeft niet automatisch een garantie voor ruimtelijke kwaliteit (denk aan een hoogwatergeul met hoge dijken in een binnendijks gebied). Ze kunnen wel een impuls geven aan het creëren van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit kan veel beter geborgd worden. Het moet een volwaardige plek in het maatregelenpakket krijgen en de uitvoering moet zo worden georganiseerd dat er een garantie is dat ruimtelijke kwaliteit geborgd wordt. Volgens de raad zijn de mogelijkheden voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied niet goed benut.

Het zien van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit als een ‘inspanningsverplichting’ (veiligheid wordt als ‘resultaatsverplichting’ gezien) wordt door de Vromraad een gemiste kans genoemd. Het realiseren van de dubbeldoelstelling wordt hierdoor belemmerd. Ze geeft aan dat het onverstandig is (en zelfs onverantwoord) om niet meer aandacht te geven aan de ruimtelijke kwaliteit van het unieke rivierenlandschap (de veiligheidsdoelstelling is te dominant). Het gebied heeft hoge landschappelijke, cultuurhistorische, ecologische, sociale en economische waarden. Het besef dat door de omvang van de geplande ruimtelijke maatregelen het rivierenlandschap blijvend zal veranderen klinkt niet goed door in PKB deel 1 (de raad wil meer bezinning en bezieling rond ruimtelijke kwaliteit). De unieke waarden van het rivierengebied geven de Nederlandse overheid grote verantwoordelijkheid met betrekking tot de bescherming van het rivierenlandschap van Noord-West Europa. De maatregelen moeten zorgvuldig ingepast worden en aan een duurzame ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied bijdragen. Hierbij moet naar mogelijke functiecombinaties gezocht worden (een ontwerp-opgave). Er kan met natuurontwikkeling worden bijgedragen aan een Europese Ecologische Hoofdstructuur. De cultuurhistorische en recreatieve kwaliteit kan verbeterd worden door zorgvuldige inrichting, bijvoorbeeld door waterfront-ontwikkeling (in

samenwerking met stedelijke programma's zoals in Deventer, Arnhem en Kampen). Er moet meer aandacht komen in de komende fasen van Ruimte voor de Rivier voor het uitwerken van nieuwe concepten en het zoeken van creatieve/innovatieve oplossingen door functiecombinaties (zoals dijk- en terpwoningen en waterwoonmilieus). Daar is te weinig ruimte voor geweest. De ontwerpdiscipline kan 'de kloof' tussen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit' dichten. Er zouden bijvoorbeeld werkateliers kunnen worden opgezet. Vanwege de overheersing van het sectorale belang van veiligheid in de PKB is er integrale planning nodig (bovensectoraal) om ruimtelijke kwaliteit te borgen en functiecombinaties beter mogelijk te maken.

De Vromraad is bang dat maatregelen met goede perspectieven voor de ruimtelijke kwaliteit worden afgeschreven en/of worden uitgewisseld met 'mindere' maatregelen om financiële en tijdsoverwegingen. De strakke kaders van het budget en de tijdshorizon van 2015, die vroeg in het proces zijn opgesteld, werken belemmerend voor het zoeken van bovensectorale oplossingen (meervoudig ruimtegebruik) en het halen van de dubbeldoelstelling. De economische en sociale dimensies van maatregelen moeten ook aan bod komen. De kosten en tijd mogen dan wel hoger/langer zijn bij sommige maatregelen, maar de maatschappelijke opbrengsten zijn ook hoger. De raad vindt het raar dat de ministeries van VROM en LNV niet bijdragen aan RvR. Er moet gezocht worden naar 'alternatieve kostendragers' (en dus 'meekoppelende' belangen) waar het gaat om dure projecten met hoge bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Aan alternatieve vormen van financiering is weinig aandacht besteed (bijv. marktpartijen of andere overheden). De maatgevende afvoer op de korte termijn (16.000 m³/s) is ook te bepalend. Maatregelen die 'robuuster' zijn (op de lange termijn) en waarin ook meer aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is, worden uitgesteld.

Volgens de raad wordt er gekozen voor een 'nogal sterke centrale sturing'. In het Nationaal Bestuursakkoord Water staat dat het Rijk de grote rivieren onder haar hoede neemt. Ook moet de minister van V&W elk half jaar een financiële verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer, waardoor de beheersing op centraal niveau versterkt wordt. Daarnaast moeten de besluiten m.b.t. financiering, planstudie en realisatie worden genomen volgens de (streng) SNIP (Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten). Volgens de raad is er sprake van een gezamenlijke opgave. De staatssecretaris hecht wel veel waarde aan provinciale betrokkenheid, maar daar komt vooralsnog weinig van terecht. De Vromraad is voorstander van een sturingsmodel waarbij een 'rivierenconvenant' gesloten wordt tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Per maatregel/project kan dan de initiatiefnemer en de verdere planvorming worden bepaald. De betrokken partijen zijn partners. Het Rijk gaat over de hoofddoelstellingen, de uitwerking komt voor rekening van lagere overheden. Op regionaal niveau zijn er kansen voor een meer integrale benadering. Volgens de raad moet er op centraal niveau een 'Quality Team' komen om de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling te borgen.

De koppeling tussen veiligheid in het riviereengebied en ruimtelijke kwaliteit moet volgens de Vromraad dus beter gehandhaafd worden. Er moet een integrale benadering worden gebruikt voor de uitwerking op maatregelenniveau. Op lokaal en regionaal niveau liggen kansen voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering en er is een goede balans nodig tussen centrale en decentrale sturing. De uitvoering van de PKB moet volgens de raad zo worden georganiseerd dat ruimtelijke kwaliteit geborgd wordt op rijks-, regionaal en lokaal niveau. Eén van de aanbevelingen van de raad is: 'laat in PKB deel 3 de doelstelling ruimtelijke kwaliteit beter tot zijn recht komen, en borg ruimtelijke kwaliteit in de planvormings- en realisatiefase' (p. 5).

5.2.8 Advies College van Rijksadviseurs over PKB deel 1

Het College van Rijksadviseurs (2005) geeft aan dat er geen helder kader is voor het behalen van de doelstellingen van RvR. Er is een leemte tussen de doelstellingen en de ontwerp- en uitvoeringsfase. Er wordt gewezen op de globale beschrijving van ruimtelijke kwaliteit voor het rivierengebied in de Nota Ruimte (waarnaar verwezen wordt in de PKB) en op de in grote lijnen beschreven kernkwaliteiten van de riviertrajecten in het RRK. Ook schrijft het college dat voor de keuze van het ‘Basisvoorkeursalternatief’ boven ‘Basisalternatief 2’ geen argumentatie op basis van ruimtelijke kwaliteitscriteria is gegeven. In de PKB wordt gesteld dat er na het PKB-besluit planstudies voor de deelgebieden opgesteld worden met een uitwerking van de maatregelen tot inrichtingsplannen en ontwerpen welke vervolgens een kader zijn voor de uitvoering. Er is echter geen duidelijk toetsingskader voor deze planstudies. In Nederland is er geen standaard kwaliteitskader voor projecten op gebied van de ruimtelijke ordening. Bij de beoordeling van alternatieve maatregelen voor RvR wordt het aspect ruimtelijke kwaliteit getoetst aan het RRK (evenals bij het toetsen van de basisalternatieven en het voorkeursalternatief in de PKB). Het RRK bevat volgens het College van Rijksadviseurs echter te weinig sturingselementen of dwingende strategieën.

5.2.9 PKB deel 3

In PKB deel 3 (projectorganisatie RvR, 2005b) zijn de hoofdlijnen van de inspraakreacties en de adviezen over PKB deel 1 opgenomen. Zoals uit bovenstaande blijkt komt ruimtelijke kwaliteit hierin ook ter sprake. Men wil een nadere invulling van het begrip zien en men is niet altijd overtuigd dat maatregelen de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse echt verbeteren. Verder wordt er getwijfeld aan de borging van de ruimtelijke kwaliteit in de vervolgfase. Er worden ‘masterplannen’ per riviertak en een onafhankelijk kwaliteitsteam voorgesteld. Het kabinet antwoordt hierop dat ruimtelijke kwaliteit een veelomvattend begrip is. Het hangt van de situatie af hoe ruimtelijke kwaliteit ingevuld moet worden en niet alle betrokkenen zullen hier volledig tevreden mee zijn. Aan de borging van ruimtelijke kwaliteit na de PKB (en ook aan andere adviezen) is in PKB deel 3, zoals in het vervolg van deze subparagraaf zal blijken, meer aandacht besteed.

Zoals al is aangegeven in PKB deel 1 is het rivierengebied een belangrijk onderdeel van de (inter)nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Het is namelijk economisch, ecologisch en landschappelijk van internationaal belang. Bij de herinrichting van het gebied zal zoveel mogelijk worden geprobeerd de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Dit betekent (zoals in de Nota Ruimte) het behouden van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe kernkwaliteiten van het rivierengebied. De algemene omschrijving van ruimtelijke kwaliteit in het kabinetsstandpunt is hetzelfde als in PKB deel 1. Met de aanpak van rivierverruimende maatregelen is er een koppeling met de ruimtelijke ordening ontstaan. Er zijn kansen voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied en voor aansluiting bij lokale en regionale ontwikkelingen.

In PKB deel 3 is wederom een apart hoofdstuk over ruimtelijke kwaliteit opgenomen. Er wordt nu duidelijker gesteld dat er afweging en samenspel met andere ruimtelijke gebruiksfuncties moet plaatsvinden bij het uitvoeren van het Ruimte voor de Rivier beleid. Op sommige plaatsen zijn (nieuwe) functiecombinaties nodig voor het vinden van evenwicht tussen bestaande belangen en nieuwe mogelijkheden. Met de geplande ruimtelijke maatregelen kunnen ecologische, cultuurhistorische, landschappelijke en recreatieve waarden behouden of versterkt worden en kan er ‘perspectief’ worden geboden aan grondgebonden landbouw. Ook kunnen de maatregelen in verband staan met gewenste stedelijke ontwikkelingen. Zo kunnen stadsfronten bijvoorbeeld vernieuwd worden door gebruik te

maken van de nieuwe ruimtelijke omstandigheden langs de rivier en zijn er mogelijkheden voor de ontwikkeling van recreatieve uitloopgebieden. De geplande ruimtelijke maatregelen hebben een grote impact op het rivierengebied. Het gebied beschikt over hooggewaardeerde kwaliteiten. De maatregelen zijn onder andere gekozen op basis van ‘een samenhangende visie op de gewenste ontwikkeling van het rivierengebied’. De beschrijving van ruimtelijke kwaliteit is overwegend hetzelfde als in het hoofdstuk over ruimtelijke kwaliteit in PKB deel 1. Er wordt wederom verwezen naar de Nota Ruimte en ‘de drie waarden’ van ruimtelijke kwaliteit. Er wordt toegevoegd dat het Rijk verantwoordelijk is voor een integrale aanpak m.b.t. veiligheid en ruimtelijke kwaliteit. Volgens het projectbureau RvR zullen veel maatregelen direct tot behoud of verbetering van de ruimtelijke kwaliteit leiden en zijn er kansen om ‘mee te koppelen’ met ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven ter plaatse als er vernieuwing gewenst is. Er wordt gewezen op de (zware) rol en verantwoordelijkheid voor andere partijen, met name als het gaat om het ‘meekoppelen’. Hierbij gaat het om andere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), marktpartijen, maatschappelijke organisaties en particulieren. Het advies van de Vromraad om overige partijen duidelijker te betrekken bij de projecten lijkt hiermee deels opgevolgd.

Het NRK en RRK komen ook weer aan bod. Nu is er in de PKB zelf echter geen korte beschrijving van te behouden en te ontwikkelen kwaliteiten uit het NRK opgenomen. In het hoofdstuk over ruimtelijke kwaliteit worden nu ook de drie langetermijnvisies voor het gehele rivierengebied gegeven (zoals deze ook in PKB deel 1 terugkwamen). Er wordt aangegeven dat het RRK een ontwikkelingsperspectief biedt en helpt bij de keuze van de maatregelen. In PKB deel 3 is per deeltraject (KAN-gebied, Waal vanaf Nijmegen tot Gorinchem, Benedenrivierengebied, Neder-Rijn/Lek en IJssel) in een apart hoofdstuk onder andere uiteengezet wat de te behouden en te ontwikkelen kwaliteiten zijn en worden de visie voor de lange termijn en de maatregelen op de korte termijn besproken. In deze hoofdstukken komt het onderwerp ruimtelijke kwaliteit uitgebreider/gedetailleerder aan bod dan in PKB deel 1, waar deze zaken niet in losse hoofdstukken per deeltraject werden besproken. De te behalen ruimtelijke kwaliteit lijkt op deze manier concreter gemaakt te zijn voor de deelgebieden. De adviezen omtrent het duidelijker/uitvoeriger behandelen van ruimtelijke kwaliteit worden in ieder geval gedeeltelijk opgevolgd. Er wordt aangegeven dat wanneer bepaalde waarden behouden dienen te worden in een deeltraject, er in een ander deeltraject naar maatregelen moet worden gezocht. Bij vernieuwing moet aansluiting worden gezocht met wenselijke (en mogelijke) ruimtelijke ontwikkelingen (meekoppelen). Als tijdshorizon wordt 2050 gehanteerd (werd niet vermeld in PKB deel 1).

Er wordt hier slechts ingegaan op één van de uitwerkingen van de deeltrajecten. De beschrijvingen zijn namelijk vrij uitgebreid en delen van de beschrijving in PKB deel 1 worden herhaald. Er is ook een goed beeld te krijgen van de rol van ruimtelijke kwaliteit bij de bespreking van de deeltrajecten in PKB deel 3, zonder ze allemaal te bespreken. Er is voor de IJssel gekozen, omdat de casus in het volgende hoofdstuk zich in dit deelgebied bevindt. De omschrijving van de huidige situatie komt nagenoeg overeen met de omschrijving uit PKB deel 1 (zie tabel 5.1). Er wordt in PKB deel 3 niet meer van ‘ambities’ voor de diverse deelgebieden gesproken, maar van ‘verbetering van de ruimtelijke kwaliteit’. Zo is het nog iets duidelijker/expliciet dat de doelstelling ruimtelijke kwaliteit besproken wordt. De inhoud hiervan is echter niet veel uitgebreider en/of concreter geworden.

De beoogde verbetering van de ruimtelijke kwaliteit wordt nu voor de IJssel besproken. Voor de stedelijke concentraties van de Hanzesteden Zutphen, Deventer en Kampen geldt dat hun cultuurhistorisch waardevolle stadsfronten behouden moeten blijven.

De stedelijke ontwikkelingen hier moeten gecombineerd worden met de rivierverruimende maatregelen en met (robuuste) natuurkernen en recreatie. Er moet bijvoorbeeld worden gezocht naar mogelijkheden voor wonen en werken langs het water. Tussen de steden wordt het winterbed verbreed en/of worden buitendijkse maatregelen getroffen. De aanwezige ruimtelijke kwaliteit is hoog in het IJsselgebied. Dit geldt vooral voor het buitendijks gebied. Zoals al aangegeven in PKB deel 1 (zie tabel ???) kan er een betere afstemming komen tussen stad en rivier op het bovenstrooms gedeelte van de IJssel vanaf het splitsingspunt bij Arnhem. Dit kan door natuurgebieden met recreatieve uitloop te ontwikkelen aan de randen van de stad. Verder komt weer aan bod dat de kenmerkende kwaliteiten van het overgangsgebied tussen stuwwal (Veluwe) en rivier behouden moeten worden, het huidige grondgebruik en verkavelingspatronen in de uiterwaarden zoveel mogelijk behouden moeten worden (in PKB deel 3 is hier 'zoveel mogelijk' toegevoegd) en wordt gesteld dat het karakter van het meanderende traject van de IJssel tussen Dieren en Deventer versterkt kan worden door het herstellen van het patroon van oude meanders. Wederom komt naar voren dat de IJsseldelta haar openheid en beeldbepalende dijken moet behouden door zo min mogelijk ingrepen in de uiterwaarden. Het deltakarakter kan vergroot worden door het watervoerend maken van oude rivierarmen. De wens om het open gebied in de Duivense Broek te behouden wordt in tegenstelling tot in PKB deel 1 niet meer aangegeven. Aan de beschrijving van de ambities (nu verbetering van de ruimtelijke kwaliteit genoemd) voor de IJssel is dus niet veel veranderd. De 'belangrijkste' veranderingen zijn dat aangegeven wordt dat de markante stadsfronten behouden moeten blijven en dat weggelaten is dat de Duivense Broek open moet blijven.

Het onderwerp ruimtelijke kwaliteit komt ook uitgebreider terug in de visie op de lange termijn en de bespreking van de maatregelen op de korte termijn. Voor de visie/keuzen voor de lange termijn voor de IJssel, waar de maatregelen voor de korte termijn in moeten passen, zijn een aantal overwegingen gemaakt. In het RRK wordt de kwaliteit van de IJsselvallei hoog beoordeeld, vooral in het buitendijks gebied. Daarom moeten de aanwezige buitendijkse waarden (geomorfologisch, landschappelijk, cultuurhistorisch en natuur) zoveel mogelijk behouden blijven en zijn veel uiterwaarden tot handavings- of aanpassingsgebied benoemd in het RRK en niet als vernieuwingsgebied. Er is een maximum aan de hoeveelheid winterbedverruiming gesteld die varieert tussen de verschillende delen van de IJssel. Verder zijn grote delen van een aantal uiterwaarden langs de IJssel als 'blijf-af'-gebieden aangewezen in het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn. Ruimtelijke ingrepen hebben daar negatieve gevolgen voor de bescherming. Uiterwaardvergravingen zijn dan ook niet (of zeer beperkt) gewenst.

Het is een lastige opgave om bij het selecteren van maatregelen voor de IJssel aan de hoge taakstelling voor de waterstanddaling te voldoen en tevens de hoge ruimtelijke kwaliteit te behouden. Buitendijks liggen niet veel mogelijkheden. Vergraving van de uiterwaarden is, zoals eerder aangegeven, op veel plaatsen niet gewenst en zomerbedverdieping kan alleen in het benedenstroomse deel van de IJssel omdat dit bovenstrooms negatieve effecten heeft op de morfologie van het rivierbed en aanwezige infrastructuur. Ook zijn er weinig obstakels te verwijderen die zouden kunnen bijdragen aan een verhoging van de veiligheid (de kribben zijn ook relatief kort en laag). Om deze reden is voor het grootste deel van de IJssel gezocht naar binnendijkse maatregelen. Tussen Westervoort en Doesburg zijn er buitendijks wel voldoende mogelijkheden. Oude meanders kunnen hier worden hersteld. Stroomafwaarts van Doesburg zijn dijkverleggingen gepland bij Voorster Klei, Cortenoever en Westenholte welke 'redelijk tot goed' inpasbaar in de betreffende gebieden. Bij Zutphen en Deventer komen hoogwatergeulen ('nieuwe meanders') die goed gecombineerd kunnen worden met stedelijke

ontwikkelingen en recreatie. Tussen Veessen en Wapenveld kan er een 'groene hoogwatergeul' ontwikkeld worden, waardoor er geen dijkverleggingen en uiterwaardvergravingen nodig zijn. Hierdoor kunnen het kenmerkende open karakter en de landbouw behouden worden in het gebied, is de ontwikkeling van functies als natuur en recreatie mogelijk en zijn er minder maatschappelijke consequenties (ten opzichte van de andere opties). Er zijn mogelijkheden om de IJsseldelta weer 'meerarmig' te maken door de aanleg van een hoogwatergeul bij Kampen. De ruimtelijke kwaliteit kan hiermee verbeterd worden door de maatregel te combineren met stedelijke uitbreidingen, recreatie en natuurontwikkeling ('deltanatuur' waarbij gebruik wordt gemaakt van de interactie tussen de IJssel en het IJsselmeer). Ten noorden van Kampen kunnen oude rivierarmen weer actief worden door een dijkverlegging (ook worden hier uiterwaardvergravingen uitgevoerd).

Voor de maatregelen op de korte termijn gelden dezelfde 'regels' als hierboven genoemd. De waterstandverlaging wordt gedeeltelijk behaald d.m.v. uiterwaardvergraving. Dit wordt echter wel beperkt, omdat het uitvoeren van veel grootschalige vergravingen grote negatieve gevolgen heeft voor de bestaande ruimtelijke kwaliteit. Op de korte termijn moeten er dus binnendijkse maatregelen genomen worden die zijn afgeleid van het indicatieve maatregelenpakket voor de lange termijn (hiervoor beschreven). Tussen Arnhem en Doesburg zijn er geen ingrepen nodig en wordt er dus ook niet over ruimtelijke kwaliteitsaspecten van maatregelen gepraat. Tussen Doesburg en Zutphen ligt een aantal uiterwaarden waar niets aan gedaan mag worden vanwege de bijzondere structuren, kleinschalige inrichting en het feit dat ze vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Hier zijn dan ook binnendijkse maatregelen gekozen. Van de drie maatregelen op de lange termijn voor dit traject, dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei en hoogwatergeul Zutphen, is voorlopig bepaald dat de twee dijkverleggingen op korte termijn worden uitgevoerd. De hoogwatergeul is veel duurder, maar biedt wel meer kansen voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering. Mocht deze maatregel alsnog haalbaar blijken op de korte termijn dan is het mogelijk de planning van de dijkverleggingen en de hoogwatergeul om te wisselen. Bij de dijkverleggingen (+/- één km landinwaarts) blijven de bestaande dijken zoveel mogelijk in tact, evenals het landschap dat buitendijks gebied wordt (inclusief het huidige landgebruik). Nieuwe dijken moeten aansluiten op de bestaande landschappelijke structuren. Voor de woningen en (agrarische) bedrijven die buitendijks komen te liggen zijn verschillende oplossingen mogelijk die in de planvormingsfase exact uitgewerkt moeten worden. Deze uitwerking is afhankelijk van de verdere inrichting en de overstromingsfrequentie van het gebied (Voor woningen en bedrijven in de plangebieden van overige maatregelen geldt hetzelfde).

Op het traject Deventer-Zwolle is het ook wenselijk een deel van de uiterwaarden te behouden. Dit vanwege landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden. Buitendijks zijn de mogelijkheden onvoldoende. Er zal dus ook binnendijks ingegrepen moeten worden, zodat waardevolle uiterwaarden gespaard kunnen blijven. Er is gekozen voor de hoogwatergeul Veessen-Wapenveld op korte termijn. Hiervoor worden dijken aangelegd, maar de huidige landbouwfunctie kan blijven door een lage overstromingsfrequentie. De landbouw ondervindt wel gevolgen. Een herverkaveling kan mogelijk zijn. Er moet afgestemd worden met andere plannen om win-win situaties te creëren. Aanvullend is gekozen voor twee uiterwaardvergravingen. Ten eerste de geul Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard. Bij de Bolwerksplas wordt ingehaakt op plannen voor natuurontwikkeling in het kader van het NURG-programma. Hierbij wordt de plas verondiept. Het stadspark De Worp in Deventer wordt ontzien (inclusief het voetveer naar het centrum) en de plaatselijke camping komt dicht bij het water te liggen. De huidige situatie in de zomerpolder van de Wilpsche klei blijft behouden. Er zijn mogelijkheden om de uitstraling van het IJsselhotel en omgeving te

verbeteren en het contrast van steen en groen te versterken. De tweede vergraving betreft een geul (+/- 100 m breed) door onder andere de Keizers- en Stobbenwaarden richting de Olsterwaarden (ten noorden van Deventer). Ter hoogte van Terwolde komt er een kleine vergraving (een tiental ha) waarbij kansen voor natuurontwikkeling ontstaan. Het hooggelegen uiterwaardgedeelte bij landgoed Nieuw Rande blijft behouden en krijgt de functie natuur, in lijn met bestaande plannen voor dit gebied. De functie als recreatief uitloopgebied van Deventer kan versterkt worden.

In het benedenstrooms gedeelte van de IJssel, het traject Zwolle-IJsseldelta is ter hoogte van Zwolle gekozen voor twee maatregelen. Het zijn beide koploperprojecten (planvorming is dus al begonnen) vanwege het grote draagvlak dat er voor bestaat. Ten eerste de dijkverlegging Westenholte (500 m landinwaarts). In het nieuwe buitendijkse gebied dat ontstaat komt een eenzijdig aangetakte geul. De hoofdbestemming van het gebied wordt natuur (er kan bijvoorbeeld moeras ontstaan) en sluit goed aan bij een plaatselijk natuurontwikkelingsproject (in de Vreuderijkerwaard). Ook kan aangesloten worden op de ontwikkeling van een nieuw landgoed. Mogelijkheden voor recreatieve uitloop vanuit Zwolle nemen dan ook toe. Ten tweede is er ten zuiden van Zwolle gekozen voor een buitendijkse maatregel, namelijk een nevengeul in de Scheller en Oldeneler Buitenwaarden. De functie van de omgeving van deze uiterwaarden als uitloopgebied voor Zwolle en voor dagrecreanten wordt versterkt. Er wordt aangesloten bij bestaande natuurontwikkeling in de uiterwaard het Engelse Werk. Ook wordt als onderdeel van de maatregel de voormalige zandwinplas in de Scheller en Oldeneler Buitenwaarden verondiept waardoor er mogelijkheden voor planten en dieren ontstaan. De landbouwfunctie wordt overwegend vervangen door natuur, maar woningen en andere gebouwen blijven wel bereikbaar. Het plangebied valt binnen het gebied waarvoor in het project 'Buurtschap' al een visie is ontwikkeld. De ingreep sluit aan op deze visie (er kan worden 'meegekoppeld'). Tenslotte wordt er in de IJsseldelta zomerbedverdieping toegepast (om financiële redenen). Verder bovenstrooms kan dit negatieve effecten hebben op bepaalde habitattypen in een Natura 2000-gebied. Dat kan voorkomen worden door tegelijkertijd mitigerende maatregelen toe te passen (bestaande kades in de uiterwaarden verlagen).

Voor elk deelgebied wordt ook ingegaan op kansen met betrekking tot andere maatregelen in/nabij het plangebied. Deze hebben ook invloed op de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied. In de IJsseldelta zijn er mogelijkheden om de (historische) meerarmige delta gedeeltelijk te herstellen. De ruimtelijke ontwikkelingen ten zuidwesten van Kampen (woningbouw en infrastructuurprojecten) kunnen afgestemd worden met de ingrepen aan de rivier om zo win-win situaties te creëren en de ruimtelijke kwaliteit een positieve impuls te geven. Er zijn kansen voor het creëren van een 'hoogwaardig woonmilieu' met stadsfront aan het water en ook voor waterrecreatie en natuurontwikkeling. De 'IJsseldelta' is in de Nota Ruimte aangewezen als voorbeeldproject voor ontwikkelingsplanologie waarin verschillende overheden en lokale (private) partijen samenwerken. In het masterplan dat opgesteld wordt door deze regio voor het gebied ten zuiden van Kampen is de hoogwatergeul Kampen opgenomen. Deze geul heeft de voorkeur vanuit de oogpunten van de ruimtelijke ordening en duurzaamheid en kan alsnog in het Basispakket van RvR voor de korte termijn worden gevoegd als dit financieel en qua tijd haalbaar is. Hiervoor is afstemming met en gedeeltelijke wijziging van het Tracébesluit Hanzelijn nodig, wat ook weer gevolgen zal hebben voor het landschappelijk beeld (Hanzelijn over grotere lengte op hoogte bouwen en aanpassing van een dijk). De hoogwatergeulen voor de lange termijn bij Zutpen en Deventer kunnen ook gecombineerd worden met gewenste stadsontwikkeling langs de IJssel door middel van

integrale planning, samenwerking tussen overheden en publiek-private samenwerking. Ook de geul bij Zutphen kan in het Basispakket worden opgenomen.

In de PKB wordt dus een selectie van maatregelen (type maatregel en locatie) die in principe in 2015 af moeten zijn en een aantal maatregelen voor de lange termijn gegeven. Over het borgen van ruimtelijke kwaliteit na de PKB-procedure zijn zorgen uitgesproken. In PKB deel 1 kwam ook al naar voren dat bij de verdere uitwerking van de maatregelen in de planstudiefase (ontwerp- en uitvoeringsfase) de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit per maatregel concreet ingevuld moet worden. Dit moet gebeuren door integraal ontwerp op een gezamenlijke (door de betrokken partijen) en samenhangende manier (een goede afstemming tussen verschillende functies) binnen de randvoorwaarden tijd en geld. In de PKB is alleen in globale bewoordingen aangegeven waar de kansen liggen bij de verschillende maatregelen. Aan het advies van de Vromraad om ruimtelijke kwaliteit te borgen in de ontwerp- en uitvoeringsfase is gehoor gegeven in PKB deel 3. Er is explicieter gemaakt hoe dit moet gebeuren. Het Rijk blijft gedurende deze fase in samenwerking met andere partijen (afhankelijk van verantwoordelijkheden) behoud en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit toetsen op hoofdlijnen. Het NRK en RRK worden per riviertak uitgewerkt door het Rijk in samenwerking met de regio en worden geïntegreerd met de geplande maatregelen en ruimtelijke reserveringen in een 'masterplan' met concrete ruimtelijke beelden. Het Rijk geeft de regio hierbij de mogelijkheid het voortouw te nemen. Het masterplan vult de leemte (zoals het College van Rijksadviseurs dit noemde) tussen doelstellingen en concrete keuzen in PKB en planstudie. In het masterplan zijn samenhang en diversiteit (uit het RRK) leidende principes. Hierbij gaat het om samenhang tussen maatregelen en ook om samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving (afstemming met ruimtelijke plannen en planprocessen). Door creatief ontwerpen moet de ruimtelijke kwaliteit verbeterd worden (zolang dit kan qua veiligheid en financiën). De inrichtingsplannen worden beoordeeld op basis van de Natuurbeschermingswet en compensatie voor natuurwaarden gebeurt binnen het plangebied van de PKB (er moet worden gecompenseerd voor er wordt ingegrepen; de maatregel in de Noordwaard werkt bijvoorbeeld compenserend). Voor de gebieden met de bestemming 'nieuwe natuur' wordt bekeken of deze kunnen vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het aspect beheer moet in de vervolgfase duidelijk aan bod komen. Op initiatief van het Rijk wordt voor de IJssel een snelle start gemaakt met het faciliteren van een pilot voor een masterplan. De ruimtelijke beelden die hieruit voortvloeien kunnen als startpunt dienen voor (functionele) programma's van eisen op gebied van ruimtelijke kwaliteit. Nieuwe initiatieven kunnen mede op basis van de beelden beoordeeld worden. Bij de beoordeling van maatregelen/projecten kan een onafhankelijk kwaliteitsteam van het Rijk de (lokale) overheden adviseren en het gebruik van specifieke deskundigheid borgen.

5.2.10 Overige informatie ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier

Op de website van Ruimte voor de Rivier (projectorganisatie RvR, 2006b) wordt de huidige situatie rond Ruimte voor de Rivier bijgehouden. Ook hier wordt gesteld dat de koppeling met de ruimtelijke ordening sterker is met de nieuwe aanpak dan voorheen. De ruimtelijke ingrepen bieden mogelijkheden voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied (deze staat op verschillende plaatsen onder druk). Er wordt aangegeven dat het rivierengebied aantrekkelijker en leefbaarder moet worden en dat het gebied er economisch, ecologisch en landschappelijk op vooruit moet gaan. Wederom wordt de wens omtrent functiecombinaties uitgesproken. De aanpassing van de Beleidslijn Grote Rivieren (voorjaar 2006 van kracht) biedt ruimte voor buitendijkse ontwikkelingsmogelijkheden zolang er wel

meer ruimte voor de rivier gecreëerd wordt. Er wordt verwezen naar de experimenten van gemeenten met innovatief bouwen in het rivierbed (EMAB-projecten). Een echte uitleg van de doelstelling 'verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit' van de PKB wordt niet gegeven. In de PKB-delen die via deze internetsite te downloaden zijn, en in het voorgaande aan bod zijn gekomen, wordt dit wel geprobeerd. Misschien wel typerend is het feit dat ruimtelijke kwaliteit niet in de begrippenlijst van de internetsite terug te vinden is (dit is overigens ook het geval in de verklarende woordenlijst van de MER).

Het artikel 'Eerst passen, dan meten' van het Ruimteforum (2006) van VROM beschrijft een interview met dhr. De Haan over ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier. Er wordt gesteld dat kwaliteit niet gaat over hoe mooi of lelijk het is maar of iets past in de omgeving (of het 'klopt'). Men moet eerst 'passen' om na te gaan welke ingrepen in de omgeving passen en daarna de veiligheidswinst 'meten'. Deze strategie wordt langzamerhand ook ingevoerd bij bijvoorbeeld woningbouw- en snelwegprojecten (er komen steeds meer kwaliteitsteams in alle stadia van het planproces). Er bestaan geen objectieve maatstaven om ruimtelijke kwaliteit te meten. Het komt tot stand door een proces. Om toch enigszins kwaliteit te kunnen bepalen is er de 'kwaliteitsgang', zo geeft De Haan aan. Hierbij moet worden afgesproken over welke begrippen men het heeft als over ruimtelijke kwaliteit wordt gesproken (een gemeenschappelijke taal)? De begrippen samenhang, diversiteit, schaal en vormgeving zijn hierbij naar voren gekomen. Samenhang (overeenkomstige structuren in een gebied) en diversiteit (verschillen tussen gebieden) helpen bij het analyseren van gebieden en uiteindelijk bij het bepalen waar (niet) ingegrepen moet worden. Deze begrippen worden ook in het RRK als principes gehanteerd. Schaal en vormgeving zijn belangrijk in het ontwerpproces. Een ingreep moet in de omgeving passen en de identiteit van een gebied moet zichtbaar blijven. Ook het combineren van functies komt ter sprake. Water en natuur is een bekende geslaagde combinatie (bijv. in de Gelderse Poort en de Biesbosch). In RvR wil men zich ook echt richten op de combinatie water en stad (bijv. in Kampen en Arnhem) waarbij de rivier richting stad komt of dat stedelijke ontwikkeling zich op de rivier richt. Steden willen aantrekkelijke woonmilieus en willen zich meer op de rivier richten. Volgens De Haan wordt de combinatie van water en stad de komende jaren erg interessant. Volgens De Haan hebben de inspraakreacties op PKB deel 1 niet veel verbetering gebracht voor de ruimtelijke kwaliteit omdat er veel om buitendijkse oplossingen wordt gevraagd. Binnendijkse maatregelen zijn volgens hem duurzamer en robuuster en hebben meer kans op functiecombinaties. Buitendijkse ingrepen hebben gevolgen voor de daar aanwezige ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Volgens De Haan moet op lokaal niveau niet op een hoog abstractieniveau worden gepraat. Er worden verschillende 'talen' gesproken. Op abstract niveau komen de begrippen samenhang en diversiteit veel aan bod, op concreet/lokaal niveau zijn schaal en vormgeving belangrijker. Ruimtelijke kwaliteit hoeft niet duurder te zijn. Er moet goed nagedacht en slim ontworpen worden.

5.3 Slotbeschouwing

Uit de reacties op PKB deel 1 blijkt dat de doelstelling verbetering van de ruimtelijke kwaliteit veel vragen oproept. Ruimtelijke kwaliteit blijkt een ongrijpbaar begrip te zijn voor veel mensen. Er wordt veel over geschreven in de diverse bestudeerde publicaties, maar het gaat telkens om algemene bewoordingen. Uit het artikel van het Ruimteforum (2006) blijkt temeer dat ruimtelijke kwaliteit geen concreet begrip is dat op één manier uit te leggen is. Om er over te praten moet van te voren namelijk een 'taal' afgesproken worden. Het concept is op vele manieren in te vullen, ook voor een specifiek gebied als het rivierengebied. Verschillende

belangen kunnen verenigd worden door meervoudig ruimtegebruik. Het streven naar functiecombinaties wordt dan ook in veel van de bestudeerde publicaties benadrukt.

Er wordt meerdere malen verwezen naar ruimtelijke nota's voor een algemene beschrijving van ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied. Hierbij gaat het om beschrijvingen in erg algemene bewoordingen, eerst in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening en daarna in de Nota Ruimte. De drie waarden, gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde keren meerdere keren terug. Dit is ook het geval in een aantal van de indelingen en 'beoordelingskaders' die voorbij zijn gekomen in dit hoofdstuk. Het ging hierbij telkens om het beoordelen van de (algemene) alternatieven uit de PKB. Dat indelingen/kaders op gebied van ruimtelijke kwaliteit niet vaststaan blijkt wel uit de gehanteerde 'kwaliteitstoets' in de MER. Deze verschilt namelijk van de toets die voor datzelfde doeleinde in de 'special' over ruimtelijke kwaliteit beschreven is.

Het Nationaal en (vooral) het Regionaal Ruimtelijk Kader spelen een grote rol in de PKB als het gaat om ruimtelijke kwaliteit. De te behouden en ontwikkelen kwaliteiten die hierin beschreven worden dienden als een beoordelingskader voor de alternatieven in de PKB en moeten ook een basis vormen voor de vervolgfase. Op de kritiek dat ruimtelijke kwaliteit te algemeen en te onduidelijk behandeld wordt in PKB deel 1 is tot op bepaalde hoogte antwoord gegeven. In PKB deel 3 is enige mate van 'concreetheid' toegevoegd door bij de beschrijvingen van de maatregelen per riviertak nader in te gaan op te ontwikkelen kwaliteiten. Er worden concretere bewoordingen als waterrecreatie, moeras en hoogwaardig woonmilieu gebruikt (waar het eerder bijvoorbeeld ging om recreatie, natuur en stedelijke ontwikkeling). Ook worden concrete namen genoemd van ontwikkelingen op natuur- en stedelijk gebied waar op aangesloten kan worden ('meekoppelen').

Ruimtelijke kwaliteit leek een 'ondergeschoven kindje' te worden in de fase tot en met PKB deel 1. In adviezen en reacties op PKB deel 1 kwamen zorgen en verwijten naar voren omtrent het benutten van kansen voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering en de borging van ruimtelijke kwaliteit in de vervolgfase. Zoals de Vromraad (2005) aangeeft werd ruimtelijke kwaliteit gezien als een 'inspanningsverplichting' en niet als 'resultaatsverplichting' (wat bij veiligheid wel het geval was). In PKB deel 3 is hier wel enigszins op ingegaan zoals blijkt uit de beschrijving van PKB deel 3 in paragraaf 5.2. Er is meer aandacht besteed aan het borgen van ruimtelijke kwaliteit in de vervolgfase. Er is geen concreet toetskader gegeven, maar er wordt wel beweerd dat kwaliteit gecontroleerd zal worden en dat er gebruik gemaakt kan worden van een speciaal kwaliteitsteam.

Over het algemeen kan worden gesteld dat er veel termen en beschrijvingen aan het begrip ruimtelijke kwaliteit zijn gekoppeld in het kader van Ruimte voor de Rivier. De invulling/behandeling van deze doelstelling is in de loop van de PKB-procedure wel enigszins concreter geworden, maar een éénduidig (beoordelings)kader is niet gegeven. Per situatie en abstractieniveau moet een invulling (en een 'taal') overeen worden gekomen tussen de belanghebbenden. Ruimtelijke kwaliteit komt dus wederom naar voren als een zeer algemeen concept dat op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Actoren met verschillende belangen kunnen het concept ruimtelijke kwaliteit verschillend opvatten. Als actoren verschillende discoursen aanhangen kan er een verschil in idealen bestaan en kunnen vervolgens misverstanden ontstaan in discussies waarbij ruimtelijke kwaliteit het onderwerp is. In hoofdstuk zeven (analyse) zullen de verschillende toegekende aspecten/termen aan ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied worden geanalyseerd, tezamen met de gevonden resultaten uit de casestudie. Deze casestudie komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

6 Casus Scheller en Oldeneler Buitenwaarden

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de situatie rond ruimtelijke kwaliteit op projectniveau in Ruimte voor de Rivier. Dit wordt gedaan aan de hand van een casus, namelijk het koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden nabij Zwolle. In paragraaf 6.2 worden het project en haar context globaal geschetst. In paragraaf 6.3 worden de algemene betekenis en het gebruik van ruimtelijke kwaliteit in dit project besproken aan de hand van de startnotie Scheller en Oldeneler Buitenwaarden. Vanwege het belang van de ontwikkelingsvisie voor Buurtschap IJsselzone Zwolle (een project waar reeds mee begonnen is en waarvoor veel draagvlak bestaat) voor de ruimtelijke kwaliteit in het project, wordt deze visie in paragraaf 6.4 behandeld. Tenslotte wordt de verkregen informatie inzake ruimtelijke kwaliteit in het project geanalyseerd/geïnterpreteerd in paragraaf 6.5, de slotbeschouwing van dit hoofdstuk.

6.2 Algemeen

In de beschrijving van het maatregelenpakket voor de korte termijn in de PKB Ruimte voor de Rivier wordt de voorkeur gegeven aan een combinatie van maaiveldverlaging en een nevengeul in de Scheller en Oldeneler Buitenwaarden. Deze maatregel moet nader ingevuld worden, waarbij gemeente Zwolle initiatiefnemer is (Gemeente Zwolle, 2005). De verondieping van de voormalige winplas in de uiterwaarden is onderdeel van het project. In Figuur 6.1 is een luchtfoto van het plangebied Scheller en Oldeneler Buitenwaarden weergegeven. Het plangebied is aangegeven met een rode lijn.

Figuur 6.1 Plangebied Scheller en Oldeneler Buitenwaarden



Bron: Gemeente Zwolle (2005)

Het project Scheller en Oldeneler Buitenwaarden is een zogenaamd koploperproject voor Ruimte voor de Rivier. Op deze manier kon er vervroegd met de planstudiefase voor dit project begonnen worden. Deze koploperstatus hangt samen met de lopende processen 'Buurtschap' (voluit: Buurtschap IJsselzone Zwolle) en 'verplaatsing waterwinning' in/aan het plangebied. Hiervoor bestaat regionaal draagvlak. De Buurtschap en de waterwinning spelen een belangrijke rol in de Startnotitie Scheller en Oldeneler Buitenwaarden (Gemeente Zwolle, 2005). In de ontwikkelingsvisie voor de Buurtschap wordt een samenhangende inrichting geschetst van het binnen- en buitendijks gebied tussen Zwolle en de IJssel. Het plangebied Scheller en Oldeneler Buitenwaarden maakt hier deel van uit. Dit is in bijlage twee te zien, waar de ontwikkelingsvisie van het Buurtschap in kaartvorm weergegeven is. In de visie van het Buurtschap is de aanleg van een nevengeul in de uiterwaarden opgenomen (er is dus draagvlak voor). Deze is indicatief aangegeven op de kaart in bijlage twee. In de visie komen bepaalde ideeën met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit in het gebied naar voren. Dit wordt verder behandeld in paragraaf 6.4.

6.3 Ruimtelijke kwaliteit in project Scheller en Oldeneler Buitenwaarden

In de startnotitie van project Scheller en Oldeneler Buitenwaarden (Gemeente Zwolle, 2005) wordt de dubbeldoelstelling uit de PKB overgenomen en vertaald naar het project. Er wordt geen directe definitie gegeven van ruimtelijke kwaliteit voor het plangebied. Wel wordt op een globale manier aangegeven hoe een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit tot stand moet komen door het project. Dit moet gebeuren binnen de lopende gebiedsprocessen door bij te dragen aan de verduurzaming van de waterwinning en aan het realiseren van de ontwikkelingsvisie voor de Buurtschap. De belangen van de waterwinning (door Vitens) en de Buurtschap worden dus min of meer als leidraad genomen (er is draagvlak voor deze processen). Er moet worden gelet op de invulling van de ruimte en de samenhang tussen de functies. Het groenblauwe stadsrandgebied van Zwolle moet versterkt worden in combinatie met natuurontwikkeling, landbouw, waterwinning en recreatie en hierbij moet er aandacht zijn voor cultuurhistorische en landschappelijke elementen en structuren

In de startnotitie wordt nader ingegaan op aspecten van ruimtelijke kwaliteit voor het project op verschillende manieren. Dit gebeurt niet altijd op een expliciete manier (het woord ruimtelijke kwaliteit wordt dan niet genoemd). Er worden in de planstudiefase drie alternatieven (plus varianten) getoetst op diverse criteria. Eén van deze alternatieven heet 'Maximale ruimtelijke kwaliteit'. Hierbij wordt 'veel aandacht' geschonken aan de (ruimtelijke kwaliteits)wensen vanuit de terreinen van landschapsinrichting en ruimtelijke ordening, natuur en ecologie, cultuurhistorie en archeologie, recreatie en landbouw. Een concrete omschrijving van de ingrepen behorend bij de alternatieven wordt niet gegeven in de startnotitie.

Verder komen ruimtelijke kwaliteitsaspecten terug in de beschrijving van de huidige situatie in het plangebied (evenals in de PKB waarin dit voor de IJssel als geheel gebeurde), in de randvoorwaarden waaraan de alternatieven zo goed mogelijk moeten voldoen en in het beoordelingskader met criteria waarop de alternatieven beoordeeld worden (ruimtelijke kwaliteit is, zoals eerder aangegeven, een erg breed begrip). De gevonden, gewenste ruimtelijke eigenschappen kunnen, om in 'kwaliteitstermen' te spreken, gezien worden als te behouden en te verbeteren/te behalen kwaliteiten (zoals dit ook is gedaan in het RRK). Deze te behouden en te behouden kwaliteiten zijn onder een aantal aspecten samengevoegd in tabel 6.1. In het beoordelingskader in de startnotitie wordt ruimtelijke kwaliteit, evenals in de MER voor de PKB (zie hoofdstuk 5), als een specifiek criterium genoemd. Ruimtelijke kwaliteit is

opgenomen in tabel 6.1 als een ruimtelijk kwaliteitsaspect. Ruimtelijke kwaliteit blijkt, evenals in de MER, meerdere van de overige aspecten min of meer ‘samen te vatten’.

Tabel 6.1 Ruimtelijke kwaliteit in koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden

Aspect	Te behouden en te behalen kwaliteiten
Ruimtelijke kwaliteit	Het uit te voeren alternatief moet (vanzelfsprekend) een goede ruimtelijke kwaliteit borgen. Hierbij speelt de bijdrage aan de ontwikkelingsvisie voor het Buurtschap een belangrijke rol. Dit kan door bij te dragen aan de doelstellingen ‘recreatief medegebruik’ (uitloopgebied), natuurontwikkeling volgens Natuurgebiedsplan provincie Overijssel en levensvatbare landbouw (i.v.m. beheer t.b.v. duurzame waterwinning en hele Buurtschap). Deze doelstellingen worden overigens niet letterlijk in verband gebracht met ruimtelijke kwaliteit in de startnotitie. Daarnaast moeten de plannen bijdragen aan een groenblauw stadsrandgebied van Zwolle, een ‘goede relatie’ tussen de uiterwaarden en binnendijks gebied, gevarieerde natuur, het landschapsbeeld en aan de inpassing van cultuurhistorische en archeologische waarden.
Natuur en milieu	De uiterwaarden zijn ‘vogelrichtlijngebied’, evenals de beschermde natuurgebieden het Engelse Werk I en II (EW II is natuurontwikkelingsgebied) welke ook deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur. De huidige en potentiële natuurwaarden moeten dan ook behouden worden. De uiterwaarden zijn belangrijk voor vogels, amfibieën en flora; de rivierdijk voor dijkvegetatie. Er moet veel aandacht zijn voor ecologische relaties (verbindingszones), bijzondere gradiënten (droog-nat, voedselarm-voedselrijk) en het behouden/bevorderen van rust, stilte en donkerte. Er moet geprobeerd worden oobos te ontwikkelen. Ingrepen moeten robuust en duurzaam zijn (bijv duurzaam bouwen worden met aandacht en zorg voor het milieu en de ruimte). De waterkwaliteit in het plangebied moet zo goed mogelijk worden in verband met ecologische potenties (en waterwinning). Nadelige gevolgen moeten voorkomen of anders gemitigeerd of gecompenseerd worden.
Cultuurhistorie, archeologie en landschap	Het plangebied is niet zo waardevol op archeologisch en cultuurhistorisch gebied, maar de aanwezige cultuurhistorische, archeologische en aardkundige waarden moeten natuurlijk zoveel mogelijk behouden worden. Er mogen niet te grote veranderingen komen in de samenhang van het gebied en de visuele kenmerken. De uiterwaarden moeten te zien blijven bij lage en gemiddelde waterstanden. Het landschapsbeeld wordt gedomineerd door de rivier, de zandwinplas, de veerpont en de huidige bebouwing. De belangrijkste objecten en landschappelijke/visuele kenmerken zijn de dijken, de zichtlijnen op Hattem en landgoed Schellerberg en de markante Dijkpaal en spoorbrug. Binnendijks (buiten het plangebied) moeten de oude IJsselarm, de oude hoogstamboomgaarden en de specifieke beplanting van knotwilg en knotpopulier behouden kunnen worden. Negatieve effecten moeten gemitigeerd of gecompenseerd worden.
Werken (gebruikers) en wonen (sociale aspecten) in plangebied	Het Plangebied is vooral in agrarisch gebruik (met name weidegrond voor koeien en schapen) en er staan enkele woningen. Mogelijk verlies aan inkomsten van de huidige gebruikers kan ontstaan door functieverandering van landbouw naar natuur en moet gecompenseerd worden (door alternatieve inkomsten of financiële compensatie). Bestaande en potentiële mogelijkheden voor werken moeten aandacht krijgen. De toegankelijkheid van woningen en percelen moet zo goed mogelijk blijven. Bewoners moeten in het gebied kunnen blijven wonen waarbij de woonkwaliteit tenminste gelijk blijft en de privacy gewaarborgd wordt. Voor een goede belevingswaarde van de omgeving moet bij de geplande maatregelen goed worden gelet op ruimtelijke samenhang en eventueel optreden van barrièrewerking. De beleving van de woonomgeving kan positief beïnvloed worden door nieuw te ontwikkelen kwaliteiten, maar gevolgen van bijvoorbeeld natuur (zoals muggen) en recreatie kunnen ook negatief uitwerken op de beleving. Veranderingen van functies (van landbouw naar natuur vooral) moeten uitzicht en privacy zo min mogelijk negatief beïnvloeden. De gevolgen van een toename van kweldruk en wegzijging binnendijks moeten zoveel mogelijk voorkomen worden (geur van droogvallende sloten en verdroging van percelen bijvoorbeeld). Tijdens de uitvoering van de ingrepen moet bebouwing in het plangebied zo goed mogelijk bereikbaar blijven en hinder door bouwverkeer moet geminimaliseerd worden. Negatieve effecten moeten gemitigeerd of gecompenseerd worden.
Recreatie	Er moet rekening gehouden worden met de behoefte aan een stedelijk uitloopgebied. Bestaande en potentiële mogelijkheden voor recreatie moeten gesteund worden. De toegankelijkheid van de uiterwaarden moet verbeterd worden. De IJsseldijk moet haar recreatieve functie behouden en zo mogelijk versterken. In het plangebied ligt ongeveer drie kilometer van deze dijk welke naast door de bewoners, ook door wandelaars en fietsers uit Zwolle en omgeving (vooral voor Zwolle Zuid is een ‘rondje over de dijk’ aantrekkelijk, het is de drukst bezochte stadsrand van Zwolle) gebruikt wordt. De dijk is deel van ‘rondje Zwolle’ en van landelijke fiets- en wandelroutes. De veerpont voor fietsers en voetgangers naar Hattem is een belangrijke recreatieve verbinding. Deze moet een nieuwe plaats krijgen in het plangebied.
Scheepvaart	De IJssel is een belangrijke schakel voor de scheepvaart. Ingrepen in het zomer- of winterbed mogen geen nadelige gevolgen voor de scheepvaart hebben op gebied van veiligheid en bevaarbaarheid (bij laag water bevaarbaar blijven). Aantasting van de scheepvaartfunctie moet voorkomen of verholpen worden.
Waterwinning	De waterwinning is in het Engelse Werk wordt bedreigd door verontreiniging uit Zwolle. De winning moet verduurzaamd worden door gedeeltelijke verplaatsing richting Buurtschap. De onttrekking en de invloed daarvan vallen deels binnen het plangebied. De maatregelen moeten bijdragen aan het verduurzamen van de waterwinning. Er moet rekening worden gehouden met de invloed (vooral van de nevengeul) op de hydrologische situatie en op de waterkwaliteit (vooral van het geplande zanddepot in de voormalige winplas). De infiltratiecapaciteit en de kwaliteit van het grondwater moeten goed zijn en de kans op calamiteiten laag.

Bron: gebaseerd op Gemeente Zwolle (2005)

6.4 Buurtschap IJsselzone Zwolle

In de startnotitie komt duidelijk naar voren dat voor het behalen van de doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' in dit koploperproject de bijdrage aan de ontwikkelingsvisie voor de Buurtschap erg belangrijk is. Om deze reden wordt in deze paragraaf expliciet op deze visie ingegaan. In de startnotitie (Gemeente Zwolle, 2005) wordt een korte omschrijving van de doelen van de ontwikkelingsvisie voor de Buurtschap gegeven. Het gebied tussen Zwolle en de IJssel moet groen blijven en nog aantrekkelijker worden. Behoud, herstel en ontwikkeling van groen, (drink)water en cultuur (het karakteristieke landschap) zijn belangrijk waarbij meervoudig ruimtegebruik een uitgangspunt is (o.a. natuur, recreatie, landbouw en waterwinning). De aanleg van een nevengeul in de uiterwaarden is opgenomen in de visie. De visie is de uitkomst van overleg tussen vele partijen.

In 1997 is er een onderzoek onder inwoners van Zwolle geweest naar de wensen voor het gebied tussen Zwolle en de IJssel. Hieruit bleek dat deze groen en toegankelijk voor fietsers en wandelaars moet blijven (KDO advies, 2003). Dit kan als een visie van de inwoners van Zwolle op ruimtelijke kwaliteit voor dit gebied worden gezien (ook al is de term ruimtelijke kwaliteit misschien niet gevallen tijdens het onderzoek). Recreatie (recreatieve uitlopmogelijkheden) is dus in de ogen van de Zwollenaren een belangrijke kwaliteit voor het betreffende gebied, waar de Scheller en Oldeneler Buitenwaarden deel van uitmaken. Verrommeling (onder andere door verbrokkeling van de agrarische structuur) en vervuiling van het grondwater moeten tegen worden gegaan.

Het project Buurtschap IJsselzone Zwolle is in 2001 van start gegaan met als doel een duurzame ontwikkeling van de Buurtschap met de steun van de inwoners van Zwolle en de bewoners, beheerders en eigenaren van het betreffende gebied² (KDO advies, 2003). De functies landbouw, natuur, recreatie, educatie, cultuur en waterwinning moeten in onderlinge samenhang ontwikkeld worden. Er kan gesteld worden dat in dit project gezocht is naar een goede ruimtelijke kwaliteit gezien vanuit de verschillende betrokken partijen door de belangen integraal te behandelen. Er is een gezamenlijke visie opgesteld. Het doel van de gezamenlijke aanpak is 'te komen tot vitale economische dragers die belang hebben bij behoud en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied (groen, blauw en aantrekkelijk) en daar ook actief aan bijdragen' (KDO advies, 2003 (p. 3)). Samenwerking en combineren van gebruik (meervoudig ruimtegebruik dus) worden als strategieën aangedragen. In een persbericht van Gemeente Zwolle et al. (2003) komt naar voren dat het het doel van project Buurtschap is 'om duidelijk te maken dat er genoeg valt te zien, te horen en te beleven'. Er moet een prettig woon- en werkklimaat voor bewoners worden gecreëerd en het gebied moet goed kunnen functioneren als extensief recreatiegebied voor de bewoners van Zwolle.

Volgens Buurtschap IJsselzone Zwolle (2003) heeft het gebied van de Buurtschap veel verschillende gebruiksmogelijkheden en moeten de verschillende belangen gecombineerd worden (meervoudig ruimtegebruik). Er wordt een aantal gewenste ruimtelijke eigenschappen genoemd voor de Buurtschap. Deze zijn, evenals de eigenschappen in tabel 6.1, als te behouden en te ontwikkelen kwaliteiten op te vatten. In tabel 6.2 zijn alleen de relevante kwaliteiten voor het plangebied van project Scheller en Oldeneler Buitenwaarden opgenomen.

² De projectgroep bestond uit: Gemeente Zwolle, waterbedrijf Vitens (trekkers van de projectgroep), Staatsbosbeheer, Initiatiefgroep IJsselzone, Waterschap Groot Salland, Provincie Overijssel, Landgoed Schellerberg en een aantal bewoners en ondernemers.

Tabel 6.2 Ruimtelijke kwaliteit gezien vanuit ontwikkelingsvisie voor Buurtschap

Aspect	Te behouden en te behalen kwaliteiten
Natuur	Het gebied is van grote waarde voor de natuur. Meest waardevol (en mooie) zijn het park en de uiterwaarden (liggen in plangebied RvR) van het Engelse Werk. In deze uiterwaarden is in 1992 een natuurontwikkelingsproject begonnen. Dit gebied (voorheen gewone weilanden) komt vrijwel elke winter onder water te staan en biedt tientallen (trek)vogelsoorten een rustplaats (het riet biedt beschutting en een ideale broedplaats). Vogels kunnen beken worden vanuit een 'observeerhut'. Er moet hier 'robuuste natuur' komen die in stand kan worden gehouden door bijv. Schotse hooglanders (i.t.t. de landgoed- en parknatuur die binnendijs moet komen). Ook in de andere uiterwaarden moeten mogelijkheden om waterrijke natuurgebieden te ontwikkelen benut worden.
Landschap	Het groene en kleinschalige karakter (het 'karakteristieke landschap') moet behouden blijven (geen verstedelijking).
Landbouw	De Buurtschap wil zich meer op duurzame landbouw richten (ook hiervoor is schoon grondwater belangrijk). Voor de Buurtschap als geheel en voor aanvullende inkomsten voor de landbouw bieden Agrarisch natuurbeheer, andere groene functies en ook de verkoop van streekproducten aan bezoekers mogelijkheden.
Cultuur	De authentieke uitstraling van Landgoed Schellerberg moet men in de komende jaren proberen te herstellen.
Recreatie	Recreatie is belangrijk in de Buurtschap. Naast de bestaande wandel- en fietsroutes door natuurgebied en het 'karakteristieke' boerenlandschap worden nieuwe routes aangelegd en informatieborden geplaatst. In het buurtschapcentrum is/zal informatie over het gebied te vinden zijn (incl kleine tentoonstelling over project Buurtschap). Bestaande trekpleisters moeten behouden blijven (zoals een kaasboerderij). Mogelijkheden voor 'rustige watersport' moeten behouden blijven/bevorderd worden.
Waterwinning	Zwolle en omgeving zijn voor de drinkwatervoorziening afhankelijk van de waterwinning in de Buurtschap (door Vitens). Er moet schoon grondwater zijn om een duurzame waterwinning mogelijk te maken.

Bron: gebaseerd op KDO advies (2003) en Buurtschap IJsselzone Zwolle (2003)

In de ontwikkelingsvisie zijn inrichting, bedrijvigheid en gebruik op elkaar afgestemd (KDO advies, 2003). Men wil duurzame waterwinning borgen, wandel- en fietspaden aanleggen, cultuurwaarden behouden, nieuwe natuur realiseren en de (kavel)structuur verbeteren voor duurzame (agrarische) bedrijfsvoering. Bestaande en nieuwe bedrijvigheid (vooral op gebied van landbouw, natuur en horeca) krijgt kansen. Vooral recreatie krijgt veel aandacht waarbij men spreekt over 'rustpunten met horecagelegenheden', het gebruik van arrangementen en het verkopen van streekproducten. Het zogenaamde buurtschapcentrum ondersteunt deze recreatieve functie en geleidt ook de gewenste inrichting en de exploitatie van de Buurtschap als geheel (het benadrukt de samenhang). In een samenwerkingsverband worden afspraken over het gebruik/beheer van de grond en de aankleding van het gebied gemaakt tussen bewoners, beheerders en eigenaren. Het buurtschapcentrum en het samenwerkingsverband lijken (waarschijnlijk onbewust) enigszins te beantwoorden aan de wens tot kwaliteitsborging die naar voren kwam in het advies van de Vromraad over PKB deel 1 van Ruimte voor de Rivier (besproken in hoofdstuk 5).

Voor de Buurtschap als geheel worden de doelen vertaald naar in 2010 te behalen hoeveelheden (in hectares) houtwallen, nieuwe natuur (met paden) en extensieve landbouw. Deze tijdshorizon is korter dan in de PKB Ruimte voor de Rivier (deze is gesteld op 2015). Er wordt gespecificeerd naar bepaalde boom- en plantenrassen, typen landbouw en typen natuur ('buitendijks gaat struinnatuur over in agrarische natuur met landbouwhuisdieren' (KDO advies, 2003 (p. 4))). Ook wordt aangegeven dat er enkele kilometers paden verbeterd en/of aangelegd worden, er bruggetjes voor fietsers en wandelaars komen, wat de activiteiten van het buurtschapcentrum zullen zijn en hoe alles gefinancierd gaat worden.

Het project Scheller en Oldeneler Buitenwaarden moet een bijdrage leveren aan de doelen die in deze paragraaf geschetst zijn, om de doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' te behalen.

6.5 Slotbeschouwing

De doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' van het algemene beleid Ruimte voor de Rivier is letterlijk overgenomen in de startnotitie van koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden. Wat dit inhoudt voor het project wordt vervolgens in globale bewoordingen omschreven met verwijzingen naar de ontwikkelingsvisie voor de Buurtschap. Het begrip wordt een aantal keren wel letterlijk gebruikt, maar wordt niet verbonden met concrete doelen. Zo wordt het bijvoorbeeld als een los criterium in het beoordelingskader in de startnotitie genoemd waarbij wederom in algemene termen de inhoud hiervan wordt gespecificeerd (bijv. inpassing van cultuurhistorische en archeologische waarden, een groenblauw stadsrandgebied en gevarieerde natuur). Er worden wel diverse aspecten in meer detail behandeld in de startnotitie die als kwaliteitsaspecten zijn aan te merken (zie tabel 6.1), maar deze worden niet onder de gezamenlijke noemer van ruimtelijke kwaliteit geplaatst. In dit hoofdstuk zijn te behalen en te behouden kwaliteiten voor het plangebied wel achterhaald, maar deze zijn in de startnotitie niet letterlijk aangemerkt als kwaliteiten of kwaliteitsaspecten. Bij de beschrijving van het alternatief 'Maximale ruimtelijke kwaliteit' is ook in algemene bewoordingen aangegeven wat deze maximale ruimtelijke kwaliteit inhoudt ('veel aandacht voor' een aantal beleidsterreinen).

De bijdrage aan de ontwikkelingsvisie voor de Buurtschap is belangrijk bij het behalen van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling van het project. In de visie wordt letterlijk aangegeven dat behoud en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied een doel voor de Buurtschap is. Men gaat echter niet letterlijk in op de manier waarop de ruimtelijke kwaliteit verbeterd moet worden of wat een goede ruimtelijke kwaliteit inhoudt. Alleen de termen groen, blauw en aantrekkelijk worden direct in verband gebracht met ruimtelijke kwaliteit. Evenals in de startnotitie zijn belangrijke waarden, doelen en/of ruimtelijke eigenschappen wel gegeven, maar worden deze niet specifiek onder de gezamenlijke noemer van ruimtelijke kwaliteit geplaatst. In tabel 6.2 zijn een aantal van deze eigenschappen 'vertaald' naar te behouden en te behalen kwaliteiten.

Kortom, de rol van ruimtelijke kwaliteit is wel geconcretiseerd op projectniveau, maar bij deze concretisering wordt het letterlijke begrip niet gebruikt als overkoepelende term voor de te behouden en te behalen kwaliteiten. Belangrijke waarden, doelen en/of ruimtelijke aspecten in het project (in voorliggend onderzoek 'omgezet' in te behouden en te behalen kwaliteiten) worden 'los' behandeld, waarbij ruimtelijke kwaliteit soms als losstaand doel of criterium naast de andere doelen/criteria gehanteerd wordt (ruimtelijke kwaliteit naast bijv. doelen/criteria op gebied van natuur en milieu, hinder, bodem en gebruiksmogelijkheden). De 'functie' van ruimtelijke kwaliteit als strategisch concept (zie hoofdstuk twee voor uitleg strategisch concept) waarmee het complexe probleem eventueel hanteerbaarder gemaakt zou kunnen worden, wordt dus niet gebruikt.

7 Analyse

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een groot gedeelte van de verkregen informatie uit de hoofdstukken vier, vijf en zes omtrent ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier geanalyseerd. Uit deze hoofdstukken kwam naar voren dat bij het definiëren van ruimtelijke kwaliteit veelal gebruik wordt gemaakt van een opsomming van aspecten. Alle gevonden kwaliteitsaspecten worden in dit hoofdstuk op een rij gezet om zo een overzichtelijker beeld te krijgen van de aspecten die naar voren kwamen op de onderzochte niveaus in voorgaande hoofdstukken (algemeen, RvR en RvR-project). Er wordt geprobeerd structuur aan te brengen door de aspecten in te delen aan de hand van de meest voorkomende indeling, namelijk de indeling in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Dit gebeurt door middel van het opstellen van drie (grote) tabellen met gevonden ruimtelijke kwaliteitsaspecten. In een aantal gevallen was de indeling in 'de drie waarden' al aanwezig in de oorspronkelijke tekst van de desbetreffende publicatie (met name op 'algemeen niveau', tabel 7.1), maar voor het overgrote deel moest deze indeling eigenhandig worden gemaakt. In paragraaf 7.2 worden de algemene kwaliteitstermen behandeld die in hoofdstuk vier naar voren kwamen. Paragraaf 7.3 en 7.4 hebben respectievelijk de gevonden ruimtelijke kwaliteitsaspecten uit hoofdstuk vijf en hoofdstuk zes als onderwerp. Paragraaf 7.5 betreft de slotbeschouwing van het hoofdstuk.

7.2 Algemene ruimtelijke kwaliteitsaspecten

In hoofdstuk 4 komt naar voren dat het begrip ruimtelijke kwaliteit vaak wordt ingevuld aan de hand van de termen gebruiks- belevings- en toekomstwaarde. In deze paragraaf is geprobeerd de gevonden aspecten in het algemene hoofdstuk over ruimtelijke kwaliteit onder deze drie waarden te plaatsen. Het resultaat is weergegeven in tabel 7.1. Voor de gevonden aspecten in de hoofdstukken vijf en zes is dezelfde methode gehanteerd.

Tabel 7.1 Ruimtelijke kwaliteitsaspecten op algemeen niveau

	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Vierde Nota	<ul style="list-style-type: none"> - Samenhang en doelmatigheid doordat functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen. - Kwaliteit van voorzieningen voor bedrijven en goede kwaliteit woning en woonomgeving 	Verscheidenheid en herkenbaarheid (van steden, dorpen, land en water)	Duurzame gebouwen die aangepast kunnen worden aan veranderende eisen (flexibiliteit)
Vierde Nota Extra	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke inrichting doelmatig. - Functies moeten elkaar niet hinderen en zo mogelijk moeten ze elkaar versterken. Bereiken door creatieve ruimtelijke inrichting met functiecombinaties en scheiding van botsende functies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke inrichting mooi. - Verscheidenheid en herkenbaarheid van de ruimte. Diversiteit, ontwerp-kwaliteit en bescherming van cultuurhistorische waarden zijn belangrijk. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke inrichting geschikt om verdere veranderingen op te vangen. - Bruikbaarheid van de ruimte in toekomst voor verschillende functies (ongeacht het huidige gebruik). - Flexibele en duurzame ruimtelijke inrichting. - Voldoende milieukwaliteit.

Vijfde Nota	<ul style="list-style-type: none"> - Economische en maatschappelijke functionaliteit. Functies moeten elkaar niet verdringen, maar op elkaar aansluiten (en versterken). Zo vestigingsklimaat verbeteren en ruimteverspilling tegengaan. Bereikbaarheid bedrijventerreinen (en economische kerngebieden in algemeen) bijv. belangrijk. - Sociale rechtvaardigheid. Ruimtelijke omstandigheden moeten iedereen kansen bieden op goed bestaan. Iedere sociale groep en regio goede mogelijkheden voor wonen, werken, recreatie en mobiliteit (voorkomen contrast rijk, landelijk gebied en arme stad). Bijv. aandacht voor bereikbaarheid lokale en regionale voorzieningen, ruimtelijke spreiding openbaar vervoer en ruimtelijk evenwicht in woningmarkt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimtelijke diversiteit doordat verschillende (uiteenlopende) stedelijke milieus en landschappen eigen karakter behouden en versterken. - Culturele diversiteit. Ruimte voor verscheidenheid. Historie zichtbaar naast technologie (inspiratiebron). Behoud en/of versterking cultureel erfgoed, diversiteit in architectuur en multiculturele woon-, werk- en recreatiemilieus in steden bijv. belangrijk. - Aantrekkelijkheid. Meer aandacht naar ontwerp en inrichting stad en landschap (schoonheid behouden) en inpassing infrastructuur. Zones langs infrastructuur, open ruimten, bufferzones, 'mooie steden' en natuurgebieden bijv. belangrijk. - Menselijke maat. Ruimtelijke inrichting aansluiten bij behoeften en belevingswereld burgers. Niet overweldigend door gebouwen of infrastructuur. Bijv. genoeg 'mooie' openbare ruimten in steden en overzichtelijke infrastructurale knooppunten. 	<p>Duurzaamheid. Duurzame oplossingen nastreven en ecologisch waardevolle systemen behouden of herstellen. Ruimtelijke ordening bijdragen aan bestrijding milieuproblemen en aan zorg voor veilige omgeving. Hierbij EHS en zonerings tegen milieuproblemen bijv. een rol.</p>
Nota Ruimte	<ul style="list-style-type: none"> - Ruimte kan op veilige manier gebruikt worden voor verschillende functies (zoals wonen, recreatie en werken) die elkaar niet hinderen en elkaar zo mogelijk versterken. - Functies toegankelijk voor alle bevolkingsgroepen en -lagen. 	<p>Belevingswaarde belangrijk in leefomgeving. Gaat om cultureel besef en diversiteit, identiteit (aanwezigheid van karakteristieke kenmerken), menselijke maat, ruimtelijke variatie (bijvoorbeeld in vorm, afmetingen, geluid, drukte, harmonie, geur (stank) en kleur) en afleesbaarheid van schoonheid en (cultuur)historie.</p>	<p>Kenmerken als robuustheid, biodiversiteit, duurzaamheid en flexibiliteit (en aanpasbaarheid) in de tijd (ontvankelijk voor nieuwe culturele en economische 'betekenissen' en geschikt voor nieuwe vormen van gebruik).</p>
Ruimte hier investeren	<p>Functionele geschiktheid, doelmatig gebruik, doelmatige aanleg, doelmatig beheer, samenhang, bereikbaarheid en interferentie</p>	<p>Identiteit, diversiteit, herkenbaarheid en zingeving</p>	<p>Sturende werking, doelmatigheid in de tijd, uitbreidbaarheid en aanpasbaarheid</p>
Kwaliteit in meervoud	<ul style="list-style-type: none"> - Economisch: allocatie-efficiency, bereikbaarheid, externe effecten en multi-purpose. - Sociaal: toegang, verdeling, deelname en keuze. - Ecologisch: veiligheid/hinder, verontreiniging, verdroging en versnippering. - Cultureel: keuzevrijheid, ontmoeting en verscheidenheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Economisch: imago en attractiviteit. - Sociaal: ongelijkheid, verbondenheid en veiligheid. - Ecologisch: ruimte/rust, schoonheid en gezondheid. - Cultureel: eigenheid, schoonheid en contrast. 	<ul style="list-style-type: none"> - Economisch: stabiliteit/flexibiliteit, agglomeratie en cumulatieve attractie. - Sociaal: insluiting en cultures of poverty - Ecologisch: voorraden en ecosystemen. - Cultureel: erfgoed, integratie en vernieuwing

7.3 Ruimtelijke kwaliteitsaspecten in Ruimte voor de Rivier

In deze paragraaf wordt getracht de gevonden kwaliteitsaspecten uit hoofdstuk vijf onder de 'drie waarden' te plaatsen. In hoofdstuk vijf is ruimtelijke kwaliteit 'per publicatie' besproken. Deze opbouw is hier ook aangehouden om de overzichtelijkheid te bewaren. Het resultaat is gepresenteerd in tabel 7.2 (pagina 59 t/m 62).

In de tabel zijn onder 'Startnotitie RvR' ook de aspecten opgenomen die naar voren zijn gekomen in de korte beschrijving van de 'geschiedenis' van het denken over ruimtelijke kwaliteit met betrekking tot het rivierengebied. Het Nationaal en Regionaal Ruimtelijk Kader (NRK en RRK) zijn apart behandeld vanwege de grote hoeveelheid informatie die hieronder valt en het feit dat ze in meerdere publicaties uitgebreid naar voren komen. Bij PKB deel 3 is een onderverdeling gemaakt naar 'PKB deel 3 algemeen' en 'PKB deel 3 IJssel' en zijn, evenals in hoofdstuk vijf, de aspecten die besproken zijn bij PKB deel 1 weggelaten (o.a.

algemene definitie ruimtelijke kwaliteit rivierengebied). PKB deel 2 en het advies van het College van Rijksadviseurs over PKB deel 1 zijn niet opgenomen in de tabel, aangezien in de behandeling van deze publicaties geen concrete kwaliteitsaspecten terugkomen.

Tabel 7.2 Ruimtelijke kwaliteitsaspecten in Ruimte voor de Rivier

	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Startnotitie RVR	<ul style="list-style-type: none"> - Combinaties van water met andere functies nastreven. - Verdere ontwikkeling stedelijke waterfronten binnen grenzen bebouwd gebied. - Ontwikkelen (nieuwe) natuur in rivierengebied. - Versterking hoofdvaarwegen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rivierengebied 'mooier en leefbaarder' maken. - Open karakter rivierenlandschap met karakteristieke waterfronten handhaven. Versterken karakter van grootschalig, samenhangend, nat gebied met natuurlijke, dynamische processen. - Ruimtelijke diversiteit tussen riviertakken vergroten. - Aanwezige landschappelijke aardkundige en cultuurhistorische (karakteristieke bebouwing en landschappelijke elementen) waarden behouden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Nadrukkelijk rekening houden met lange termijn vanwege ingrijpende ruimtelijke maatregelen en verdere stijgingen van zeespiegel en rivierafvoer in toekomst. - Ecologische waarden behouden en milieukwaliteit verbeteren (Riviergebieden van Waal, IJssel en Nederrijn/Lek zijn natuurontwikkelingsgebieden). - Grote rivieren zijn onderdeel EHS en rivierverruimende maatregelen moeten waar mogelijk hieraan bijdragen. - Gevarieerd cultuurlandschap behouden met karakteristieke elementen als rivierduinen, oude rivierarmen, wielen, oeverwallen, meidoornhagen en oude steenfabrieken.
Special ruimtelijke kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Goede omstandigheden wonen, werken en recreatie. - Aan ontwikkeling stedelijke netwerken bijdragen. - Kansen creëren voor natuurontwikkeling. - Rivierengebied biedt recreatiemogelijkheden dicht bij huis en rust/stilte. - Gebied moet bruikbaar zijn voor verschillende functies (beschikbaarheid, bruikbaarheid, bereikbaarheid, doelmatigheid, aanpasbaarheid, representativiteit). - Ontwikkelkracht van gebieden (unieke potenties en ontwikkelingen): maatschappelijke initiatieven en ondernemerschap in regio t.a.v. ruimtelijk relevante plannen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Behoud/versterking karakteristieke rivierenlandschap. - Levendigheid van rivier, schoonheid van hoogwater en natuurlijke veranderingen en processen. - Natuur- en cultuurlandschap van/rond rivier aantrekkelijk door afwisseling verschillende typen landschap, natuur en agrarisch landgebruik met regelmatig zicht op rivier en door bijv. kronkelige vorm van dijk, weids uitzicht over landschap en karakteristieke bebouwing langs rivier (visuele beleving rivier en landschap). - Samenhang en diversiteit tussen verschillende riviertakken (bijv. Waal als dynamische werkrivier en Nederrijn/Lek als rivieren parklandschap) en per riviertak (bijv. afwisseling en meervoudig ruimtegebruik binnen riviertak). - Gevoelens bewoners en gebruikers bij veranderingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Duurzaamheid en gebruikswaarde van gebied voor toekomst.
PKB deel 1	<ul style="list-style-type: none"> - Waterfuncties combineren met andere (ruimtelijke) functies. - Versterking gebruiksmogelijkheden hoofdvaarwegen door beroeps- en pleziervaart. - Goede woon- werk en recreatiemilieus creëren. - Stedelijke ontwikkeling met ontwikkeling natuurkernen en recreatie combineren (stedelijke hoogwatergeulen en retentiegebieden zijn hier inpasbaar). 	<ul style="list-style-type: none"> - Aantrekkelijkheid en leefbaarheid. - Ruimtelijke diversiteit tussen riviertakken vergroten. - Open karakter rivierenlandschap met karakteristieke waterfronten handhaven en versterken. - Aanwezige landschappelijke aardkundige en cultuurhistorische (karakteristieke bebouwing en landschappelijke elementen) waarden behouden en ontwikkelen. - Belevings- en oriëntatiemogelijkheden versterken. - 'Verbreed rivierlint' tussen steden (vergroten winterbed door dijkverlegging), zodat opsplitsing polders en verlies openheid niet optreden door hoge dijken langs hoogwater-geulen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ecologische waarden en processen herstellen, behouden en ontwikkelen en milieukwaliteit verbeteren. - Ontwikkeling en behoud beschermde natuurwaarden. - Biesbosch kan functie als groene buffer tussen Randstad en Brabantstad versterken op lange termijn.

NRK	<ul style="list-style-type: none"> - Verder ontwikkelen 'dynamische karakter' Waal door aandacht voor riviergebonden bedrijvigheid en stedelijke concentraties en voor natuur (combinatie met recreatie misschien) in uiterwaarden en Biesbosch. - Bij Arnhem en Nijmegen moet men stad en rivier beter afstemmen, met name bij stedelijke uitbreiding en toename recreatie buiten de stad. - Langs Lek en Neder-Rijn (vanaf Arnhem) voorzieningen watergebonden recreatie ontwikkelen (bijv. rivierpleisterplaatsen). - Langs IJssel stedelijke ontwikkeling combineren met rivierverruiming (bijv. met hoogwatergeulen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Bergsche Maas kan 'strakke' (uitgegraven) karakter behouden. - Weinig ingrijpen in groot deel IJssel- uiterwaarden vanwege landschappelijke, ecologische en cultuurhistorische kwaliteiten. - Langs Lek en Neder-Rijn (vanaf Arnhem) recreatieve aantrekkelijkheid vergroten door aandacht voor cultuurhistorisch waardevolle structuren, zoals waterfronten. 	<p>Verder ontwikkelen 'dynamische natuur' kerngebied van Gelderse Poort.</p>
RRK Boven-Rijn/Waal, Merwedede en Berasche Maas/Amer	<p>Boven-Rijn/Waal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Grootste en drukst bevaren rivier. - 'Werkrivier': ontgrondingen, scheepvaart en steenfabrieken. - Vanaf Nijmegen versterking stedelijke waterfronten, riviergebonden bedrijvigheid en ('dynamische') riviernatuur in uiterwaarden. <p>Merwedede:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Veel scheepvaart in Boven-, Beneden- en Nieuwe Merwede. - Waterrecreatie meer ruimte geven. 	<p>Boven-Rijn/Waal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Robuust en weids uiterlijk door breed rivier-bed en grootschalige uiterwaarden. - Zonering van rivier in komgebieden en oeverwallen versterken en openheid komgebieden behouden. <p>Merwedede:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aan noordzijde verstedelijking met historische samenhangen met het water. - Landelijk karakter aan zuidzijde (akkerbouw en de Biesbosch). <p>Bergsche Maas/Amer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strakke, vloeiende vormgeving Bergsche Maas (is gegraven) met fors profiel en hoge dijken behouden. - Contrast met omliggende (historische) rivierenlandschap en steden. - Brede waterloop van Amer met scherpe grens tussen Biesbosch en open kleipolderlandschap van West Brabant 'versterken'. 	<p>Merwedede:</p> <p>Buffer tussen Randstad en 'Brabantstad' (Biesbosch en land van Heusden en Altena) versterken door natuurlijker en dynamisch inrichten Biesbosch en versterken agrarische functie land van Heusden en Altena.</p>
RRK Pannerdensch Kanaal/Neder-Rijn en Lek	<p>Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'Natuurkerngebied' Huissensche waarden aan westzijde Pannerdensch kanaal. - Stedelijke ontwikkeling afstemmen op ingrepen rond splitsingspunt bij Arnhem, bijv. door aanleg natuurgebieden t.b.v. recreatie-ve uitloop vanuit stad. - Gebruik uiterwaarden Neder-Rijn sluit aan op gebruik binnendijs door lage overstromingsfrequentie. - Landbouw-, recreatie- en natuurfunctie langs Neder-Rijn, ten westen van stuwwal versterken (met behoud van cultuurhistorische waarden). Soms kiezen voor één hoofdfunctie in uiterwaard. - Versterking recreatie langs hele Neder-Rijn, bijv. door aanleg passantenhavens. <p>Lek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verstedelijkte randen ('dijkklinten') met op de rivier gerichte woon- en werkfuncties. In benedenstrooms deel bedrijventerreinen vernieuwen/herstructureren. - Bij Vianen samenhang rivier en stad versterken (rivier als uitloopgebied). 	<p>Pannerdensch kanaal/Neder-Rijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrast dichtbebouwde, –beboste stuwwallen en open uiterwaarden is groot. Ruimtelijke relatie stuwwal en rivier verder versterken (ook karakteristiek uitzicht over rivier) - Betuwe aan zuidzijde Neder-Rijn met verdichte oeverwallen en open kommen erachter. - Relatief veel historische dijkbebauwing. - Cultuurhistorische kenmerken Hollandse waterlinie, Grebbelinie en Limes accentueren. <p>Lek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'Levendig' met water- en oeverrecreatie. - Open veenweidegebied - Waterfronten (van bijv. Schoonhoven) en molenlandschap van Kinderdijk zijn bijzondere accenten. - In benedenstrooms deel getijdenwerking zichtbaarder maken. - Uiterwaarden die cultuurhistorisch interessant zijn en elementen van Hollandse waterlinie beter herkenbaar maken. 	<p>Pannerdensch kanaal/ Neder-Rijn:</p> <p>Belangrijke historische en archeologische waarden doordat Rijn noordwestelijke grens Romeinse Rijk vormde (toen: Limes).</p>

RRK IJssel	<ul style="list-style-type: none"> - Ten noorden van Deventer nu groot-schalige landbouw. - Stad Arnhem en rivier beter afstemmen door aanleg natuurgebieden met recreatieve uitloop. 	<ul style="list-style-type: none"> - Meanderende rivier met breed, afwisselend dal (o.a. hooggelegen uiterwaarden en stadsfronten van Hanzesteden). Meanderend karakter tussen Dieren en Deventer versterken door herstellen patroon oude meanders. - Tot Deventer veel uiterwaarden kleinschalige inrichting (combin. landbouw-natuur). - Verkavelingspatronen en huidig grondgebruik uiterwaarden behouden. - IJssel verweven met omgeving (in 'dijkoverschrijdende' landgoederen loopt binnen- en buitendijks grondgebruik bijv. in elkaar over). - Openheid 'IJsseldelta' en 'beeldbepalende' dijken behouden (uiterw. veel ontzien). - Proberen deltakarakter te vergroten door bijv. watervoerend maken oude rivierarmen. - Kenmerkende kwaliteiten overgang Stuwwal (Veluwe) en rivier behouden. 	x
MER	<ul style="list-style-type: none"> - Functiecombinaties met water nastreven. Gebied geschikt voor verschillende functies. Functies moeten bij elkaar passen. - Toetsen bij ingrepen in rivierengebied: economische vitaliteit, natuurkwaliteit, verstedelijking (veranderingen voor wonen, werken en recreëren), beheerbaarheid van rivierengebied en toegankelijkheid/bereikbaarheid binnen en van/naar gebied. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rivierengebied mooier en leefbaarder. - Toetsen bij ingrepen in rivierengebied: identiteit en herkenbaarheid van zichtbare structuren (zoals kavels, waterlopen en wegen), wijze van rekening houden met kwaliteiten/kenmerken uit verleden (cultuurhistorie en aardkunde), mate waarin gebied houvast geeft bij oriënteren, aantrekkelijkheid landschapsbeeld (betekenisvol en inspirerend landschap), diversiteit/afwisseling binnen traject, veiligheidsbeleving van nieuwe ruimtelijke situatie (beleving beschermd te zijn tegen overstromingen), schoonheid/zuiverheid en het imago/de uitstraling van het gebied. 	Toetsen bij ingrepen in rivierengebied: mate waarin een maatregel gevolgen heeft op onvervangbare kwaliteiten als bodem en cultuurhistorie (uniciteit/onomkeerbaarheid van maatregelen in een gebied), ontstaan van ontwikkelingsmogelijkheden, mogelijkheden voor functiecombinaties en stabiliteit voor externe invloeden (robuustheid).
Advies Vromiraad	<ul style="list-style-type: none"> - Naar functiecombinaties zoeken (creatieve/innovatieve oplossingen als dijken en terpwoonmilieus). - Cultuurhistorische en recreatieve kwaliteit verbeteren door bijv. waterfrontontwikkeling (i.s.m. stedelijke programma's zoals in Deventer, Arnhem en Kampen). - Gebied heeft hoge sociale en economische waarden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebied heeft hoge landschappelijke, cultuurhistorische en ecologische waarden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Duurzame ruimtelijke kwaliteit behalen. - Met natuurontwikkeling bijdragen aan Europese EHS.
PKB deel 3: Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> - Rivierengebied economisch internationaal belang. - Afweging en samenspel van water met andere ruimtelijke gebruiksfuncties. Soms (nieuwe) functiecombinaties nodig voor vinden van evenwicht tussen bestaande belangen en nieuwe mogelijkheden. - Kansen voor meekoppelen met ruimtelijke ontwikkelingen ter plaatse benutten waar gewenst. Maatregelen in verband brengen met stedelijke ontwikkeling (bijv. stadsfronten vernieuwen langs rivier en ontwikkeling recreatieve uitloopgebieden). - Recreatiewaarden behouden/versterken. 	<ul style="list-style-type: none"> - In 'masterplannen' voor riviertakken zijn samenhang en diversiteit (uit RRK) leidende principes (samenhang tussen maatregelen en met andere ruimtelijke ontwikkelingen). - Rivierengebied ecologisch en landschappelijk van internationaal belang. - Buitendijkse waarden (geomorfologisch, landschappelijk, cultuurhistorisch en natuur) zoveel mogelijk behouden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cultuurhistorische, ecologische en Landschappelijke waarden behouden/versterken. - Grote delen IJsseluiterwaarden 'blijf-af'-gebieden in kader van Vogel- en Habitatrichtlijn om negatieve gevolgen voor bescherming te voorkomen. - 'Perspectief' bieden aan grondgebonden landbouw.
PKB deel 3: IJssel Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> - Maatregelen combineren met stedelijke ontwikkelingen stadsfronten Hanzesteden en (robuuste) natuurkernen en recreatie (bijv. kansen voor wonen/werken langs water zoeken). - Beter afstemmen stad en rivier op bovenstrooms deel IJssel (vanaf Arnhem) door ontwikkeling natuurgebieden met recreatieve uitloop aan stadsrand. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kenmerkende kwaliteiten overgangsgedebied stuwwal(Veluwe)-rivier behouden. - Huidig grondgebruik/verkavelingspatronen uiterwaarden zoveel mogelijk behouden. - Karakter meanderende traject van IJssel tussen Dieren en Deventer versterken door herstel patroon oude meanders. - Openheid en beeldbepalende dijken IJsseldelta behouden door minimale ingrepen in uiterwaarden. Deltakarakter (eventueel) vergroten door watervoerend maken oude rivierarmen. 	Cultuurhistorisch waardevolle stadsfronten Hanzesteden Zutphen, Deventer en Kampen behouden.

<p>PKB deel 3 IJsselmaatregelen lange termijn</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hoogwatergeulen ('nieuwe meanders') Zutphen en Deventer combineren met stedelijke ontwikkelingen en recreatie. - 'Groene hoogwatergeul' Veessen-Wapenveld. Landbouw wordt behouden, ontwikkeling functies als natuur en recreatie mogelijk en minder maatschappelijke consequenties (ten opzichte van de andere opties). - Win-win situaties door afstemming ingrepen IJssel (o.a. hoogwatergeul) met ontwikkelingen bij Kampen (woningbouw en infrastructuurprojecten) Kansen voor 'hoogwaardig woonmilieu' met stadsfront aan water en voor waterrecreatie en natuurontwikkeling ('deltanatuur' met interactie IJssel en IJsselmeer). 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Groene hoogwatergeul' Veessen-Wapenveld. Kenmerkende open karakter wordt behouden. - Tussen Westervoort en Doesburg oude meanders herstellen. - Mogelijkheden IJsseldelta weer 'meerarmig' door aanleg hoogwatergeul Kampen en oude rivierarmen ten noorden van Kampen weer actief maken. 	<p>In masterplan heeft hoogwatergeul Kampen voorkeur vanwege duurzaamheid.</p>
<p>PKB deel 3: IJsselmaatregelen korte termijn</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Bij hoogwatergeul Veessen-Wapenveld landbouwfunctie behouden waarbij herverkaveling mogelijk/nodig kan zijn. Hierbij afstemming met andere plannen voor win-win situaties. - Bij geul door o.a. Keizers- en Stobbenwaarden richting Olsterwaarden kleine vergraving (tiental ha) bij Terwolde met kansen natuurontwikkeling. Hooggelegen uiterwaardgedeelte bij landgoed Nieuw Rande behouden en natuurfunctie geven (in lijn met bestaande plannen). Recreatieve uitloofunctie Deventer hierbij versterken. - Bij maatregel geul Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard bij Bolwerksplas inhaken op plannen natuurontwikkeling in NURG-programma (o.a. verondieping van plas). Stadspark De Worp in Deventer ontzien (inclusief voetveer naar centrum) en plaatselijke camping dicht bij water. - Hoofdbestemming plangebied dijkverlegging Westenhofte wordt natuur (bijv. moeras). Aansluiten bij natuurontwikkelingsproject in Vreuderijkerwaard en ontwikkeling van nieuw landgoed. Recreatieve uitloofmogelijkheden Zwolle nemen toe. - Uitloofunctie omgeving Scheller en Oldener Buitenwaarden voor Zwolle en dagrecreanten versterken. Aansluiten bij natuurontwikkeling in uiterwaard Engelse Werk. Bij verondieping voormalige zandwinplas mogelijkheden voor planten en dieren. Landbouwfunctie overwegend vervangen door natuur. Gebouwen (o.a. woningen) blijven bereikbaar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij dijkverleggingen Cortenoever en Voorsterklei bestaande dijken en landschap dat buitendijks gebied wordt (inclusief huidige landgebruik) zoveel mogelijk in tact laten. Nieuwe dijken aansluiten op landschappelijke structuren. - Bij maatregel geul Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard mogelijkheden om uitstraling IJsselhotel en omgeving te verbeteren en contrast steen-groen te versterken. 	<p>Aantal uiterwaarden tussen Doesburg en Zutphen beschermen vanwege bijzondere structuren, kleinschalige inrichting en Vogel- en Habitatrichtlijn.</p>
<p>Overige informatie ruimtelijke kwaliteit In Ruimte voor de Rivier</p>	<p>Internetsite RvR: Functiecombinaties zijn wenselijk. Buitendijkse bouwontwikkeling eventueel mogelijk zolang er meer ruimte voor de rivier komt (experimenten met innovatief bouwen in rivierbed, EMAB-projecten) Eerst passen, dan meten: Combineren van functies belangrijk. Water en natuur is bekende, geslaagde combinatie (bijv. in Gelderse Poort en Biesbosch). Combinatie water en stad veelbelovend (bijv. in Kampen en Arnhem), waarbij rivier richting stad komt of stedelijke ontwikkeling zich op rivier richt (bijv. aantrekkelijke woonmilieus). Binnendijkse maatregelen meer kans op functiecombinaties.</p>	<p>Internetsite RvR: Rivierengebied moet aantrekkelijker en leefbaarder worden. Eerst passen, dan meten: - Samenhang (overeenkomstige structuren in een gebied) en diversiteit (verschillen tussen gebieden), schaal en vormgeving belangrijk in ontwerpproces. - Ingreep moet in omgeving passen en identiteit van gebied moet zichtbaar blijven.</p>	<p>Internetsite RvR: Rivierengebied moet economisch sterker worden en er ecologisch en landschappelijk op vooruitgaan. Eerst passen, dan meten: Binnendijkse maatregelen zijn duurzamer en robuuster. Buitendijkse ingrepen hebben gevolgen voor aanwezige ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden).</p>

7.4 Ruimtelijke kwaliteitsaspecten op projectniveau in Ruimte voor de Rivier

In tabel 7.3 zijn de kwaliteitsaspecten weergegeven die naar voren zijn gekomen in de casestudie. Hier dient wel bij vermeld te worden dat een groot gedeelte van deze aspecten niet letterlijk zijn omschreven als kwaliteitsaspecten in de diverse documenten over het project (dit geldt overigens ook voor veel aspecten uit tabel 7.2). Deze zijn in het kader van deze studie in hoofdstuk 6 'omgezet' in te behouden en te ontwikkelen/te behalen kwaliteiten.

Tabel 7.3 Ruimtelijke kwaliteitsaspecten in koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden

	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Startnotitie Scheller en Oldeneler Buitenwaarden	<ul style="list-style-type: none"> - Samenhang tussen functies. - Gebied geschikt voor natuurontwikkeling, landbouw, waterwinning en recreatie. - Recreatieve uitloopmogelijkheden Zwolle. Bestaande en potentiële recreatiemogelijkheden steunen waarbij toegankelijkheid uiterwaarden beter moet. IJsseldijk recreatieve functie behouden/versterken. Dijk door bewoners, wandelaars en fietsers uit Zwolle en omgeving gebruikt. Is drukst bezochte stadsrand van Zwolle en dijk is deel van 'rondje Zwolle' en landelijke fiets- en wandelroutes. Veerpont voor fietsers en voetgangers naar Hattem moet nieuwe plaats krijgen in plangebied (belangrijke recreatieve verbinding). - Scheepvaart. IJssel belangrijke schakel voor scheepvaart. Ingrepen mogen geen nadelige gevolgen hebben voor veiligheid en bevaarbaarheid (bij laag water bevaarbaar blijven). - Werken. Mogelijk verlies inkomsten huidige gebruikers door functieverandering (vooral landbouw naar natuur) compenseren (alternatieve inkomsten of financiële compensatie). Bestaande en potentiële mogelijkheden voor werken moeten aandacht krijgen. - Toegankelijkheid/bereikbaarheid woningen en percelen zo goed mogelijk (ook tijdens uitvoering). - Bewoners in gebied kunnen blijven wonen. - Natuurontwikkeling volgens Natuurgebiedsplan provincie Overijssel 	<ul style="list-style-type: none"> - Bijdragen aan groenblauw stadsrandgebied Zwolle. - 'Goede relatie' tussen uiterwaarden en binnendijks gebied, gevarieerde natuur, landschapsbeeld en inpassing cultuurhistorische en archeologische waarden. - Samenhang en visuele kenmerken van gebied weinig veranderen. Landschapsbeeld nu gedomineerd door rivier, zandwinplas, veerpont en bebouwing. Dijken, zichtlijnen op Hattem en landgoed Schellerberg, Dijkpaal en spoorbrug zijn belangrijkste objecten/ kenmerken. - Uiterwaarden zichtbaar blijven bij lage/gemiddelde waterstanden. - Oude IJsselarm, oude hoogstamboomgaarden en specifieke knotwilg en populierbeplanting binnendijks kunnen behouden (buiten het plangebied). - Woonkwaliteit en privacy plangebied waarborgen. Verslechtering uitzicht en privacy door functieveranderingen (m.n. landbouw naar natuur) voorkomen. Beleving woonomgeving goed. Kan beter worden door nieuwe kwaliteiten. Negatieve gevolgen ook denkbaar (bijv. van natuur (muggen, stank droogvallende waterlopen) en recreatie). Hinder door bouwverkeer minimaliseren. - Gevolgen voor ruimtelijke samenhang en barrièrewerking in oog houden. - Gevolgen toename kweldruk en wegzijging binnendijks zoveel mogelijk voorkomen (bijv. geur droogvallende sloten en verdroging percelen). 	<ul style="list-style-type: none"> - Plangebied archeologisch en cultuurhistorisch niet zo waardevol (aanwezige waarden wel proberen te behouden). - Duurzame waterwinning door gedeeltelijke verplaatsing richting Buurtschap (winning Engelse Werk bedreigd door verontreiniging uit Zwolle). Maatregelen bijdragen aan verduurzaming door nadelige gevolgen voor hydrologische situatie (vooral van nevengeul) en waterkwaliteit (vooral van gepland zanddepot in winplas) te voorkomen. Infiltratiecapaciteit en kwaliteit grondwater goed en kans op calamiteiten laag. - Ingrepen moeten robuust en duurzaam zijn (bijv. duurzaam bouwen met aandacht en zorg voor het milieu en de ruimte). De waterkwaliteit in het plangebied moet zo goed mogelijk worden in verband met ecologische potenties (en waterwinning). - Levensvatbare landbouw (i.v.m. beheer t.b.v. duurzame waterwinning en hele Buurtschap). - Huidige en potentiële natuurwaarden behouden (uiterwaarden en beschermde natuurgebieden Engelse Werk (EW I en II zijn 'vogelrichtlijngebied' (EW II is natuurontwikkelingsgebied). EW I en II ook deel van EHS. Uiterwaarden belangrijk voor vogels, amfibieën en flora en rivierdijk voor dijkvegetatie. Belangrijk zijn: ecologische relaties (verbindingzones), bijzondere gradienten (droog-nat, voedselarm-voedselrijk) en behoud/bevordering van rust, stilte en donkerte. Ontwikkeling oobos gewenst in plangebied.

Buurtschapsvisie IJsselzone Zwolle	<ul style="list-style-type: none"> - Meervoudig ruimtegebruik is uitgangspunt (landbouw, natuur, recreatie, educatie, cultuur en waterwinning in onderlinge samenhang ontwikkelen). - Bestaande en nieuwe bedrijvigheid (m.n. op landbouw-, natuur- en horecagebied) krijgt kansen. - Recreatieve uitlooptmogelijkheden volgens Zwollenaren belangrijke kwaliteit (toegankelijkheid fietsers en wandelaars). Extensief recreatiegebied voor Zwolle. Nieuwe routes en informatieborden naast bestaande wandel/fietsroutes door natuurgebied en 'karakteristiek' boerenlandschap (paden verbeterd en/of aangelegd en enkele fiets/wandelbruggetjes). Er moeten 'rustpunten met horecagelegenheden' in het gebied komen. Buurtschapcentrum ondersteunt recreatieve functie door verstrekking informatie over gebied (met tentoonstelling project Buurtschap), aanbieden van arrangementen en verkoop van streekproducten. Bestaande trekpleisters (zoals kaasboerderij) en mogelijkheden 'rustige watersport' behouden/bevorderen. 'Observerhut' voor vogels in uiterwaarden EW aanwezig. - Agrarisch natuurbeheer (en extensieve landbouw), andere groene functies en verkoop streekproducten bieden mogelijkheden als inkomstenaanvulling landbouw en Buurtschap als geheel. - Nieuwe natuur realiseren 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Groen, blauw en aantrekkelijk' (past ook gedeeltelijk onder gebruikswaarde). - Tussen Zwolle en IJssel moet groene, kleinschalige karakter ('karakteristiek landschap') behouden (geen verstedelijking) blijven en nog aantrekkelijker worden. - Verrommeling (o.a. door verbrokkeling agrarische structuur) tegengaan. - Prettig woon- en werkklimaat voor bewoners. - Authentieke uitstraling Landgoed Schellerberg herstellen. 	<ul style="list-style-type: none"> - 'Duurzame ontwikkeling' Buurtschap belangrijk. - Duurzame waterwinning borgen. Schoon grondwater is hiervoor nodig. - Richten op duurzame landbouw. Schoon grondwater wederom belangrijk en ook (kavel)structuur verbeteren voor duurzame (agrarische) bedrijfsvoering. - Plangebied heeft hoge natuurwaarde. Waardevolst (en 'mooist') zijn park en uiterwaarden van Engelse Werk (EW ligt gedeeltelijk in plangebied). Sinds 1992 hier natuurontwikkelingsproject dat 's winters vaak onder water staat en rustplaats is voor tientallen (trek)vogelsoorten (riet biedt beschutting en broedplaats). Robuuste natuur in EW- uiterwaarden ontwikkelen en in stand houden met bijv. Schotse Hooglanders. In andere uiterwaarden mogelijkheden ontwikkeling waterrijke natuurgebieden benutten.
------------------------------------	---	--	---

7.5 Slotbeschouwing

Uit de tabellen in dit hoofdstuk blijkt dat er een grote hoeveelheid ruimtelijke kwaliteitsaspecten is te genereren aan de hand van de bestudeerde publicaties. Uit de opgesomde aspecten valt op te maken dat hoe concreter het beleidsniveau is (algemeen, RvR algemeen en RvR lokaal/project), hoe gedetailleerder de omschrijving van kwaliteitsaspecten plaatsvindt (bijv. 'duurzaamheid' tegenover 'duurzame waterwinning' en 'schoonheid' tegenover 'authentieke uitstraling Landgoed Schellerberg'). Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat bij de behandeling van de kwaliteitsaspecten in de meer concrete publicaties de term ruimtelijke kwaliteit juist minder strict gehanteerd wordt. Een groot gedeelte van de genoemde kwaliteitsaspecten in dit hoofdstuk is namelijk niet als zodanig aangemerkt in de oorspronkelijke tekst waar ze uit gegenereerd zijn. Op algemeen niveau (in hoofdstuk vier behandeld) wordt ruimtelijke kwaliteit veelal gedefinieerd aan de hand van een aantal algemene/abstracte kwaliteitsaspecten die letterlijk worden toegekend aan het begrip ruimtelijke kwaliteit. Deze worden vaak 'netjes' ingedeeld aan de hand van 'de drie waarden'. Op algemeen RvR-niveau wordt verwezen naar abstracte 'definities' uit ruimtelijke nota's. Er wordt wel letterlijk ingegaan op ruimtelijke kwaliteit, maar bij het invullen hiervan voor het rivierengebied worden de kwaliteitsaspecten als het ware ingevuld als ambities (te behouden en te behalen/versterken kwaliteiten). Er worden meestal geen 'mooie rijtjes' meer gegeven waarin de aspecten opgesomd worden, maar een aantal globale ambities per deelgebied. Een indeling naar gebruiks- belevings- en toekomstwaarde komt slechts op een aantal plaatsen nog enigszins terug (bijv. in de MER en in de Special over ruimtelijke kwaliteit). Op

projectniveau wordt ruimtelijke kwaliteit wel als doelstelling gebruikt, maar niet specifiek ingevuld (alleen globaal als criterium in het beoordelingskader en als alternatief 'Maximale ruimtelijke kwaliteit'). De ruimtelijke ambities/waarden die op projectniveau naar voren komen, zijn 'omgezet' in kwaliteitsaspecten voor dit onderzoek (zie tabel 7.3). Een indeling in de drie waarden was op dit niveau afwezig.

Omdat de indeling in gebruiks- belevings- en toekomstwaarde in dit onderzoek naar voren komt als de meest gangbare, is geprobeerd de 'gevonden' kwaliteitsaspecten (of 'ambities', 'gewenste ruimtelijke eigenschappen', 'waarden' etc.) op basis hiervan te ordenen. Het maken van een 'zuivere indeling' is echter bepaald geen sinecure. De aspecten uit hoofdstuk vier (algemeen niveau) zijn vrij eenvoudig te ordenen, aangezien deze ordening veelal reeds gebeurd is. Voor de andere niveaus gaat dit minder makkelijk. Sommige aspecten zijn namelijk onder meerdere waarden te plaatsen. Een voorbeeld is het aspect 'natuur'. Als het om duurzame ecosystemen gaat en het ontwikkelen van de EHS, kan het onder toekomstwaarde geschaard worden. Als het puur gaat om 'mooie natuur' dan is belevingswaarde een meer logische noemer. Natuur kan ook als een functie van de ruimte worden gezien en om die reden onder gebruikswaarde geplaatst worden. Veelal wordt er geen nadere specificatie gegeven en wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat natuurwaarden behouden moeten worden of dat er nieuwe natuur aangelegd moet worden. Natuur is in de tabellen onder gebruikswaarde geplaatst als het wordt genoemd in de context van meervoudig ruimtegebruik (functiecombinaties) en als er geen nadere specificatie wordt gegeven van het aspect natuur. Bij het aspect 'cultuurhistorie' spelen dezelfde problemen (het kan alleen om schoonheid gaan, maar ook om de waarde voor toekomstige generaties).

De bovenstaande indeling in drie waarden is dus niet eenvoudig en geheel ondubieus te maken. De indeling van Hooimeijer et al. (2001) gaat enigszins in op bovenstaand probleem door niet alleen aspecten onder gebruiks- belevings- en toekomstwaarde te plaatsen, maar deze ook nader te specificeren aan de hand van 'algemene belangen' (zie hoofdstuk vier en tabel 7.1). Hierbij worden bijvoorbeeld verschillende aspecten geplaatst onder ecologische gebruikskwaliteit, ecologische belevingskwaliteit en ecologische toekomstkwaliteit. In de realiteit wordt echter vaak niet gespecificeerd op een manier dat een aspect éénvoudig onder één van deze 'subwaarden' te scharen is. Men spreekt dan over cultuurhistorie in het algemeen en niet over het bewaren van cultuurwaarden voor de toekomst of de belevingswaarde van mooie cultuurhistorische elementen in een landschap (zie ook bovenstaand voorbeeld van 'natuur').

Als naar de inhoud van de cellen in tabel 7.1 wordt gekeken, kan gesteld worden dat de verdeling van aspecten over de drie waarden voor dit abstracte niveau redelijk gelijkmatig is. De waarden komen ongeveer evenveel aan bod en veel aspecten worden herhaald in de verschillende publicaties. Een veel voorkomend aspect is bijvoorbeeld dat functies elkaar niet moeten hinderen en elkaar zo mogelijk moeten versterken (onder gebruikswaarde). Ook worden aspecten als verscheidenheid, aantrekkelijkheid, herkenbaarheid (allen onder belevingswaarde), duurzaamheid en flexibiliteit (beide onder toekomstwaarde) meerdere keren genoemd.

In tabel 7.2 is de verdeling minder gelijkmatig. Toekomstwaarde komt hier minder aan bod dan gebruiks- en belevingswaarde. Een aantal cellen onder toekomstwaarde is bijna, of zelfs helemaal, leeg. Vaak wordt er over toekomstwaarde niet meer gezegd dan dat duurzame ontwikkeling bijvoorbeeld gewenst is. Ook kan de ongelijke verdeling over de drie waarden in tabel 7.2 (of de meer gelijke verdeling in tabellen 7.1 en 7.3) deels ontstaan zijn door de keuzen die zijn gemaakt in dit hoofdstuk bij de toekenning van aspecten aan 'de drie waarden'. Sommige aspecten kunnen, zoals eerder aangegeven en uitgelegd, onder verschillende

waarden worden geschaard. In principe zijn alle ingrepen gericht op de toekomst en kunnen de te behouden en verbeteren kwaliteiten hierbij wel op één of andere manier uitgelegd worden zodat deze onder toekomstwaarde geschaard kunnen worden. De indeling is dus niet geheel objectief. Ook in tabel 7.2 worden verschillende aspecten meerdere keren herhaald. Een constant terugkerend, algemeen aspect is de wens om tot functiecombinaties met water te komen (meervoudig ruimtegebruik). Specifiekere 'gebruiksaspecten' zijn onder andere het aansluiten/meekoppelen met stedelijke ontwikkeling (zoals ontwikkeling van stedelijke waterfronten), het versterken van recreatiemogelijkheden (uitloopgebieden) en het 'inhaken' op natuurontwikkeling. Andere aspecten die herhaaldelijk terugkomen zijn: rivierengebied 'mooier en leefbaarder' maken, karakteristieke landschappen behouden, diversiteit tussen riviertakken vergroten, open karakter handhaven (bijv. van IJsseldelta), aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden behouden/accentueren (zoals Hollandse waterlinie), contrasten versterken (steen-groen, uiterwaard-stuwwal), behouden/ontwikkelen van ecologische waarden (bijdragen aan (Europese) EHS) en de milieukwaliteit verbeteren.

Tabel 7.3 laat weer een relatief gelijkmatige verdeling over gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde zien. Deze indeling is specifiek voor koploperproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden en kan dus behoorlijk verschillen met de verdeling van een ander RvR-project. Ook op projectniveau is meervoudig ruimtegebruik belangrijk (functies in samenhang ontwikkelen). Andere belangrijke aspecten zijn: recreatieve uitloopmogelijkheden voor Zwolle (met name fietsen en wandelen), natuurwaarden behouden/ontwikkelen (o.a. aansluiten bij natuurontwikkeling Engelse Werk welke deel is van EHS) en nieuwe, waterrijke, natuur aanleggen (waterkwaliteit belangrijk voor ecologische potenties), groenblauw stadsrandgebied van Zwolle, woonkwaliteit en privacy in plangebied waarborgen (prettig woon- en werkklimaat), ruimtelijke samenhang en het voorkomen van barrièrewerking, 'karakteristiek landschap' behouden, gebied nog aantrekkelijker maken, duurzame waterwinning (o.a. door schoon grondwater) en levensvatbare, duurzame landbouw (schoon grondwater nodig en (kavel)structuur verbeteren). Cultuurhistorische waarden spelen slechts een kleine rol in het project (volgens Gemeente Zwolle (2005) is het plangebied cultuurhistorisch en archeologisch niet zo waardevol).

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

Met dit onderzoek is geprobeerd inzicht te verschaffen in het concept/begrip ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier en de invulling (het gebruik) van het begrip op RvR-projectniveau te verkennen. Hiernaast is het doen van aanbevelingen ook als doel gesteld voor dit onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek, zoals deze in hoofdstuk één is opgesteld, luidt:

Welke betekenis heeft ruimtelijke kwaliteit in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier op algemeen en op projectniveau?

Om deze vraag te beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn in hoofdstuk één gegeven. In dit hoofdstuk wordt getracht de deelvragen te beantwoorden aan de hand van de verkregen informatie in dit onderzoek en vervolgens wordt geprobeerd de hoofdvraag te beantwoorden. Dit zal gebeuren in paragraaf 8.2. In paragraaf 8.3 worden vervolgens aanbevelingen gedaan over het gebruik van het concept ruimtelijke kwaliteit. Om deze aanbevelingen enigszins te concretiseren is in de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf 8.4, een mogelijk 'stappenplan' geschetst voor het gebruik van ruimtelijke kwaliteit.

8.2 Conclusies

Deelvraag 1: Wat houdt het beleid Ruimte voor de Rivier in?

Het Nederlandse rivierensysteem is niet berekend op de gevolgen van verwachte toekomstige klimaatveranderingen (meer en hevigere neerslagbuien, langere perioden van droogte en zeespiegelstijging). Met Ruimte voor de Rivier wil men een duurzame oplossing bieden voor de hoogwaterproblematiek in het rivierengebied. Alleen dijkverhoging en –versterking bieden geen duurzame oplossing. Er moet worden gezocht naar mogelijkheden om meer ruimte aan het rivierwater te geven. Het beleid Ruimte voor de Rivier heeft twee belangrijke doelstellingen. Ten eerste wil men de veiligheid in het rivierengebied verhogen met ruimtelijke maatregelen en ten tweede de ruimtelijke kwaliteit in het rivierengebied verbeteren. Er is voor het rivierengebied als geheel een 'basispakket' maatregelen opgesteld met een combinatie van binnen- en buitendijkse maatregelen die in 2015 uitgevoerd moeten zijn. Bij deze ingrepen moeten de betreffende locaties zo 'goed en aangenaam mogelijk' ingericht worden.

Deelvraag 2: Wat betekent ruimtelijke kwaliteit in algemene zin?

Er is in dit onderzoek geen eenduidige definitie van ruimtelijke kwaliteit gevonden in de bestudeerde bronnen. Ruimtelijke kwaliteit wordt veelal beschreven door het opsommen van meerdere aspecten of 'waardetermen' die tezamen voor een goede ruimtelijke kwaliteit kunnen zorgen. Deze opsommingen zijn niet altijd hetzelfde, zoals uit hoofdstuk vier naar voren komt. Het begrip komt onder andere naar voren in de nationale ruimtelijke nota's. De uitwerking van het begrip (opsomming van aspecten) is echter steeds net iets anders. De invulling van het concept ruimtelijke kwaliteit verschilt in de tijd (hangt af van dominante discoursen) en tussen verschillende maatschappelijke belangen. Buiten deze (kleine) inhoudelijke variaties worden de toegekende 'kwaliteitsaspecten' wel regelmatig 'ingedeeld' op

eenzelfde manier, namelijk in gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. De verdeling van aspecten over de deze drie waarden is in 'algemene' publicaties vrij gelijkmatig. Veelvoorkomende aspecten zijn bijvoorbeeld verscheidenheid, aantrekkelijkheid, herkenbaarheid, duurzaamheid, flexibiliteit en de eigenschap dat functies in een gebied elkaar niet moeten hinderen en elkaar zo mogelijk moeten versterken. Uit deze termen blijkt wel dat veel omschrijvingen van ruimtelijke kwaliteit erg abstract zijn (opsommingen van algemene begrippen met een 'positieve klank'). Ruimtelijke kwaliteit is een zeer algemeen strategisch concept waar vele invullingen aan te geven zijn.

Deelvraag 3: Wat betekent ruimtelijke kwaliteit in het kader van Ruimte voor de Rivier?

Voor algemene beschrijvingen wordt er in verschillende bestudeerde PKB-publicaties verwezen naar ruimtelijke nota's. In de context van Ruimte voor de Rivier wordt een opsomming van aspecten aan ruimtelijke kwaliteit verbonden, evenals op 'algemeen niveau'. Dit gebeurt echter minder in 'nette' rijtjes met aspecten, maar met name door 'ambities' (te behouden/ontwikkelen kwaliteiten) te uiten op gebied van ruimtelijke kwaliteit voor het rivierengebied. De uitwerking hiervan geschiedt in vrij algemene bewoordingen per deelgebied (deeltraject) van het plangebied. Hierbij spelen het Nationaal en (vooral) het Regionaal Ruimtelijk Kader een belangrijke rol (zie bijv. tabel 5.1). Er zijn veel termen en beschrijvingen aan het begrip ruimtelijke kwaliteit gekoppeld. Uit adviezen over PKB deel 1 kwam echter naar voren dat de doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' niet goed uitgewerkt was. Kansen voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering werden niet genoeg benut en ruimtelijke kwaliteit moest beter geborgd worden in de vervolgfase. De invulling van het begrip is nadien enigszins concreter geworden. Een concreet, éénduidig (beoordelings)kader is echter niet gegeven. In PKB deel 3 wordt aangegeven dat men in de vervolgfase van Ruimte voor de Rivier gebruik zou kunnen gaan maken van een 'kwaliteitsteam'. Een specifieke omschrijving van dit team is niet gegeven. De indeling van kwaliteitsaspecten onder 'de drie waarden' komt op een aantal plaatsen nog enigszins terug (zoals in de MER). Wanneer alle kwaliteitsaspecten op algemeen RvR-niveau bekeken worden, komen 'toekomstwaarde-aspecten' het minst aan bod (indeling is niet geheel objectief te maken). Aspecten die veel naar voren komen zijn bijvoorbeeld: aansluiting/meekoppeling met stedelijke ontwikkeling (zoals ontwikkeling van stedelijke waterfronten), versterking van recreatiemogelijkheden (uitloopgebieden), 'inhaken' op natuurontwikkeling, vergroting van diversiteit tussen riviertakken, handhaving van open karakter (bijv. van de IJsseldelta), behoud/accentueren van aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden (zoals Hollandse waterlinie), behoud/ontwikkeling van ecologische waarden (bijdragen aan (Europese) EHS), verbetering van de milieukwaliteit en het streven naar functiecombinaties met water (meervoudig ruimtegebruik). Ruimtelijke kwaliteit komt dus naar voren als een veelomvattend concept.

Deelvraag 4: Hoe wordt ruimtelijke kwaliteit op projectniveau in Ruimte voor de Rivier gehanteerd?

In de casestudie komt naar voren dat de doelstelling 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' in het bestudeerde project letterlijk is overgenomen uit het algemene beleid Ruimte voor de Rivier. Deze doelstelling wordt vervolgens in zeer globale bewoordingen omschreven voor het project. Het begrip ruimtelijke kwaliteit komt een aantal keren letterlijk terug, maar wordt niet verbonden met concrete doelen. Het is bijvoorbeeld als een los criterium in een beoordelingskader opgenomen waarbij wederom in algemene termen de inhoud hiervan wordt gespecificeerd. Verschillende kwaliteitsaspecten worden wel in meer detail behandeld, maar

deze worden niet onder de gezamenlijk noemer van ruimtelijke kwaliteit geplaatst. Zo wordt in de zogenaamde 'Buurtschapsvisie' letterlijk aangegeven dat behoud en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied een doel is, maar wordt niet letterlijk ingegaan op de betekenis/inhoud van deze doelstelling. De te behalen/te behouden kwaliteiten voor het plangebied moeten grotendeels eigenhandig achterhaald worden, aangezien deze niet letterlijk aangemerkt zijn als kwaliteiten of kwaliteitsaspecten (zie tabellen 6.1, 6.2 en 7.3). De 'gegenereerde' aspecten laten een relatief gelijkmatige verdeling over gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde zien (zie tabel 7.3). Deze indeling wordt echter niet letterlijk gemaakt op projectniveau en kan verschillen tussen projecten. Belangrijke kwaliteitsaspecten zijn: meervoudig ruimtegebruik (functies in samenhang ontwikkelen), recreatieve uitlooptmogelijkheden voor Zwolle (met name fietsen en wandelen), behoud/ontwikkeling van natuurwaarden (o.a. bij Engelse Werk; waterkwaliteit belangrijk voor ecologische potenties), groenblauw stadsrandgebied van Zwolle, woonkwaliteit en privacy in plangebied (prettig woon- en werkklimaat), ruimtelijke samenhang en barrièrewerking, behoud van 'karakteristiek landschap', duurzame waterwinning (o.a. door schoon grondwater) en levensvatbare, duurzame landbouw (schoon grondwater nodig en (kavel)structuur verbeteren). De rol van ruimtelijke kwaliteit is wel geconcretiseerd op projectniveau, maar bij deze concretisering wordt het letterlijke begrip niet gebruikt als overkoepelende term voor de te behouden en te behalen kwaliteiten. De diverse ambities/waarden die naar voren komen, zijn 'omgezet' in kwaliteitsaspecten voor dit onderzoek.

Hoofdvraag: Welke betekenis heeft ruimtelijke kwaliteit in het kader van het beleid Ruimte voor de Rivier op algemeen en op projectniveau?

Ruimtelijke kwaliteit is de tweede hoofddoelstelling van Ruimte voor de Rivier. Uit dit onderzoek blijkt dat er een grote hoeveelheid ruimtelijke kwaliteitsaspecten is te 'genereren' door publicaties te bestuderen op de drie onderzochte 'niveaus' (algemeen, RvR en RvR-project). Er komt echter geen duidelijke, éénduidige definitie van ruimtelijke kwaliteit, of een éénduidige opsomming van aspecten die onder ruimtelijke kwaliteit vallen, naar voren. Een 'zuivere' indeling van kwaliteitsaspecten op basis van de indeling in gebruiks- belevings- en toekomstwaarde is moeilijk, omdat veel van de 'gevonden' aspecten niet gespecificeerd zijn op een dusdanige manier dat een zuivere, objectieve indeling te maken is.

Op algemeen beleidsniveau worden opsommingen van algemene, abstracte aspecten aan ruimtelijke kwaliteit gekoppeld en veelal 'netjes' ingedeeld op basis van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Op algemeen RvR-niveau wordt ingegaan op de invulling van ruimtelijke kwaliteit voor het rivierengebied op verschillende manieren (zoals het NRK). Bij deze invulling zijn de 'kwaliteitsaspecten' wel concreter, maar worden ze niet meer geplaatst in overzichtelijke opsommingen van aspecten. Er worden ambities uitgesproken (te behouden/te ontwikkelen kwaliteiten) voor de verschillende deelgebieden. Een indeling van aspecten in 'de drie waarden' komt niet vaak meer voor en is moeilijker te maken. Op RvR-projectniveau wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit nog minder letterlijk ingevuld. Hier moeten kwaliteitsaspecten veelal eigenhandig worden gegenereerd op basis van omschreven waarden/aspecten die wel onder ruimtelijke kwaliteit geplaatst kunnen worden, maar waarbij dit niet letterlijk is gebeurd. Uit het onderzoek valt op te maken dat hoe concreter het beleidsniveau is, hoe gedetailleerder de omschrijving van kwaliteitsaspecten plaatsvindt. Het gebruik van de term/het concept ruimtelijke kwaliteit is echter 'minder letterlijk' op concreter niveau (vooral op projectniveau). Aspecten worden hier minder strict verbonden aan ruimtelijke kwaliteit. Deze aspecten zijn dan niet daadwerkelijk aangeduid als aspecten die onder de algemene noemer ruimtelijke kwaliteit vallen.

Een precieze betekenis van ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier is dus moeilijk te geven (en een éénduidige indeling o.b.v. 'de drie waarden' zeer moeilijk). Per 'niveau' kan wel worden aangegeven wat veelvoorkomende aspecten zijn en hoe men 'omgaat' met het begrip ruimtelijke kwaliteit (de rol die het speelt). In dit onderzoek komt naar voren (in hoofdstuk vijf) dat de doelstelling ruimtelijke kwaliteit breed gesteund wordt en dat het behalen van deze doelstelling geborgd moet worden. Er wordt echter niet duidelijk aangegeven hoe dit moet gebeuren (o.b.v. welke kwaliteitsaspecten projecten beoordeeld moeten worden). Ruimtelijke kwaliteit komt naar voren als een zeer breed, veelomvattend concept. Het kan op verschillende manieren ingevuld worden, ook binnen Ruimte voor de Rivier.

8.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan over het gebruik van het begrip/concept ruimtelijke kwaliteit in Ruimte voor de Rivier. Deze aanbevelingen worden doorgetrokken naar meer algemene aanbevelingen. Er wordt getracht de volgende vraag te beantwoorden: *Hoe kan het concept ruimtelijke kwaliteit het best gebruikt worden?*

Ruimtelijke kwaliteit is een algemeen, strategisch concept. Zoals in het theoretisch kader van dit onderzoek naar voren komt, kunnen concepten voor verschillende doeleinden worden ingezet. Zo kunnen ze bijvoorbeeld richting geven aan wenselijke ontwikkelingen (een 'kapstok' voor het handelen) en kunnen ze worden ingezet als procesgeleider/geheugensteun in langdurige planningsprocessen en om complexe ruimtelijke problemen hanteerbaarder te maken (probleemreductie). Deze functies van ruimtelijke kwaliteit als concept komen volgens dit onderzoek niet voldoende naar voren in Ruimte voor de Rivier. Als men ruimtelijke kwaliteit wil gebruiken moet de functie als concept versterkt worden. Ruimtelijke kwaliteit wordt in Ruimte voor de Rivier niet duidelijk (op RvR-projectniveau helemaal niet) als algemene noemer gebruikt voor de vele kwaliteitsaspecten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Zo wordt ruimtelijke kwaliteit bijvoorbeeld als een los criterium opgenomen in de MER voor Ruimte voor de Rivier (zie hoofdstuk 5) en in het beoordelingskader van kopproject Scheller en Oldeneler Buitenwaarden (casestudie, zie hoofdstuk zes). De inhoud van dit criterium heeft in beide gevallen echter een zeer algemeen karakter en overlapt met een aantal andere criteria die los worden genoemd naast ruimtelijke kwaliteit. Op deze manier worden een aantal ruimtelijke kwaliteitsaspecten als het ware twee keer meegenomen in de RvR-MER en het beoordelingskader van het besproken koploperproject (waarbij de behandeling van de aspecten onder ruimtelijke kwaliteit minder uitgebreid is). Ruimtelijke kwaliteit wordt als het ware geforceerd als 'extra' criterium meegenomen. Op deze manier werkt het concept ruimtelijke kwaliteit eerder verwarring dan probleemreductie in de hand. Als men ruimtelijke kwaliteit als criterium gebruikt, moeten hier alle aspecten onder geschaard worden die in die context met ruimtelijke kwaliteit te maken hebben. Een aspect als landschappelijke kwaliteit moet bijvoorbeeld niet los behandeld worden als er daarnaast over ruimtelijke kwaliteit gepraat wordt. Dit zorgt voor verwarring.

Ruimtelijke kwaliteit kan wel nuttig zijn als concept in een langdurig en ingewikkeld planningsproces als Ruimte voor de Rivier. Er moet echter zeer duidelijk aangegeven worden wat er mee bedoeld wordt. Dit geldt natuurlijk ook voor projecten/beleid in andere beleidsterreinen. Als het concept niet uitgelegd wordt in de betreffende context, heeft het geen waarde. Het concept ruimtelijke kwaliteit is op vele manieren in te vullen. In allerlei beleidsvelden zijn er verschillende actoren (zoals burgers, bedrijven en natuurorganisaties) die

verschillende discoursen aanhangen. De ene groep kan iets anders onder ruimtelijke kwaliteit verstaan dan de andere. Als over ruimtelijke kwaliteit wordt gediscussieerd door deze verschillende groepen, moet er (zoals eerder in dit onderzoek naar voren kwam) een 'taal' afgesproken worden. Men moet weten wat een ander onder het begrip verstaat, anders verliest het begrip ruimtelijke kwaliteit haar waarde. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen duidelijke invulling of afbakening van ruimtelijke kwaliteit naar voren komt in Ruimte voor de Rivier. Er wordt zeker op ingegaan, maar het is niet altijd duidelijk wat wel onder ruimtelijke kwaliteit valt en wat niet. Dat is spijtig. Als er geen duidelijke invulling/afbakening van ruimtelijke kwaliteit wordt gegeven, kan men het begrip misschien beter helemaal niet gebruiken om verwarring te voorkomen ('Babylonische spraakverwarring' bijv.). Dan kan er eventueel beter over de 'losse' kwaliteitsaspecten gepraat worden, zonder deze geforceerd onder een noemer te willen plaatsen waarvan niemand weet wat de exacte inhoud is. Als er over ruimtelijke kwaliteit gepraat/geschreven wordt moeten de ontvangers weten wat het inhoudt. Anders weet men dat er 'iets positiefs' bedoeld wordt, maar niet exact wat. Het is dan een 'leeg' begrip geworden.

Kortom, ruimtelijke kwaliteit moet gespecificeerd worden in de context waarin het gebruikt wordt of het moet gewoon weggelaten worden. Deze specificatie kan onder andere verschillen per locatie, per beleidsniveau (abstractie) en in de tijd. Er moet gespecificeerd/afgebakend worden omdat, zoals uit dit onderzoek blijkt, een erg breed scala aan ruimtelijke kwaliteitsaspecten te genereren valt. Zelfs de veiligheidsdoelstelling van RvR zou onder ruimtelijke kwaliteit geschaard kunnen worden (zie tabel 4.1), terwijl veiligheid in RvR samen met ruimtelijke kwaliteit de hoofddoelstelling vormt. Als er niet gespecificeerd wordt, is ruimtelijke kwaliteit een ongrijpbaar en te veelomvattend begrip en kan er verwarring ontstaan.

Bovenstaande aanbevelingen kunnen ook worden doorgetrokken naar andere 'populaire' begrippen/concepten met een 'positieve klank', zoals leefbaarheid en duurzaamheid (die overigens ook weer deel uit kunnen maken van ruimtelijke kwaliteit!). Ze worden te pas en te onpas gebruikt. Een voorbeeld uit de politieke wereld komt van Karla Peijs (2006). In een artikel geeft zij aan dat er bij de verbetering van de verbinding Schiphol-Amsterdam-Almere naast aandacht voor infrastructuur, ook aandacht zal zijn voor economie, wonen, werken en duurzaamheid. Deze opmerking wordt vervolgens niet toegelicht, waardoor de uitspraak zijn waarde verliest. Het strooien met populaire 'containerbegrippen' voegt niets toe als ze niet uitgelegd worden.

8.4 Stappenplan voor het gebruik van ruimtelijke kwaliteit

Zoals duidelijk wordt gemaakt in bovenstaande aanbevelingen, moet ruimtelijke kwaliteit alleen worden gebruikt als er duidelijkheid bestaat over de inhoud van het begrip. Als alle belanghebbenden in een project weten wat ruimtelijke kwaliteit in de desbetreffende context inhoudt, kan het concept dienen om bijvoorbeeld discussies en publicaties in een project overzichtelijk te houden. Om enige mate van concreetheid aan deze aanbevelingen toe te voegen wordt hier een mogelijk 'stappenplan' gegeven voor het gebruik van het concept ruimtelijke kwaliteit in projecten/plannen. Hierbij wordt specifiek aandacht geschonken aan het 'project' Ruimte voor de Rivier.

Om te beginnen moet goed overdacht worden of men ruimtelijke kwaliteit een belangrijke rol wil laten spelen in het betreffende project of plan (bijv. als belangrijke doelstelling). Als 'verbetering van de ruimtelijke kwaliteit' gebruikt wordt als doelstelling of uitgangspunt zal het namelijk duidelijk gespecificeerd/afgebakend moeten worden. Als dit

niet gebeurt zal er onherroepelijk een gevoel van onduidelijkheid en/of verwarring optreden bij de belanghebbenden van een plan of project. Uit dit onderzoek blijkt dat dit ook het geval is geweest in Ruimte voor de Rivier. Deze onduidelijkheid over de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling kwam onder andere naar voren in PKB deel 2 en het advies van de Vromraad (zie hoofdstuk 5). Misschien kan deze onduidelijkheid voorkomen worden op RvR-projectniveau door extra aandacht te schenken aan de concrete invulling van deze doelstelling in samenspraak met de belanghebbenden.

Als er gekozen is voor ruimtelijke kwaliteit als doelstelling of uitgangspunt voor een project of plan (voor RvR is het één van de twee hoofddoelstellingen) moet het begrip samen met (vertegenwoordigers van) de betrokken partijen ingevuld worden. Ten eerste moet duidelijk afgebakend worden welke 'soorten' of categorieën (kwaliteits)aspecten binnen ruimtelijke kwaliteit gaan vallen in het betreffende project/plan en welke niet. Aspecten die buiten ruimtelijke kwaliteit vallen, maar wel rol spelen in het project/plan, moeten 'los' behandeld worden naast ruimtelijke kwaliteit (deze aspecten kunnen overigens ook samen met betrokkenen ingevuld worden). Overlap tussen ruimtelijke kwaliteit en andere aspecten (kunnen in een project ook met doelstellingen, uitgangspunten, criteria of een andere term aangeduid worden) moet voorkomen worden. In het RvR-project dat als casestudie dient in dit onderzoek (hoofdstuk zes) wordt ruimtelijke kwaliteit gehanteerd als beoordelingscriterium. Hierbij treedt overlap op tussen het criterium ruimtelijke kwaliteit en andere criteria. Bij het kiezen van categorieën van aspecten die onder ruimtelijke kwaliteit vallen in een project/plan kan bijvoorbeeld worden gedacht aan natuur en milieu, wonen en werken, landschap en cultuurhistorie, recreatie en veiligheid. Vanzelfsprekend kan de afbakening voor elk plan of project verschillen. Zo valt veiligheid in Ruimte voor de Rivier buiten ruimtelijke kwaliteit, maar kan het in een ander project best onder ruimtelijke kwaliteit geschaard worden (bijv. een plan voor een nieuwe woonwijk). Na deze 'grove afbakening' heeft men een lijstje met algemene categorieën van kwaliteiten verkregen.

Vervolgens moeten specifieke kwaliteiten worden gedefinieerd voor de gekozen algemene categorieën in de vorige stap. De verschillende betrokken partijen kunnen hier verschillende ideeën over hebben. Het is zaak deze verschillende visies zoveel mogelijk te beantwoorden in het uiteindelijke beeld dat geschetst wordt van ruimtelijke kwaliteit voor het betreffende plan of project. Men kan ambities hebben om bestaande kwaliteiten te behouden, maar ook om nieuwe kwaliteiten te ontwikkelen. Er kan een grote verscheidenheid aan ruimtelijke kwaliteitsaspecten naar voren komen in een project (zoals blijkt uit dit onderzoek). Voor elk plan/project kunnen andere te behouden en te ontwikkelen kwaliteiten naar voren komen. Onder de noemer van natuur en milieu kan bijvoorbeeld worden gedacht aan zaken als een goede water-, bodem- en luchtkwaliteit, biodiversiteit en een mooie, toegankelijke natuur. Bij kwaliteiten onder het kopje wonen en werken kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een goede bereikbaarheid, privacy en kansen voor de landbouw.

Als men daadwerkelijk de gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit wil toetsen van een bepaald alternatief in een plan of project, moet er geprobeerd worden gedetailleerde criteria op te stellen om de gewenste kwaliteiten uit de vorige stap te kunnen toetsen. Ook deze moeten in samenspraak opgesteld worden. De belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld aangeven wat zij verstaan onder de kwaliteit privacy. Deze definitie kan dan 'omgezet' worden in criteria waarop privacy beoordeeld kan worden. Als men bijvoorbeeld aangeeft dat drukke fiets-/wandelpaden niet vlakbij woningen aangelegd mogen worden (omdat mensen voortdurend bij de huizen 'naar binnen kijken'), dan kan dit in overleg 'omgezet' worden in een criterium waarbij een zeer kleine afstand tussen deze paden en woningen negatief is. De gedetailleerdheid van de criteria kan verschillen tussen niveaus waarop plannen/projecten

plaatsvinden (bijv. hectares bos op een hoog schaalniveau tegenover aantallen bomen op lokaal niveau). Het is vrijwel onmogelijk om alle criteria echt 'meetbaar' te maken. Een kwalitatieve beoordeling zal uitkomst moeten bieden bij criteria die niet 'meetbaar' zijn. In de PKB Ruimte voor de Rivier komt bijvoorbeeld naar voren dat de openheid van de IJsseldelta behouden moet blijven. Deze openheid is moeilijk te meten, maar kan wel beoordeeld worden op een kwalitatieve manier.

De verdeling van gewichten (verhoudingen van 'belangrijkheid'), tussen de verschillende aangewezen kwaliteiten, tussen de categorieën van kwaliteiten en tussen ruimtelijke kwaliteit en andere aspecten die niet onder ruimtelijke kwaliteit zijn geschaard in het betreffende project of plan, moet ook besproken worden met de belanghebbenden. Om uiteindelijk tot een rangschikking van alternatieven (of een beoordeling naderhand) te komen op basis van ruimtelijke kwaliteit zijn diverse methoden voor handen. Deze lopen van eenvoudige, overzichtelijke overzichtstabelmethoden (zoals de scorekaartmethode) tot ingewikkelde multicriteriamethoden (zoals de evamixmethode). De methoden hebben verschillende voor- en nadelen. Het hangt van de situatie (het project) af welke methode het meest geschikt is. Een nadere omschrijving van verschillende evaluatiemethoden is te vinden in Hellendoorn (2001).

In tabel 8.1 is een voorbeeld gegeven van een invulling van ruimtelijke kwaliteit aan de hand van bovenstaand 'stappenplan'. Als categorieën van kwaliteiten zijn hier gekozen 'natuur/milieu', 'wonen en werken', 'recreatie' en 'landschap en cultuurhistorie'. Vervolgens is per categorie een aantal te behouden en/of te behalen kwaliteiten bepaald en zijn hier uiteindelijk criteria aan verbonden.

Tabel 8.1 Voorbeeld invulling ruimtelijke kwaliteit met behulp van stappenplan

Category	Kwaliteiten	Criteria
Natuur/milieu	Ruimte voor natuurontwikkeling	Oppervlakte gebied gereserveerd voor natuurontwikkeling
	Water- en bodemkwaliteit	Kwaliteit geschikt voor natuurgebied (bijv. volgens bepaalde wettelijke normen)
	Biodiversiteit	Aantal verschillende plant- en diersoorten en hoeveelheid van deze planten en dieren
Wonen en werken	Bereikbaarheid	Afstand woningen/bedrijven tot openbaar vervoer Ligging woningen/bedrijven t.o.v 'grote' wegen
	Privacy	Voldoende scheiding van privé en publiek terrein (door bepaalde afstand of afscheiding)
Recreatie	Toegankelijkheid voor fietsers en wandelaars	Lengte, route en kwaliteit fiets- en wandelpaden
Landschap en cultuurhistorie	Karakteristiek landschap	Behoud/bevordering kleinschalige landbouw, meanderende beken en houtwallen
	Historische bebouwing	Behoud/restoratie molens, historische boerderijen en oude steenfabriek

Op bovenstaande manier kan voor elk project/plan een specifieke, op maat gesneden invulling worden gegeven aan ruimtelijke kwaliteit. Doordat deze invulling samen met de betrokken partijen wordt gedaan weten de partijen goed wat ruimtelijke kwaliteit inhoudt voor het betreffende project. Ook kan er door deze betrekking bij de invulling van ruimtelijke kwaliteit draagvlak ontstaan voor de tot stand gekomen invulling. Als men ruimtelijke kwaliteit wil gebruiken als doelstelling of uitgangspunt moet er energie in worden gestoken om duidelijk te maken wat het inhoudt. Ruimte voor de Rivier bevindt zich momenteel in het stadium dat met de daadwerkelijke projecten wordt begonnen. Het is te hopen dat er genoeg energie wordt gestoken in de specifieke invulling van de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling voor de projecten (en het uitleggen hiervan). Op deze manier kan onnodige verwarring voorkomen worden.

Bovenstaande uitwerking is nog niet dusdanig concreet/uitgewerkt dat het een kant en klare methode is. Misschien kan er in een vervolgstudie een specifiek 'stappenplan' opgesteld worden voor het gebruik van het concept ruimtelijke kwaliteit in plannen/projecten. Men zou bijvoorbeeld uitgebreid in kunnen gaan op mogelijke criteria om diverse kwaliteitsaspecten te kunnen beoordelen.

Referenties

Arts, B. J. M., P. Leroy en J. P.M. van Tatenhove (2000), *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements*.

Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers

Beukema, K. (1996), *Rondom ruimtelijke Kwaliteit: De kwaliteitsmeetlat als hulpmiddel voor het verkrijgen van inzicht in de ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving*.

Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen

Burger, W., B van Twisk en J. de Vries (2005). *Regionale structuurplannen: De theorie en de praktijk*. Groningen: RUG

Buurtschap IJsselzone Zwolle (2003), *Project Buurtschap*. <http://www.buurtschapzwolle.nl> (bezocht op: 12-05-06)

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (2000), *Waterbeleid voor de 21^e eeuw: Geef water de ruimte en de aandacht die het verdient : advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw*. Den Haag: Commissie Waterbeheer 21^e eeuw

College van Rijksadviseurs (2005), *Advies PKB Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: College van Rijksadviseurs

Dam, F. Van (2002), 'Ruimtelijke containerbegrippen leiden tot spraakverwarring'. *Geografie*: http://www.geografie.nl/geografie/inhoud_show.php?id=166 (bezocht op: 18-03-06)

Dicke, W. M. (2001), *Bridges and Watersheds: A Narrative Analysis of Water Management in England, Wales and the Netherlands*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers

Dryzek, J. S. (1997), *The politics of the Earth: Environmental discourses*. Oxford: Oxford University Press

Galle, M. (1995), *Is ruimte een voorraad?* Den Haag: Rijksplanologische Dienst

Gemeente Zwolle (2005), *Startnotitie Scheller en Oldeneler Buitenwaarden, Ruimte voor de Rivier*. Zwolle: Gemeente Zwolle

Gemeente Zwolle, Staatsbosbeheer en Provincie Overijssel (2003), *Project Buurtschap IJsselzone Zwolle van start*. <http://www.staatsbosbeheer.nl/actueel/pers/persberichten> (bezocht op: 13-05-06)

Graaf, H. van der en R. Hoppe (1989), *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*. Muidenberg: Coutinho

Hajer, M. A. (1995), *The politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press

Hellendoorn, J. C. (2001), *Evaluatiemethoden ex ante: een introductie*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Hidding, M., M. van der Vlist (2003), *Ruimte en Water*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

Hidding, M. en J. Wissershof (1999), 'Op zoek naar een nieuw verhaal over stad en land: planning in discours perspectief.' In: *Planologische Discussiebijdragen 1999*(1), p. 137-146.

Hooimeijer, P., Kroon, H. en J. Luttik. (2001), *Kwaliteit in meervoud: Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Gouda: Habiforum

KDO advies (2003), *Programmaplan realisatie ontwikkelingsvisie Buurtschap IJsselzone Zwolle*. Leiden: KDO advies

Meijerink, S. V. (2005), *Understanding policy stability and change: The interplay of advocacy coalitions and epistemic communities, windows of opportunity and Dutch coastal flooding policy 1945-2003*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen

Ministerie van VROM (1988)a, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening: Op weg naar 2015. Samenvatting regeringsbeslissing*. 's Gravenhage: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM (1988)b, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening: Op weg naar 2015. Deel A: Beleidsvoornemen*. 's Gravenhage: SDU Uitgeverij

Ministerie van VROM (1990), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra: Op weg naar 2015. Deel 1: Ontwerp Planologische Kernbeslissing*. 's Gravenhage: SDU Uitgeverij

Ministerie van VROM (1991), *Vierde nota (extra) over de ruimtelijke ordening : Op weg naar 2015. Samenvatting*. 's Gravenhage: SDU

Ministerie van VROM (1993), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra: Op weg naar 2015. Deel 4: Planologische Kernbeslissing Nationaal Ruimtelijk Beleid*. 's Gravenhage: SDU Uitgeverij Plantijnstraat

Ministerie van VROM (2006), *Dossier Nota Ruimte: 50 jaar ruimtelijk beleid*.
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=9434> (bezoekt op 20-03-06)

Ministerie van VROM en Rijksplanologische Dienst (2001), *Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Deel 1: Ontwerp Planologische Kernbeslissing* Den Haag: Ministerie van VROM

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006), *Nota ruimte: ruimte voor ontwikkeling; Deel 4: tekst na parlementaire instemming*. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministeries van VROM en WVC (1991), *Ruimte voor architectuur: Nota architectuurbeleid*. 's Gravenhage: SDU

Peijs, K. (2006), 'Volop in beweging'. *Cda.nl, Het tijdschrift* 2 (3), p. 14-15.

Poot, K. (2005), 'Buitendijkse dromen realiteit?' *De Water* 2005 (110), p. 4-6.

Pope, J., D. Annandale en A. Morrison-Saunders (2004), 'Conceptualising sustainability assessment', *Environmental Impact Assessment Review* 24 (6), p. 595-616.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006a), *Doelstellingen*.

http://www.ruimtevoorderivier.nl/index.asp?m_id=177 (bezoekt op: 12-03-06)

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006b), *Voortgang*.

http://www.ruimtevoorderivier.nl/index.asp?m_id=181 (o.a. bezoekt op: 20-03-06)

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2006c), *Het project*.

http://www.ruimtevoorderivier.nl/index.asp?m_id=112 (bezoekt op: 12-03-06)

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2002), *Startnotitie MER in het kader van de PKB-procedure Ruimte voor de Rivier*.

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2003), *Ruimtelijke Kwaliteit: Special bij de 3e Voortgangsrapportage Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005a), *PKB deel 1 Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005b), *PKB deel 3 Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005c), *PKB deel 2 Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier (2005d), *Milieueffectrapport Ruimte voor de Rivier*. Den Haag: Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier

Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser en V. Compier (1998), *De kern van het ruimtelijk beleid: een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Rijksplanologische Dienst (1996), *Ruimtelijk beter investeren*. Den Haag : Ministerie van VROM, Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen

Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Roo, G. de, J. H. Voogd (2004), *Methodologie van Plannig: Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving..* Bussum: Coutinho

Ruimteforum (2006), *Eerst passen, dan meten*. Via: <http://ruimteforum.vrom.nl> (bezoekt op: 03-05-2006)

Ruimtelijk Planbureau (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam: NAI Uitgevers.

Ruimtelijk Planbureau (2005), *Tussen Droom en retoriek: De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*. Rotterdam NAI Uitgevers en Den Haag: Ruimtelijk Planbureau

Saeijs, H., T. Smits, W. Overmars en D. Willems (2004), *Changing estuaries, changing views*. Rotterdam/Nijmegen: Erasmus Universiteit/Radboud Universiteit

Spit, T. en P. Zoete (2002), *Gepland Nederland: Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv

VROM-raad (2005), *Geen dijkbreuk, geen trendbreuk: advies over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1*. Den Haag: Vrom-raad

Zonneveld, W. A . M. (1987), *Conceptualisatie in de ruimtelijke ordening: Tweede interim-rapport: 'Encyclopedie van ruimtelijke planconcepten 1950-1970'*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam

Zonneveld, W. A . M. (1990), *Ruimtelijke concepten voor Noordwest-Europa: bouwstenen voor een ruimtelijk perspectief*. 's Gravenhage: Rijksplanologische Dienst

Zonneveld, W. A . M. (1991), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: patronen en processen*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam

Zonneveld, W. A . M. (1992), *Naar een beter gebruik van ruimtelijke planconcepten*. Amsterdam: Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam

Zwanikken, T. H. C. (2001), *Ruimte als voorraad? Ruimte voor variëteit!: De consequenties van discourses rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid*. S.l.: s.n.

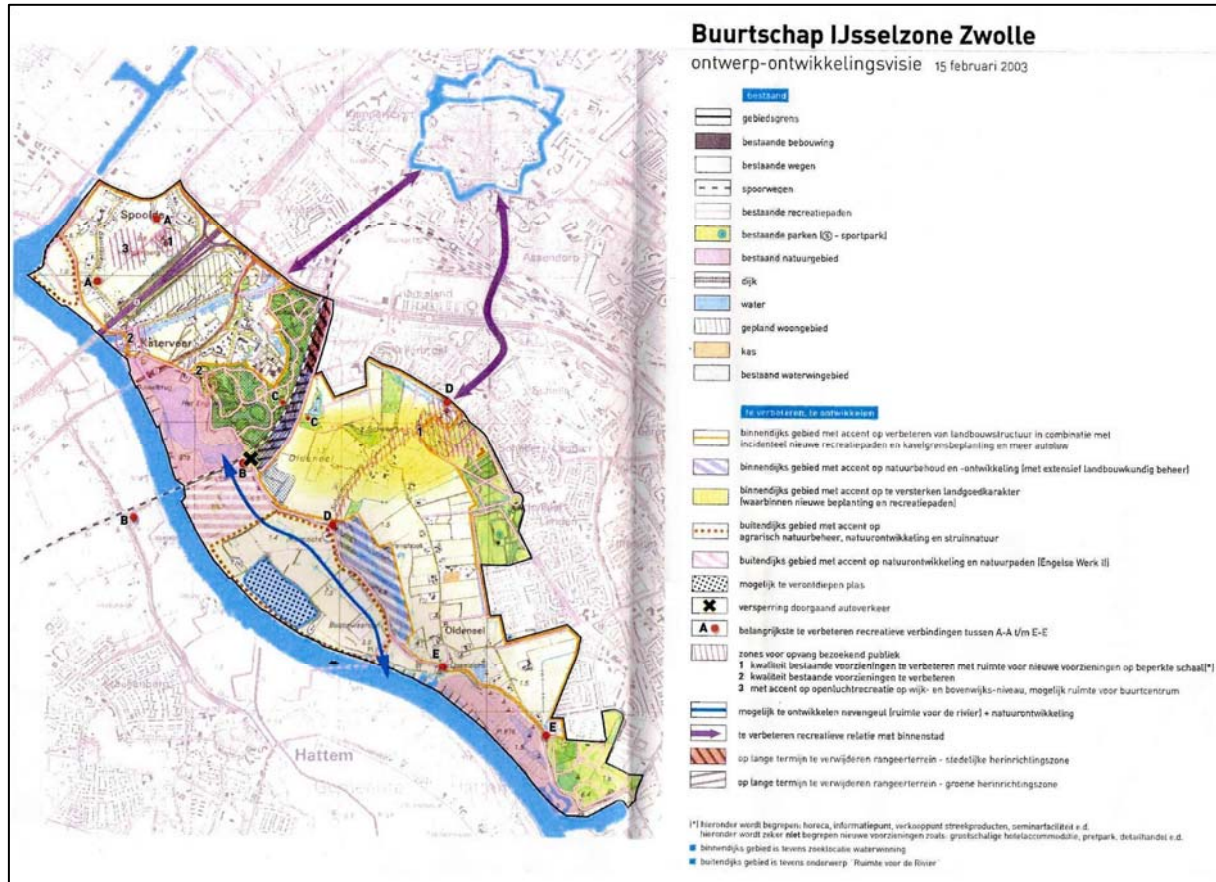
Bijlagen

1 Basiskwaliteiten en onderdelen nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur Nota Ruimte

	Economie, infrastructuur en verstedelijking	Water, natuur en landschap
Basiskwaliteit	Voldoende en tijdige beschikbaarheid van ruimte voor alle functies	Wartertoets
	Bundelingsbeleid verstedelijking en economische activiteiten	Deelstroomgebiedsvisies
	Bundelingsbeleid en ruimtelijke inpassingen van (hoofd)infrastructuur	Blauwe knopen
	Locatiebeleid voor bedrijven en voorzieningen: o.a. beperking perifere detailhandel	Functiecombinaties met water
	Stedelijke herstructurering	Bescherming van overige (natuur)gebieden
	Balans tussen rood en groen/blauw	Bescherming van soorten
	Groen in en om de stad	Beleid van milieu/ en waterkwaliteit + verdroging t.b.v. natuurkwaliteit
	Milieuregelgeving (w.o. geluid, stank en stof)	Landschappelijke en ontwerpqualität
	Externe veiligheid	Bouwen in het buitengebied
	Externe veiligheid luchthavens	Groei in en om de stad stimuleren
	Zeehavens: maritieme toegang landzijdige ontsluiting en bevordering 'level playing field'	Basis Recreatie Toervaart Net
	Kennis- en innovatieclusters stimuleren/invullen	Toeristisch recreatieve ontwikkelingen (bereikbaarheid, toegankelijkheid) Beleid voor recreatiewoningen en complexen Bundeling van glastuinbouw in landbouwontwikkelingsgebieden glastuinbouw Grondgebonden landbouw ruimte geven en verbreding stimuleren Reconstructie zandgebieden
	Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	Economische kerngebieden: stimuleren/scheppen van ruimte en revitalisering/ontwikkeling van bedrijventerreinen
Schiphol: ontwikkeling moet ruimte krijgen door extra woningbouw onder vliegroutes te voorkomen		Ijsselmeergebied: peilbeheer vaststellen en spuicapaciteit realiseren
Rotterdam haven: stimuleren haven, transformatie Waal- en Eemhaven, MV II en bijbehorende natuurcompensatie		Kust (kustfundament): plannen voor prioritaire zwakke schakels
Brainport Eindhoven/Zuid-Oost-Brabant stimuleren/invullen		Noordzee
Greenports: ruimte voor ontwikkeling bieden, herstructurering en investeringen t.b.v. concurrentiepositie landbouwsector, concreet invullen		Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aanwijzen
Nieuwe sleutelprojecten		Natuurbeschermingswetgebieden aanwijzen
Hoofdverbindingssassen: voorrang voor knelpunten aanpakken, nieuwe verbindingen en capaciteit vergroten van infrastructuur		EHS en robuuste ecologische verbindingen: EHS begrenzen en vastleggen, mogelijkheden voor ontwikkeling (grondaankopen)
Nationale stedelijke netwerken: samenwerking stimuleren en lange termijn afspraken maken		Werelderfgoedgebieden (UNESCO)
Stedelijke transformatie stimuleren en concreet invullen	Nationale Landschappen	

Bron: gebaseerd op VROM (2006)

2 Ontwikkelingsvisie Buurtschap IJsselzone Zwolle



Bron: KDO advies (2003)

3 Lijst van afkortingen

EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EMAB	Experimenten voor Aangepast Bouwen
KAN	Knooppunt Arnhem-Nijmegen
LNC	Landschaps Natuur- en Cultuurhistorie
LNV	Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
MER	Milieueffect rapport (het rapport)
M.e.r.	Milieueffectrapportage (de procedure)
MHW	Maatgevende Hoogwaterstand
NRK	Nationaal Ruimtelijk Kader
NURG	Nadere Uitwerking Rivierengebied
PKB	Planologische Kernbeslissing
RHS	Ruimtelijke Hoofdstructuur
RRK	Regionaal Ruimtelijk Kader
RvR	Ruimte voor de Rivier
SNIP	Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten
Vijno	Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening
Vinex	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
Vino	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WB21	Waterbeleid voor de 21 ^e eeuw
WVC	Ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur