

University of Groningen

Ruimtelijke Kwaliteit en Rijkswaterstaat

Keijzer, Coen; van den Brink, Margo; Kempenaar, Annet; Restemeyer, Britta

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Keijzer, C., van den Brink, M., Kempenaar, A., & Restemeyer, B. (2023). *Ruimtelijke Kwaliteit en Rijkswaterstaat: Een verkenning naar de rol en positie van Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten*. (URSI Rapport; Vol. 373). Rijksuniversiteit Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit

Een verkenning naar de rol en positie van
Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke
kwaliteit in waterveiligheidsprojecten





Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit

Een verkenning naar de rol en positie van
Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke
kwaliteit in waterveiligheidsprojecten

URSI rapport 373

Colofon

Deze verkenning is geschreven in opdracht van Rijkswaterstaat als onderdeel van het samenwerkingsverband tussen Rijkswaterstaat en de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Auteurs

Coen Keijzer	(Rijksuniversiteit Groningen)
dr. Margo van den Brink	(Rijksuniversiteit Groningen)
dr. ir. Annet Kempenaar	(Rijksuniversiteit Groningen)
dr. Britta Restemeyer	(Rijksuniversiteit Groningen)

Begeleiding vanuit Rijkswaterstaat:

Mieke den Bakker	(Rijkswaterstaat WVL)
Onno van Sandick	(Rijkswaterstaat WVL)

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
September 2023

Graag als volgt naar dit rapport refereren:

Keijzer, C., van den Brink, M, Kempenaar, J. & Restemeyer, B. (2023). *Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit: een verkenning naar de rol en positie van Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Samenvatting

Nederland staat voor een aantal grote, complexe ruimtelijke uitdagingen die sterk onderling verbonden zijn. Dit vraagt om een integrale aanpak bij gebiedsopgaven en heeft geleid tot een hernieuwde belangstelling voor ruimtelijke kwaliteit. Als uitvoeringsorganisatie en als gebiedspartij in grote delen van Nederland raakt de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit ook Rijkswaterstaat. Voortbouwend op eerder onderzoek heeft de Afdeling Planologie van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van Rijkswaterstaat een verkennend onderzoek gedaan naar ruimtelijke kwaliteit bij Rijkswaterstaat met als centrale vraag:

Wat is de ambitie en strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van het versterken van ruimtelijke kwaliteit in integrale waterveiligheidsprojecten en hoe reflecteren partners van Rijkswaterstaat op deze ambitie?

Het onderzoek bestond uit vier stappen. Stap 1: een korte historische analyse van de opkomst en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit in het rijksbeleid tussen de jaren '80 en nu, en de geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit bij Rijkswaterstaat. Stap 2: verkenning hoe Rijkswaterstaat haar rol en positie definieert ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in gebiedsprocessen. Stap 3: verkenning van de ervaringen en ideeën van externe partners over de rol van Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in integrale waterveiligheidsprojecten, met de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum als casus. Stap 4: identificeren van spanningen die de huidige positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten met zich meebrengt en het formuleren van een onderzoeksagenda.

Het onderzoek laat zien dat Rijkswaterstaat een rijke geschiedenis kent als het gaat om de zorg voor de kwaliteit van de ruimte, maar dat er op dit moment verschillende spanningen spelen rondom het werken aan ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten. Deze spanningen zijn terug te herleiden op het bestaan van twee interne – deels conflicterende – strategische perspectieven op de missie en organisatieontwikkeling van Rijkswaterstaat, namelijk Rijkswaterstaat als 'assetmanager' en Rijkswaterstaat als 'gebiedspartner'. Het assetmanagement perspectief sluit goed aan bij de huidige organisatie, waarin de focus ligt op beheer en ruimtelijke kwaliteit vooral wordt ingevuld als vormgevings- en inpassingsvraagstuk. Het gebiedspartner perspectief, gevoed door een maatschappelijke behoefte en een (her)nieuw(d)e ambitie van het Rijk om een actieve rol te hebben in het ruimtelijk domein, sluit minder goed aan op de huidige organisatie en levert de volgende spanningen op: (1) *sturingsspanning* (ligt de focus op technisch assetmanagement of (ook) op de gebiedspartnerrol?); (2) *prestatiespanning* (heeft Rijkswaterstaat de juiste capaciteit en kunde in huis of is nieuwe 'mental software' nodig?); en (3) *responsiviteitsspanning* (is Rijkswaterstaat niet meer dan een uitvoeringsorganisatie?). Vanuit het gebiedspartner perspectief is ruimtelijke kwaliteit vooral iets wat ontstaat vanuit een integraal gebiedsproces en in nauwe samenwerking met gebiedspartijen. Bovengenoemde dilemma's en spanningen worden hierin zichtbaar en tastbaar.

Dit onderzoek is een eerste verkenning naar de strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van het werken aan ruimtelijke kwaliteit met een focus op waterveiligheidsopgaven. Gezien de urgentie van de huidige ruimtelijke uitdagingen is het belangrijk verder onderzoek te doen naar, en uitwerking te geven aan, het concrete handelingsperspectief voor Rijkswaterstaat als gebiedspartner en wat de organisatie nodig heeft om adequaat invulling te geven aan deze rol. Dit geldt ook voor de manier waarop ruimtelijke kwaliteit precies tot stand komt in gebiedsprocessen en welke (potentiële) rol daarin is weggelegd voor rijksuitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat. Tot slot is de invulling van ruimtelijke kwaliteit binnen het natte en droge domein van Rijkswaterstaat niet gelijk, en heeft onze studie zich tot de casus Ooijen Wanssum moeten beperken. Het is interessant om te leren van andere succesvolle en minder succesvolle projecten uit het natte domein, en deze leerervaringen te combineren en uit te wisselen met ervaringen uit het droge domein van Rijkswaterstaat.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	4
1.2 Onderzoeksaanpak: combinatie intern en extern perspectief	5
1.3 Leeswijzer	6
2. De zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit binnen het rijksbeleid en Rijkswaterstaat	7
2.1 Ruimtelijke kwaliteit: een nastrevenswaardig doel	7
2.2 De geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit in rijksbeleid	7
2.3 De huidige positie van ruimtelijke kwaliteit in rijksbeleid	9
2.4 De geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit binnen Rijkswaterstaat	11
2.5 Ruimtelijke kwaliteit in de droge en natte waterstaat	15
3. Intern perspectief: Rijkswaterstaat als assetmanager en gebiedspartner	16
3.1 Een nieuwe missie voor het ministerie en Rijkswaterstaat	16
3.2 Kompas I&W: verbinden via opgavegericht (samen)werken	16
3.3 Een kompas voor Rijkswaterstaat als assetmanager en gebiedspartner	18
3.4 Interne discussie: assetmanager of gebiedspartner?	24
3.5 Conclusie	26
4. Extern perspectief: focus op beheer en de roep om een verbindend gebiedspartner	27
4.1 (Samen)werken met Rijkswaterstaat aan waterveiligheidsopgaven	27
4.2 De gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	27
4.3 Rijkswaterstaat in Ooijen-Wanssum: beheerder van de rivieren	30
4.4 Reflectie op de gebiedspartner-ambitie van Rijkswaterstaat	33
4.5 Adviezen voor de verdere ontwikkeling van de gebiedspartner-rol	34
4.6 Conclusie	35
5. Bevindingen en formulering onderzoeksagenda	36
5.1 Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit: drie spanningen	36
5.2 Onderzoeksagenda Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit	38

Bijlage 1: Literatuurlijst

Bijlage 2: Overzicht van respondenten

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Nederland staat anno 2023 voor een groot aantal ruimtelijke uitdagingen, waaronder de woningbouwopgave, de landbouw- en energietransitie en een klimaatbestendige waterhuishouding en inrichting van ons land. Deze opgaven brengen grote ruimtelijke spanningen en behoeftes met zich mee en staan daarmee volop in de schijnwerpers van politiek en media. De complexiteit, de wisselwerking tussen de verschillende opgaven en de schaarse beschikbare ruimte vragen om slimme oplossingen. Vragen en oplossingen moeten in samenhang met elkaar worden gezien om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving te versterken. Het streven en realiseren van ruimtelijke kwaliteit is dan ook veelal een (gemeenschappelijke) zoektocht van overheden, uitvoeringsorganisaties en andere partijen, met elk een deel van de verantwoordelijkheid voor het geheel. Als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en als gebiedspartij in grote delen van Nederland raakt de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit, en de eigen rol daarin, daarmee ook Rijkswaterstaat.

Als het gaat om ruimtelijke kwaliteit beschikt Rijkswaterstaat al over een rijke geschiedenis met mooie en innovatieve voorbeelden zoals het Routeontwerp, het programma Ruimte voor de Rivier en het kader Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving. De precieze invulling en positie van ruimtelijke kwaliteit verschillen echter in deze voorbeelden, en is onder meer afhankelijk van ontwikkelingen in het nationaal ruimtelijk- en infrastructuurbeleid, de eigen organisatorische ambitie en die van de partners waar Rijkswaterstaat mee samenwerkt. Het meenemen van ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten is ondanks deze mooie voorbeelden nog niet de standaard en er bestaat geen procedure voor het integreren van ruimtelijke kwaliteit in het planproces (Restemeyer et al., 2023). Ruimtelijke kwaliteit is vaak slechts een impliciet beleidsdoel, terwijl de hierboven geschetste ruimtelijke opgaven en recente beleidsontwikkelingen juist nadrukkelijk vragen om integrale en slimme oplossingen die de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving versterken.

Mede in reactie op de actuele ruimtelijke opgaven heeft Rijkswaterstaat recent een nieuwe organisatiestrategie ontwikkeld: Kompas RWS (Ovaa & Benschop, 2021). Kompas RWS benoemt 'Duurzaamheid en Leefomgeving' als een van de onderwerpen waarbinnen veranderingen noodzakelijk zijn en waarop de organisatie zich de komende tijd wil richten, met expliciete aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Het Kompas stelt bovendien dat Rijkswaterstaat graag wil verkennen hoe het gebiedsgericht kan bijdragen aan ruimtelijke transitie. De betekenis hiervan voor Rijkswaterstaat, alsmede de positie en rol van Rijkswaterstaat als gebiedspartner in integrale ruimtelijke opgaven die mede tot doel hebben ruimtelijke kwaliteit te versterken, zijn echter nog onduidelijk en vragen om nadere invulling.

Tegen deze achtergrond heeft de Afdeling Planologie van de Rijksuniversiteit Groningen een kortlopend, verkennend onderzoek uitgevoerd en op basis hiervan een onderzoeksagenda opgesteld voor vervolgonderzoek naar dit thema. De centrale vraag voor het onderzoek was:

Wat is de ambitie en strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van het versterken van ruimtelijke kwaliteit in integrale waterveiligheidsprojecten en hoe reflecteren partners van Rijkswaterstaat op deze ambitie?

Het onderzoek bouwt voort op eerder onderzoek naar de veranderende rol en identiteit van Rijkswaterstaat, met name in het programma Ruimte voor de Rivier (Van den Brink, 2009; 2021); de strategische herpositionering van de waterschappen in het licht van de klimaatcrisis (Van den Brink & Restemeyer, 2021) en het lopende RuiKwa-LAB onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit binnen

waterveiligheidsbeheer¹ dat momenteel wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en Wageningen Universiteit, in nauwe samenwerking met verschillende waterschappen en advies- en ontwerp bureaus. De focus op waterveiligheidsprojecten is dan ook gekozen zodat optimaal gebruik kan worden gemaakt van de inzichten en het netwerk opgebouwd via het RuiKwa-LAB onderzoek.

1.2 Onderzoeksaanpak: combinatie intern en extern perspectief

Stap 1 – Context analyse: ruimtelijke kwaliteit in nationaal beleid en Rijkswaterstaat beleid

Om zicht te krijgen op de context waarin Rijkswaterstaat op het moment opereert, en hoe de organisatie invulling geeft aan ruimtelijke kwaliteit, is allereerst begonnen met deskresearch en een documentenanalyse. Voortbouwend op een recent afgerond afstudeeronderzoek², is de ontwikkeling van het thema ruimtelijke kwaliteit binnen het rijksbeleid in kaart gebracht voor de periode 1980-2023. De focus hierbij lag op de invulling en positie van ruimtelijke kwaliteit in nationale beleidsdocumenten en beleidskaders en de inzet van beleidsinstrumenten.

Vervolgens is voor hetzelfde tijdsbestek de ontwikkeling en invulling van ruimtelijke kwaliteit bij Rijkswaterstaat gereconstrueerd. Binnen de openbare publicatiedatabank van Rijkswaterstaat, alsmede de RWS-website, is hiervoor daarom aanvullend gezocht naar beleidsdocumenten, kaders, handreikingen en rapporten die ruimtelijke kwaliteit benoemen en/of ingaan op gebiedsgericht en integraal werken. Vaak waren dit aparte documenten, maar in een aantal gevallen stond informatie beschreven op de website of in een e-magazine (bijvoorbeeld MER-nieuws).

Stap 2 – Analyse interne strategische positionering Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit

In een tweede stap is ‘van binnen naar buiten’ gekeken en aan de hand van een framing-analyse verkend hoe Rijkswaterstaat haar rol en positie definieert ten aanzien van de actuele ruimtelijke opgaven en het versterken van ruimtelijke kwaliteit in gebiedsprocessen. Het succes van publieke instituties zoals Rijkswaterstaat is namelijk afhankelijk van de mate waarin hun missie en werkwijzen zowel binnen als buiten de organisatie gerespecteerd en gesteund worden (Goodsell, 2011; Boin et al., 2021). Hiervoor is een sterk en overtuigend strategisch verhaal ofwel ‘framing’ van de organisatie-missie nodig. Anders gezegd in de context van dit onderzoek: om ruimtelijke kwaliteit goed binnen Rijkswaterstaat te verankeren en de rol van gebiedspartner in de praktijk te kunnen vervullen, is een overtuigend strategisch denkkader (‘frame’) nodig dat enerzijds visie biedt op de ambitie en rol van Rijkswaterstaat hierin en dat anderzijds een handelingsperspectief biedt voor hoe deze rol in de praktijk uitgevoerd kan worden.

De interne analyse van de strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit is gebaseerd op recente strategische beleidsdocumenten zoals de Human Capital Agenda (Rijkswaterstaat, 2020b), Expeditie RWS2050 (Benschop & Ovaa, 2020) en Kompas RWS (Ovaa & Benschop, 2021). Daarnaast zijn vijf interviews gedaan met Rijkswaterstaat-medewerkers die overzicht hebben over, dan wel (mede)verantwoordelijk zijn voor, de strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. In Bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde respondenten.

Stap 3 – Analyse visie externe partners: leren van gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

De derde stap had tot doel ‘van buiten naar binnen’ te kijken en het beeld van externe partners op de strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in kaart te brengen. Hierbij is ingezoomd op de casus gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum.

¹ Zie voor meer informatie: <https://www.rug.nl/research/ursi/ruikwalab/>

² Zie Keijzer, C. (2022). *The quest for spatial quality*. Te raadplegen via: <https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/4055/>

Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum wordt algemeen geprezen om de bijzondere samenwerking met alle partijen, waaronder Rijkswaterstaat, en bevat waardevolle lessen over hoe Rijkswaterstaat een ‘gebiedspartner’ kan zijn in projecten die onder meer tot doel hebben ruimtelijke kwaliteit te versterken. Dit project is bekroond met de Kwaliteitspluim in 2018, uitgereikt door Rijkswaterstaat, in de categorie ‘Derden met RWS’ (projecten waarin wordt samengewerkt met Rijkswaterstaat) en staat bekend als een goed voorbeeld van een integrale benadering waar:

“grootschalige opgaven in het gebied (spelen) die een sterke wisselwerking hebben en daarom alleen in samenhang kunnen worden uitgevoerd (...) waarbij de focus ligt op de raakvlakken tussen de opgaven (...) zodanig dat de opgaven elkaar mogelijk maken en versterken” (van Barneveld et al., 2022, p. 31).

Voor stap drie zijn in totaal elf interviews gehouden met respondenten van externe partners zoals ministeries, waterschappen en adviesbureaus. Een deel van deze interviews was gericht op de rol van Rijkswaterstaat in brede zin, en een ander deel op de ervaringen met Rijkswaterstaat in de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. Om een breder beeld te krijgen dan alleen de casus Ooijen-Wanssum zijn de respondenten gevraagd hun ervaringen binnen de casus Ooijen-Wanssum te contrasteren met ervaringen uit andere projecten waarin zij met Rijkswaterstaat hebben samengewerkt of op dit moment samenwerken. Ook zijn enkele externe partners van Rijkswaterstaat zonder directe betrokkenheid bij de casus Ooijen-Wanssum geïnterviewd om een meer generiek beeld te krijgen van de huidige strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsopgaven.

Stap 4 – Identificeren spanningen en formulering onderzoeksagenda

Stap vier was gericht op het combineren van de inzichten uit het interne en externe perspectief en het schetsen van de spanningen die de huidige strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten met zich meebrengt. De geïdentificeerde spanningen hebben we geclusterd in drie groepen, geïnspireerd op de typologie van spanningen afkomstig uit de institutionele adaptatie literatuur (Frissen et al., 2014, p. 106; en zie voor een eerdere toepassing ook Van den Brink & Restemeyer, 2021), namelijk: *(1) sturingsspanningen* tussen de eigen opvatting van de missie binnen de institutie en het draagvlak dat bij externe partijen voor die missie bestaat; *(2) prestatiespanningen* tussen de missie en de operationele capaciteit; en *(3) responsiviteitsspanningen* tussen de feitelijke opbouw en werkwijzen van de institutie en de waardering van externe stakeholders hiervoor. Tijdens de Nationale Dialoog Bouwcultuur op 20 april 2023 zijn tijdens één van de werksessies de eerste onderzoeksresultaten en geïdentificeerde spanningen besproken en geverifieerd. Tot slot is op basis van de geïdentificeerde spanningen een agenda voor verder onderzoek geformuleerd.

1.3 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk twee geeft een korte geschiedenis en beschrijft de huidige positie van ruimtelijke kwaliteit binnen zowel het rijksbeleid als Rijkswaterstaat (Stap 1 – context analyse).
- Hoofdstuk drie schetst de strategische missie van Rijkswaterstaat en welke ambities en rolinvulling Rijkswaterstaat voor zichzelf ziet ten aanzien van het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten (Stap 2 – analyse intern perspectief).
- Hoofdstuk vier beschrijft wat we in ons onderzoek zijn tegengekomen ten aanzien van het perspectief van externe partijen op de rol en mogelijkheden van Rijkswaterstaat bij het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (Stap 3 – analyse extern perspectief).
- Hoofdstuk vijf gaat in op de spanningen in relatie tot de strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit die uit de interviews naar voren zijn gekomen en eindigt met de formulering van een onderzoeksagenda (Stap 4 – identificeren spanningen en formulering onderzoeksagenda).

2. De zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit binnen het rijksbeleid en Rijkswaterstaat

2.1 Ruimtelijke kwaliteit: een nastrevenswaardig doel

Ruimtelijke kwaliteit wordt vaak gezien als een nastrevenswaardig doel waar niemand het fundamenteel mee oneens is en dat vaak als (impliciete) ambitie of doel aan een gebiedsproces wordt meegegeven. De definitie van ruimtelijke kwaliteit is al sinds de introductie van de term in de jaren '80 onderwerp van discussie en is aan interpretatie onderhevig. Een breed gedeelde uitwerking is dat ruimtelijke kwaliteit bestaat uit gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (Dauvellier, 1991; Bakx et al., 2023b). Alhoewel verschillende pogingen zijn gedaan om ruimtelijke kwaliteit in meer gedetailleerde kwaliteitscriteria te 'vangen', is een discussie over wat kwaliteit betekent in een specifiek gebied of op een locatie altijd nodig. Door na te gaan welke structuren, gebruiken en elementen bepalend zijn voor de kwaliteit van het gebied krijgt ruimtelijke kwaliteit immers pas betekenis en wordt het concreet. Dit gebeurt veelal in gesprek met experts, belanghebbenden en gebiedspartijen. Hierbij is het niet van belang dat iedereen op dezelfde manier in de discussie zit. Zoals Reijndorp e.a. (1998, p. 59) aangeven: "Het streven naar ruimtelijke kwaliteit gaat namelijk verder: bij iedere partij moet de overtuiging ontstaan dat men er beter van wordt, dat de optelsom van verschillende belangen niet leidt tot een compromis, maar tot een verrijking". Ook de overtuiging dat je samen meer bereikt dan alleen is van wezenlijk belang. Het versterken van ruimtelijke kwaliteit wordt daarom vaak gezien als het creëren van maatschappelijke meerwaarde en het benutten van meekoppelkansen. In dit rapport wordt ruimtelijke kwaliteit dan ook onlosmakelijk gekoppeld aan een integrale – gebiedsgerichte – benadering van projecten en opgaven, waarbij 'integrerend werken' centraal staat om de ruimtelijke kwaliteit samen te versterken.

De zoektocht naar en de ambitie om ruimtelijke kwaliteit te borgen en te versterken is in de jaren '80 van de vorige eeuw in Nederland in het rijksbeleid geïntroduceerd en is sinds die tijd ook bij Rijkswaterstaat op de agenda gekomen. In dit hoofdstuk wordt eerst een beknopte geschiedenis gegeven van ruimtelijke kwaliteit in het rijksbeleid (2.2). Vervolgens wordt de huidige positie in het rijksbeleid en de opkomst op Europees niveau beschreven (2.3), gevolgd door een geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit binnen Rijkswaterstaat (2.4). Het hoofdstuk sluit af met een kort overzicht van de verschillen tussen de droge en de natte waterstaat (2.5).

2.2 De geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit in rijksbeleid

Ruimtelijke kwaliteit is als begrip formeel geïntroduceerd in de ruimtelijke ordening in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) en heeft sindsdien een aantal accentverschuivingen gekend, gestuurd door de twee golven van neoliberalisering in de Nederlandse politiek (zie Waterhout et al., 2013). In de geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit in het rijksbeleid zijn grofweg vier fasen te onderscheiden: de ontwikkeling van het concept in de jaren '80 door de Rijksplanologische Dienst (RPD) (1982-1988), de periode van opname in het rijksbeleid (1988-2004), de versoering onder het mom van decentralisatie en deregulering (2004-2020) en de recente opleving op nationaal en Europees niveau (2020-heden). Hieronder worden de eerste drie fasen beschreven, de recente opleving wordt in paragraaf 2.3 beschreven.

De ontwikkeling van het concept ruimtelijke kwaliteit door de RPD (1982-1988)

De Nederlandse ruimtelijke ordening verkeerde begin jaren '80 in een identiteitscrisis als gevolg van het in diskrediet raken van de systematische planvorming (De Klerk & Van der Wouden, 2021). Binnen deze systematische planvorming functioneerde de beleidssector ruimtelijke ordening als 'diplomaat' die het sectorale beleid (structuurschema's) coördineerde en compromissen nastreefde; de

onderhandelingsplanologie. Deze rol legde het accent op het optreden als ‘bewaker’ waarbij de vraag of het planproces werd nageleefd prevaleerde boven het creëren van eigen visies. Aldus was de eigen identiteit van de ruimtelijke ordening sterkt verzwakt (Zonneveld, 1991), wat leidde tot discussies binnen het vakgebied en bij de Rijksplanologische Dienst (RPD). Wagenveld (2000, p. 7) vat de aanleiding voor de discussie binnen de dienst als volgt samen:

“Dat begon al in het begin van de jaren tachtig toen men zich afvroeg bij de Rijksplanologische Dienst of ruimtelijke ordening niet slechts een kwestie was van het zorgvuldig afstemmen van verschillende sectorale ruimteclaims, met het compromis als uiteindelijk product, of dat er ook een inhoudelijke meerwaarde aan alle ruimtelijke plannen zou moeten zitten.”

Deze identiteitscrisis bleef niet onopgemerkt en bewoog de RPD om te verkennen hoe ze de identiteit (en daarmee het bestaansrecht) van de sector zou kunnen versterken. In deze verkenningen werd op 13 januari 1982 de term ruimtelijke kwaliteit geïntroduceerd³. Hierbij was de bekende trits van gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde nog niet geboren. Medewerkers van de RPD hebben sindsdien verschillende pogingen ondernomen om het begrip ruimtelijke kwaliteit scherp te definiëren en te operationaliseren. De lijn van operationalisering veranderde onder invloed van minister Pieter Winsemius. De wens om tot een scherpe definitie en harde toetsingscriteria te komen werd losgelaten en de aan Vitruvius gelieerde trits gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (Bakx et al. 2023) werd geïntroduceerd. Ruimtelijke kwaliteit ontwikkelde zich tot een communicatief instrument dat de unieke positie van de ruimtelijke ordening belichaamde, en accommodeerde tegelijkertijd het dominante discours van economische ontwikkeling. In de Vierde Nota (1988) en Vierde Nota Extra (1991) kreeg ruimtelijke kwaliteit een formele plek in het rijksbeleid. Ruimtelijke kwaliteit werd gekoppeld aan de vestigingsplaatskeuze van bedrijven en burgers, en was daarmee van belang voor de internationale concurrentiepositie van Nederland en haar regio's en steden.

Bredere opname en uitwerking in het rijksbeleid (1988-2004)

Binnen het ministerie van VROM werd in de jaren '90 nadere invulling en uitwerking gegeven aan ruimtelijke kwaliteit met (vernieuwende) instrumenten die erop gericht waren om uitvoeringspartijen te verleiden om ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Onder meer met zogenaamde sleutelprojecten in stedelijke vernieuwingen en stationsgebieden werden grote kwaliteitsimpulsen behaald. Deze sleutelprojecten hadden een voorbeeldfunctie en beoogden te laten zien hoe kwaliteit gerealiseerd kon worden. De aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de jaren '90 en begin jaren '00 werd daarnaast op de agenda gehouden door de adviezen van verschillende adviesraden, en de vertaling en uitwerking van het begrip in diverse beleidsterreinen.

Begin jaren '90 deden architectonische kwaliteit en landschapskwaliteit hun intrede in respectievelijk de Nota Architectuurbeleid (1991) en de Nota Landschap (1992). Daarnaast probeerden sommige ‘zwakkere’ waarden zoals cultureel erfgoed en recreatie hun positie te versterken met een koppeling aan ruimtelijke kwaliteit en daarmee hun belang voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat. En met succes zoals de Nota Belvédère (1999) en het daaraan gekoppelde Belvédère beleid laten zien. Ook de beleidssector van Verkeer en Waterstaat is in de jaren '90 gaan verwijzen naar ruimtelijke kwaliteit en hun bijdrage hieraan gaan benadrukken. Zo beschrijft de Vierde Nota Waterhuishouding (1998) ruimtelijke kwaliteit als een ‘belangrijke economische factor’ (Ministerie van VenW, 1998, p. 117) en stelt het kabinet in het rapport ‘Anders omgaan met water’ (Ministerie van VenW, 2000, p. 37) dat het “nieuwe activiteiten die niet met de toekomstige waterkeringsfunctie te verenigen zijn uit deze gebieden (gaat) weren en waar mogelijk activiteiten stimuleren die er wel mee te verenigen zijn, zoals natuur en recreatie, waarmee ook de ruimtelijke kwaliteit verbetert”.

³ Dauvellier, P., & Wardenaar, H. (1982). Plan in openbaar bestuur - “ruimtelijke kwaliteit”: Discussie over thema: probleemveld II – ruimtelijke profilering in Planningberaad van 17 januari; informatie van Directieraad. *Notitie 4/1*, 13 januari 1982, Rijksplanologische Dienst.

De omslag naar decentralisatie en deregulering (2004-2020)

In de loop van de jaren '90 reflecteerden steeds meer beleidssectoren op de relatief grote macht van de ruimtelijke ordening in het nadenken over de toekomst van Nederland. Met als gevolg dat ook andere beleidsdepartementen actiever gingen nadenken over de ruimtelijke inrichting van Nederland en ook eigen richtinggevendende ruimtelijke (beleids)documenten ontwikkelden. De WRR (1998, p. 98) schreef hier destijds over: “de sectoren krijgen facetmatige trekken”. Deze ontwikkelingen knaagden langzaam maar zeker aan het draagvlak voor de ruimtelijke ordening als coördinerend en integrerend beleidsterrein.

De startnota van wat later de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2001) zou worden nam weinig over van alle maatschappelijke discussies en sloot niet goed aan bij de nieuwe politiek-maatschappelijke context. De startnota schiep geen nieuw elan of handelingsperspectief voor de ruimtelijke ordening, maar gaf van alle ruimtelijke nota's wel de hoogste prioriteit aan ruimtelijke kwaliteit. De Vijfde Nota strandde uiteindelijk vroegtijdig, niet alleen als gevolg van het aftreden van het tweede kabinet Kok, maar ook vanwege de stevige discussies over de rode en groene contouren in de nota. Deze discussies markeerden een hernieuwd perspectief op ruimtelijke ordening gevoed door het neoliberalisme; die van decentralisatie en minder regulering.

Een deel van de Vijfde Nota werd opgenomen in de Nota Ruimte (2006) dat de trend van decentralisatie en deregulering samenvatte onder het motto “centraal wat moet, decentraal wat kan” (Ministerie van VROM, 2006, p. 2). Ruimtelijke kwaliteit stond in de Nota Ruimte minder centraal dan in zijn voorganger. Het kwam aan de orde bij het uitgangspunt van een generieke basiskwaliteit voor heel Nederland en de aanwijzing van ruimtelijke kwaliteiten met internationaal zeldzame kenmerken. Het beoogde instrument ‘Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit’ van de Vijfde Nota bleef echter gehandhaafd en zorgde voor een financiële stimulans om de ruimtelijke kwaliteit in bepaalde gebiedsontwikkelingen te verbeteren.

De financiële crisis van 2008 dreef de Rijksoverheid tot verdere bezuinigingen en decentralisatie in de ruimtelijke ordening. Onder het motto van “je gaat er over of niet” nam de nationale overheid grotere afstand van de inrichting van de ruimte (Dinther, 2021). Ook deed de verkoelde woning- en kantorenmarkt het perspectief ontstaan van een ‘Nederland dat af is’. Het kabinet Balkenende IV en later Rutte I streefden naar een kleinere overheid (met minder ministeries) en meer samenhang. Zodoende werd het ministerie van VROM ontbonden (2010) en de ruimtelijke adviesraden gefuseerd. De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012), de opvolger van de Nota Ruimte uit 2006, richtte zich op de korte termijn en een sectorale insteek. Lange termijn doelen, integraliteit en ruimtelijke kwaliteit ambities werden grotendeels ‘afgeschafte’ als onderdeel van het rijksbeleid. Opmerkelijk genoeg leefde het ruimtelijke kwaliteitsdenken in deze periode voort in een aantal grote en succesvolle uitvoeringsprojecten en programma's zoals Station Rotterdam, Kustwerk Katwijk (onderdeel van het Hoogwaterbeschermingsprogramma), de ondertunneling van de A2 in Maastricht, en het programma Ruimte voor de Rivier (Steenhuis, 2020), waarin een grote rol voor rijksuitvoeringsorganisaties zoals Rijkswaterstaat was weggelegd.

2.3 De huidige positie van ruimtelijke kwaliteit in rijksbeleid

De verklaring van Davos, door Nederland ondertekend in 2018, en het ‘New European Bauhaus’⁴ initiatief van de Europese Unie markeren het groeiend (cultureel) bewustzijn van het ruimtelijk handelen in Europa. De verklaring van Davos erkent en veroordeelt de trend van kwaliteitsverlies in Europese landschappen en de New European Bauhaus beoogt overheden te helpen bij het integreren en implementeren van kwaliteitsprincipes in de leefomgeving. Met deze ontwikkelingen is een discours over (ruimtelijke) kwaliteit ontstaan op het Europees niveau, dat samenvalt met een

⁴ Zie <https://new-european-bauhaus.europa.eu> voor meer informatie.

hernieuwde belangstelling voor ruimtelijke kwaliteit in het nationale beleid in Nederland. In de slijpstream van een oplevende aandacht voor ruimtelijke ordening, komt (ruimtelijke) kwaliteit opnieuw op de nationale agenda met de introductie van de term ‘omgevingskwaliteit’ in de nieuwe Omgevingswet, en de publicatie van de Nationale Omgevingsvisie of NOVI (2020) en de introductie van de programma’s NOVEX (2022) en Mooi Nederland (2022).

Ruimtelijke kwaliteit in de Omgevingswet

De kern van het huidige beleid ten opzichte van ruimtelijke kwaliteit vindt zijn basis in de Omgevingswet. Waar eerdere wettelijke kaders voor ruimtelijke ordening gericht waren op bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten: de ‘nee tenzij’ methodiek, beoogt deze nieuwe wet een paradigmaverschuiving te introduceren: Blijvende zorg voor kwaliteit en ruimte voor ontwikkeling onder het motto “Ruimte voor ontwikkeling, borg kwaliteit” (Tweede Kamer, 2014, p. 20), ofwel een ‘ja mits’ methodiek. Daarmee beoogt de wetgever meer ruimte te bieden aan nieuwe ontwikkelingen en initiatieven van derden, alsmede voor het verzilveren van meekoppelkansen, een belangrijk onderdeel van integrerend werken en het realiseren van kwaliteit. Inspelend op een groeiende samenhang tussen gebiedsopgaven beoogt de Omgevingswet een integrale manier van werken waarbij ontwikkelingen en initiatieven in de leefomgeving zelf het vertrekpunt te zijn in plaats van sectorale doelstellingen. Zo stelt de memorie van toelichting:

“Onder de Omgevingswet brengen de onderscheiden belangen daarom niet langer sectorale procedures en systemen met zich mee. Deze kunnen immers belemmerend werken voor een samenhangende aanpak van opgaven bij private en publieke ontwikkelingsinitiatieven.” (Tweede Kamer, 2014, p. 20-21).

De systematiek van de Omgevingswet is erop gericht dat specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving behaald worden middels programma’s en omgevingsvisies (naast de andere kerninstrumenten: decentrale wetgeving, algemene rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit). Het belangrijkste planningsinstrument van de wet voor de Rijksoverheid is een Nationale Omgevingsvisie. De NOVI (2020) is de huidige nationale omgevingsvisie en ademt het groeiende bewustzijn van grote ruimtelijke transitie en nationale opgaven. De NOVI hecht, in vergelijking met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012, meer belang aan ruimtelijke ordening op nationaal niveau en ‘omgevingskwaliteit’. De NOVI geeft daarnaast drie principes die een sterke relatie hebben met de drie dimensies van ruimtelijke kwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde):

1. Combinaties van (ruimtelijke) functies gaan voor enkelvoudige functies (gebruikswaarde);
2. De kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal (belevingswaarde),
3. Afwentelen moet worden voorkomen (toekomstwaarde).

De (hoofd)doelstellingen van de Omgevingswet draaien om een integrale afweging en een lange termijnvisie. Dit zal naar verwachting ook leiden tot meer aandacht voor integraal ontwerpen en een andere inrichting van het ontwerp- en planningsproces van projecten met expliciete aandacht voor integreren en samenwerken. Alle omgevingsfactoren, waarden en belangen moeten immers van het begin af aan zorgvuldig en redelijk worden afgewogen. Binnen een integraal ontwerp worden opgaven met elkaar verbonden en kunnen alle factoren die invloed hebben op, en beïnvloed worden door, een opgave in beschouwing worden genomen. Integraal ontwerpen is daarmee een middel om tot een weloverwogen beslissing te komen met aandacht voor een optimale balans tussen belevings-, gebruiks- en toekomstwaarde.

De programmaficerings van de ruimtelijke ordening

De Omgevingswet heeft geleid tot een ruimtelijke ordening met ‘programma’s’ als belangrijk sturingsmechanisme. Een programma beschrijft de uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan en de maatregelen om

aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken (artikel 3.5 Omgevingswet). Programma's hebben een belangrijke taak in het operationaliseren van beleidsdoelen gesteld in de omgevingsvisies die zijn opgesteld door gemeentes, provincies, het Rijk en de waterschappen. Een programma kan zowel verplicht als niet verplicht zijn, en wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en/of het Rijk (via de minister) (artikel 3.4 Omgevingswet). Op dit moment zijn meer dan 20 nationale programma's actief of in de maak gericht op het ruimtelijke domein, met een belangrijke integrerende rol voor de programma's Mooi Nederland en NOVEX.

Op dit moment is het nog te vroeg om precies te duiden wat de status van ruimtelijke kwaliteit is binnen het huidige rijksbeleid, maar zeker is dat kwaliteit weer terug is op de nationale agenda. Het is een belangrijk begrip binnen de Nationale Omgevingsvisie (in de vorm van omgevingskwaliteit), in de Omgevingswet (in de centrale doelstelling), en in de programma's NOVEX en Mooi Nederland. Hiermee lijkt ruimtelijke kwaliteit opnieuw een belangrijk en verbindend concept te zijn geworden in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Deze hernieuwde belangstelling voor ruimtelijke kwaliteit heeft ook invloed op Rijkswaterstaat, die als rijksuitvoeringsorganisatie een belangrijke speler is in het daadwerkelijk realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

2.4 De geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit binnen Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat kent een rijke geschiedenis als het gaat om de vormgeving van snelwegen en (rijks)wateren. Zo werd Staatsbosbeheer al kort na de installatie van de Rijkswegencommissie (1915) gevraagd om advies te geven over het uiterlijk van de rijkswegen en -kanalen (Buis & Verkaik, 1999). Aanvankelijk ging het alleen om beplantingsplannen, maar in de jaren '30 werd dit geprofessionaliseerd met landschapsplannen waarin ook aandacht was voor de inpassing van tracés in het landschap. De samenwerking tussen beide rijksdiensten groeide uit tot een speciale afdeling Verkeerswegen binnen Staatsbosbeheer (later opgegaan in de Landinrichtingsdienst en Dienst Landelijk Gebied) die Rijkswaterstaat van advies voorzag.⁵

Als het expliciet over ruimtelijke kwaliteit gaat, start de geschiedenis bij Rijkswaterstaat in de jaren '90 wanneer het rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke kwaliteit zijn weg naar de uitvoering begint te vinden, zowel aan de droge als aan de natte kant van Rijkswaterstaat. Hieronder beschrijven we achtereenvolgens in vogelvlucht de ontwikkelingen rondom het routeontwerp binnen de droge waterstaat, de introductie van Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving binnen Rijkswaterstaatsprojecten en ruimtelijke kwaliteit aan de natte kant waarbij we inzoomen op twee belangrijke programma's: Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

De introductie van mobiliteitssthetiek en routeontwerp binnen de droge waterstaat

Rondom de millenniumwisseling ontstaat in Nederland een discussie over de verrommeling van het landschap, wat druk zet op de belevingswaarde (zie Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Specifieke aandacht is er voor de verrommeling van en langs snelwegen en de term 'mobiliteitssthetiek'⁶ doet zijn intrede. In de architectuurnota 'Ontwerpen aan Nederland' (2000) is dan ook expliciet aandacht voor het ontwerp van de rijkswegen en het omliggende landschap en het voorbeeldproject Routeontwerp A12 wordt geïnitieerd. Dit project wordt later uitgebreid met een routeontwerp voor de rijkswegen A2, A4 en de A27.

⁵ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting de publicatie: Harsema, van der Bijl & Mutsaers (1991). *Landschap van wegen en kanalen: 75 jaar adviezen van de Afdeling Verkeerswegen van het Ministerie van LNV aan Rijkswaterstaat*.

⁶ De term werd gelanceerd in 1999 door architecte Francine Houben tijdens een lezing voor het ministerie van VenW.

De erkenning dat het rijkswegennetwerk zich niet een vacuüm bevond, maar een structurerende ruimtelijke werking heeft, alsook invloed op de ruimtelijke kwaliteit, is opgenomen in de Nota Mobiliteit (2004), de Nota Ruimte (2006) en de introductie van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) (2008). Zo stelde de Nota Ruimte dat het Rijk ernaar streefde snelwegpanorama's op steden, dorpen en landschappen te behouden, waarop de structuurvisie voor de snelwegomgeving 'Zicht op Mooi Nederland' (2008) werd ontwikkeld en verschillende snelwegpanorama's werden opgenomen in het nationale beleid. Deze ontwikkelingen werden binnen Rijkswaterstaat opgevolgd met publicaties als 'Routes! Startboek Routeontwerp' (2008), 'Atlas van de Snelwegomgeving' (2009), 'Geheugen van het snelweglandschap' (2011) en 'Kijk op de ruimtelijke kwaliteit van snelwegen' (2013), die tot op heden toegepast worden als visiedocumenten als het gaat om het hoofdwegennet. Een speciale groep 'Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving' ziet toe op, en adviseert over, de toepassing van deze visiedocumenten.

De introductie van het kader 'Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving'

Een van de voornemens van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte was om ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgericht werken in te bedden in de werkwijze en beleid van de Rijksoverheid als opdrachtgever van ruimtelijke ingrepen (MIRT) en daarmee ook Rijkswaterstaat. In het Beheerkader (2012) en Ondernemingsplan 2015 (2011) van Rijkswaterstaat werd het belang van de integrale werkwijze verder uitgewerkt. Rijkswaterstaat werd als opdrachtgever verantwoordelijk voor de inbedding van ruimtelijke kwaliteit in het planproces en ontwikkelde daarvoor de publicatie 'Ontwerpen in het MIRT' (2011) en het eerste kader (en handreiking) 'Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving' (2012).

Om uitvoering te geven aan de inbedding van ruimtelijke kwaliteit in het planproces en het kader 'Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving' zijn adviseurs aangesteld bij de afdelingen GPO, PPO en WVL⁷ en coördinatoren benoemd binnen iedere regiodienst. Zij zijn aan de slag gegaan met het ontwikkelen van zowel organisatie brede visies op ruimtelijke kwaliteit, alsmede regionale visies en landschapsplannen. Deze visiedocumenten dienen als instrument om de ontwerp kwaliteit van Rijkswaterstaat te borgen en richting te geven aan het ontwerp van projecten die hier (mogelijk) inbreuk op maken. Zo geven de documenten 'Kijk op de Ruimtelijke Kwaliteit van Snelwegen' (2013) en 'Kijk op de Ruimtelijke Kwaliteit van Kanalen' (2018) aan waar ruimte is voor ontwerp vrijheid.

Het kader 'Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving' (2012) heeft betrekking op alle infrastructurele projecten binnen aanleg, beheer, onderhoud en vervanging en renovatie, en heeft tot doel ervoor te zorgen dat ruimtelijke kwaliteit, in de vorm van een aantal producten, een plaats krijgt in het planproces (elke fase) van een Rijkswaterstaat-project. Zo zijn adviseurs 'Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving' in gesprek met IPM⁸-teams en zien zij toe op de toepassing van het kader. Daarnaast begeleiden zij IPM-teams en beoordelen en adviseren ze over de ruimtelijke kwaliteitsproducten per fase, de borging hiervan in contract- en aanbestedingsdocumenten⁹ en de uitwerking in het ontwerp. Ook speciale 'Q-teams' kunnen op advies van de adviseurs ingezet worden, waarvoor het College van Rijksadviseurs een handleiding¹⁰ heeft opgesteld.

Het programma Ruimte voor de Rivier: veiligheid en ruimtelijke kwaliteit

Het programma 'Ruimte voor de Rivier' (2006-2019) wordt alom geprezen als een voorbeeld voor het opnemen en realiseren van ruimtelijke kwaliteit in combinatie met waterveiligheid (zie Rijke et al., 2012). Opmerkelijk is dat het programma plaatsvond in een tijd met weinig aandacht voor ruimtelijke

⁷ Grote Projecten en Onderhoud (GPO); Programma's Projecten en Onderhoud (PPO); Water, Verkeer en Leefomgeving (WVL).

⁸ Integraal Project Management (IPM).

⁹ Het Esthetisch Programma van Eisen (EPvE) is zowel een ruimtelijke kwaliteitsproduct als contractdocument dat kan dienen als toetsingskader.

¹⁰ Zie College van Rijksadviseurs (2012). *Help een Q-team! Handleiding ruimtelijke kwaliteit en vormgeving bij MIRT-projecten.*

kwaliteit in het rijksbeleid. De oorsprong van ‘Ruimte voor de Rivier’ moet dan ook gevonden worden in het beleid van de late jaren ‘90 waarin de omslag naar een ‘Ruimte voor Water’ benadering werd voorgesteld, of zelfs nog eerder in de ontwikkeling van het perspectief ‘Nederland Waterland’ van de Vierde Nota en ‘Plan Ooievaar’, de winnaar van de eerste Eo Wijersprijsvraag (1985/86).

Ruimte voor de Rivier heeft laten zien dat een dubbeldoelstelling van waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit kan leiden tot innovatieve, toekomstbestendige en aansprekende projecten. Zo is het programma bekroond met meerdere prijzen en geniet het internationaal ook aandacht en aanzien. Ruimte voor de Rivier was bijzonder en innovatief vanwege de dubbeldoelstelling, de programmeringswijze (waarbij het Rijk de opdracht uitzette aan de regio), de perspectiefverandering van lijn- naar gebiedsopgave, de integrale financiering, de meerlaagse programmaopzet en de nauwe betrokkenheid van bestuurders (Busscher et al., 2017). Daarnaast hadden de betrokken landschapsarchitecten in de projecten niet alleen een inhoudelijke maar ook een belangrijke verbindende rol tussen belangen en partijen en droegen zij daarmee bij aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied (van den Brink et al., 2019). Ook hadden zowel het ‘Cluster Ruimtelijke Kwaliteit’ als het Q-team een prominente rol als ‘bemiddelaar’ en ‘corrector’ die erop toe zagen dat de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling in projecten goed werd ingevuld werd en onder de aandacht kwam en bleef (Verweij et al., 2017). Ruimtelijke kwaliteit ontstaat namelijk niet uit zichzelf, de blijvende betrokkenheid van hoeders van ruimtelijke kwaliteit op zowel programma- als projectniveau kan worden gezien als een doorslaggevende factor (zie Busscher et al., 2017).

Rijkswaterstaat voerde het Ruimte voor de Rivier programma uit in nauwe samenwerking met verschillende overheden en gebiedspartijen. Velen zien Ruimte voor de Rivier als een bijzonder goed voorbeeld als het gaat om ruimtelijke kwaliteit bij Rijkswaterstaat, en hopen dat de in dit programma opgebouwde kennis en traditie wordt voortgezet in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP).

Ruimtelijke kwaliteit als impliciet beleidsdoel in het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) betreft een grootschalige dijkversterkingsoperatie waarin 21 waterschappen en Rijkswaterstaat samenwerken. Het HWBP is in 2007 gestart nadat in verschillende toetsrondes diverse dijken en kunstwerken zijn afgekeurd omdat ze niet voldeden aan de op dat moment geldende waterveiligheidsnormen. Alhoewel het Hoogwaterbeschermingsprogramma minder bekend is dan Ruimte voor de Rivier is het met een jaarlijkse investering van ongeveer 360 miljoen euro, reeds uitgegeven 1,3 miljard euro en een doorlooptijd tot 2050 (HWBP, 2022) een stuk groter dan het programma Ruimte voor de Rivier (2,3 miljard euro, doorlooptijd 13 jaar).

Anders dan bij Ruimte voor de Rivier wordt ruimtelijke kwaliteit in het HWBP slechts als impliciet beleidsdoel meegenomen en ontbreekt in de waterveiligheidsprojecten die onderdeel zijn van het HWBP vaak de ruimtelijke kennis en expertise die nodig is voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit (zie Bakx et al., 2023a en Restemeyer et al., 2023). Het HWBP wordt ingevuld aan de hand van het credo ‘sober en doelmatig’, waardoor ruimtelijke kwaliteit snel naar de achtergrond kan verdwijnen (Restemeyer et al., 2023). In de afgelopen jaren zijn wel pogingen gedaan om handvatten op te stellen en ruimtelijke kwaliteit structureel op te nemen in het proces van alle HWBP-projecten. Sommige HWBP-opgaven worden al wel integraal opgepakt in samenspraak met andere gebiedspartners om meekoppelkansen te verzilveren. Dit wordt echter als een ‘aanvullende ambitie’ gezien die bekostigd dient te worden door middel van cofinanciering omdat het HWBP-programma alleen de dijkversterking financiert. Hierdoor is en blijft de invulling van ruimtelijke kwaliteit een zaak van de individuele projectaansturing, zowel voor de waterschappen als voor Rijkswaterstaat.

Het Nationaal Water Programma 2022-27

De opdracht voor Rijkswaterstaat bij (toekomstige en huidige) waterveiligheidsprojecten volgt onder meer uit het Nationaal Water Programma 2022-27. Hierin wordt gesteld dat:

“Rijkswaterstaat richt zich op het uitvoeren van deze kerntaken en op het aanleggen, beheren en onderhouden, en vervangen en renoveren van de daarvoor benodigde infrastructuur. Daarbij is het uitgangspunt dat Rijkswaterstaat voldoet aan de wettelijke eisen en doelen. Er wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de ambities van het ministerie van IenW voor een duurzame leefomgeving en de mogelijke invloeden van het werk op de ruimtelijke kwaliteit.” (Ministerie van IenW et al., 2022, p. 130).

Binnen deze beleidslijn zijn gebiedsgericht en integraal werken en het benutten van meekoppelkansen expliciet als kernpunten aangewezen. Daarnaast is ‘integrale uitvoering’ een apart kernpunt. Hiermee wordt met het (toekomstig) waterbeleid het belang erkend om niet uitsluitend sectoraal naar opgaven te kijken zoals eerder de standaard was. Het is hierbij de opgave voor Rijkswaterstaat om – waar mogelijk – te zoeken naar integrale oplossingen om zo te voorkomen dat opgaven en maatregelen elkaar belemmeren (projectbeheersing) maar ook om meekoppelkansen en efficiencywinsten te verzilveren. Niet elk project vraagt echter dezelfde manier van samenwerken. In de ‘Integrale Scopebepaling Waterveiligheidsopgaven’ (RWS-Ontwerpt et al., 2020) zijn hiertoe de volgende drie integraliteitsniveaus opgesteld (zie ook Tabel 1): integrale gebiedsontwikkeling met de sterkste vorm van samenwerken; meervoudige inrichting, waarbij vanuit een samenhangend ontwerp zelfstandig wordt uitgevoerd; inpassing waarbij rekening houdend met de omgeving zelfstandig het ontwerp en de uitvoering ter hand genomen kan worden.

Tabel 1: De drie integraliteitsniveaus (bron: RWS-Ontwerpt et al., 2020)

Integrale gebiedsontwikkeling	Meervoudige inrichting (meekoppelkansen verzilveren)	Inpassing (sectorale benadering)
Samenhangend ontwerp en uitvoering	Samenhangend ontwerp, zelfstandige uitvoering	Zelfstandig ontwerp en uitvoering
Er spelen meerdere opgaven in het gebied die een sterke onderlinge wisselwerking hebben en daarom alleen in samenhang uitgevoerd kunnen worden.	Er spelen meerdere opgaven in het gebied die raakvlakken met elkaar hebben. Deze opgaven kunnen elkaar versterken maar ook afzonderlijk opgepakt worden. De wens is om de opgaven met elkaar te koppelen.	De opgaven in het gebied hebben niet of nauwelijks een relatie met elkaar. Wel kunnen derden kleinschalige kansen laten meekoppelen indien ze voor eigen financiering zorgen.
Er is hierbij een integrale (gebieds)visie nodig waarbij de focus op de raakvlakken tussen de opgaven ligt. Deze visie geeft richting aan de ontwikkeling zodat de opgaven elkaar mogelijk maken en elkaar kunnen versterken.	Er is hierbij een meervoudig inrichtingsplan nodig waarin deze opgaven met elkaar gekoppeld worden en/of afgestemd worden.	Er is hierbij een inpassing die het ruimtelijke kwaliteitsniveau van de uitgangssituatie van het gebied voldoende waarborgt.

2.5. Ruimtelijke kwaliteit in de droge en natte waterstaat

De paragrafen hiervoor laten zien dat het rijksbeleid ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit – zowel aan de droge als aan de natte kant – Rijkswaterstaat heeft beïnvloed. Middels het kader ‘Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving’ en de bijbehorende adviseurs heeft ruimtelijke kwaliteit een blijvende plek in de organisatie gekregen. Toch zijn er duidelijk verschillen als het gaat om ruimtelijke kwaliteit in de droge of de natte waterstaat.

Zo beschrijft het rapport ‘De Ruimtelijke Kwaliteit van Verkeer en Waterstaat’ (2002) dat binnen de natte waterstaat veel aandacht is voor water als structuurdrager van de ondergrond (vanuit de lagenbenadering) met daarbij een focus op de belevingswaarde, lange termijnperspectieven (toekomstwaarde) en het accommoderen van andere functies (meervoudig ruimtegebruik, gebruikswaarde) (Boumans et al., 2002). Binnen de droge waterstaat ligt de aandacht primair op het inpassen en vormgeven van netwerken en kunstwerken gericht op beeldkwaliteit, en de uitdaging om de ruimtelijke inpassing van netwerken in samenhang vorm te geven met overig ruimtegebruik.

Het verschil in het aanvliegen van ruimtelijke kwaliteit in de natte respectievelijk de droge waterstaat valt te verklaren met de veronderstelde verschillen in sturing tussen droog en nat zoals beschreven in de managementnotitie van Pauwels e.a. uit 2003. Rijkswegen zijn lijnelementen in het landschap met één functie: vervoer over de weg. Deze mono-functionaliteit is dominant bij zowel de aanleg als het beheer van rijkswegen. Rijkswaterstaat kan daarom zelfstandig projecten uitvoeren, aansluitend bij de integraliteitsniveaus ‘Inpassing’ en ‘Meervoudige inrichting’ uit Tabel 1. Binnen natte projecten is deze mono-functionaliteit en dominantie vele malen minder vanzelfsprekend. Zo sluit de waterveiligheidsopgave vaak geen ander (grond of water)gebruik uit en zijn in dezelfde ruimte vaak meerdere overlappende ruimtelijke functies in het geding. Medewerkers werkzaam in het natte domein moeten zich daarmee meer verhouden tot de belangen en wensen van derden. Ook ligt meervoudig ruimtegebruik en het meekoppelen van doelen niet alleen in de rede, maar is dit vaak ook noodzakelijk om de wateropgave te realiseren. Dit sluit aan bij de integraliteitsniveaus ‘Integrale gebiedsontwikkeling’ en ‘Meervoudige inrichting’ uit Tabel 1.

De managementnotitie van Pauwels e.a. (2003) gaat ook in op zaken als de procedurele aanpak, complexiteit, en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in de werelden van de droge en natte waterstaat. Met de komst van het kader Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving lijkt er geen expliciet verschil meer te bestaan tussen droog en nat binnen Rijkswaterstaat als het gaat om de procedure ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Binnen alle projecten waarbij Rijkswaterstaat als (co)opdrachtgever is betrokken dient het kader Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving gevolgd te worden. Een uitzondering geldt voor programma’s die een eigen methodiek en governance kennen. Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn hiervan voorbeelden.

Hoewel de ontwikkeling van het kader Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving en de bijhorende visiedocumenten hebben geleid tot een interne *procedurele* aanpak aangaande ruimtelijke kwaliteit, vergt het versterken van ruimtelijke kwaliteit in gebiedsopgaven (waarvan Rijkswaterstaat vaak niet de trekker is) ook een overtuigende strategische visie op de rol en positie van Rijkswaterstaat in dergelijke opgaven, inclusief een concreet handelingsperspectief voor hoe deze rol in de praktijk gebracht zou kunnen worden. In het volgende hoofdstuk onderzoeken we daarom de interne strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van de ambitie gebiedsgericht te werken aan ruimtelijke transitie.

3. Intern perspectief: Rijkswaterstaat als assetmanager en gebiedspartner

3.1 Een nieuwe missie voor het ministerie en Rijkswaterstaat

Ruimtelijke opgaven zoals klimaatadaptatie, energietransitie en duurzame gebiedsontwikkeling vragen om slimme, integrale oplossingen met kwaliteit die veelal alleen door (intensieve) samenwerking tot stand kunnen komen. Dit is voor zowel het ministerie als Rijkswaterstaat een belangrijke aanleiding geweest voor een herijking van de missie van beide organisaties. Een (te) sterke focus op alleen de eigen doelen staat de ontwikkeling van integrale oplossingen immers in de weg. Ook actuele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen zijn een belangrijke aanleiding om de missie onder de loep te nemen. Zo liggen de Rijksoverheid en de rijksuitvoeringsdiensten onder een vergrootglas als gevolg van onder meer de Toeslagenaffaire. Conclusies uit de rapporten ‘Werk aan Uitvoering’ (van der Vlist et al., 2020; Heerschop et al., 2020) en het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties ‘Klem tussen balie en beleid’ (Tweede Kamer, 2021) geven aan dat er bij de rijksuitvoeringsorganisaties iets moet veranderen in de eigen dienstverlening, omgevingsmanagement en het contact met burgers¹¹. “Het is in de uitvoering dat het vertrouwen van de burger in de overheid kan worden gewonnen of verloren” zo schrijft ook directeur-generaal Michèle Blom in de opening van het document “Van Expeditie RWS2050 naar Kompas RWS” (Ovaa & Benschop, 2021, p. 7).

De nieuwe missie voor het ministerie van I&W en daaraan gelieerd de nieuwe missie voor Rijkswaterstaat zijn bepalend voor de manier waarop Rijkswaterstaat haar werk kan doen en daarmee voor de rol van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgericht werken. Zowel het ministerie als Rijkswaterstaat zijn recent een organisatieontwikkeling traject gestart dat heeft geresulteerd in een Kompas IenW (Ministerie van IenW, 2022), dat is vertaald in een Kompas RWS (Ovaa & Benschop, 2021). In dit hoofdstuk komt als eerste aan de orde wat we in ons verkennende onderzoek zijn tegengekomen ten aanzien van de organisatieontwikkeling bij het ministerie van IenW (3.2) en Rijkswaterstaat (3.3). Uit deze analyse zijn twee belangrijke strategische denkkaders ofwel ‘frames’ geïdentificeerd met verschillende implicaties voor de rol van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit: Rijkswaterstaat als assetmanager en Rijkswaterstaat als gebiedspartner. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.4 het conflict tussen beide denkkaders en de interne discussie daarover. Paragraaf 3.5 sluit het hoofdstuk af met een korte conclusie van de bevindingen over de interne strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit.

3.2 Kompas I&W: verbinden via opgavegericht (samen)werken

De hoofdboodschap van het Kompas IenW luidt: “(Het) ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een mooier Nederland. Voor een goed leven, in een veilig land, verbonden met elkaar” (Ministerie van IenW, 2021, p.6; zie ook Ministerie van IenW, 2023). Opvallend in deze boodschap is de opname van ‘een mooier Nederland’, refererend naar het programma Mooi Nederland van BZK. Om deze ambitie te realiseren is het sleutelwoord en de hoofdambitie van het Kompas IenW ‘verbinden’. Maatschappelijke opgaven worden in de toekomst steeds bepalender voor het beleidsterrein van IenW. Deze opgaven zijn vaak complex en omvatten meerdere vraagstukken, beleidsterreinen en thema's. Het Kompas stelt dan ook dat alle IenW opgaven in samenhang uitgevoerd zouden moeten worden. Het concludeert ook dat IenW dit niet alleen kan realiseren en dat samenwerken met andere overheden, bedrijven en burgers (de partners) hiervoor noodzakelijk is. Het Kompas beschrijft in deze context duidelijk de ambitie van het ministerie om als ‘verbinder’ op te treden, intern tussen beleid, inspectie en uitvoeringsdienst(en) en extern tussen de andere

¹¹ Zie voor meer informatie het IenW-project ‘Omgang met Burgers en Bedrijven’.

ministeries, lagere overheden en het bedrijfsleven. Kern is dat hierbij wordt samengewerkt ten behoeve van de grote maatschappelijke opgaven. De scheiding tussen beleid, toezicht en uitvoering blijft gehandhaafd, maar de samenwerking wordt versterkt.

Opgavegericht (samen)werken

Opgavegericht werken en samenwerken worden in het Kompas IenW genoemd als methodiek om tot meer samenhang en verbinding te komen. Hiermee zet IenW de gezamenlijke maatschappelijke opgave centraal en wil het daarnaast ruimte geven aan ideeën van anderen. Opgavegericht (samen)werken legt de nadruk op het realiseren van maatschappelijke opgaven samen met externe partners, het centraal stellen van de opgave en het op basis hiervan positioneren en aansturen van medewerkers (Leendertse et al., 2016; van der Steen et al., 2020). Opgavegericht werken betekent ook ‘integreerend werken’, wat is vertaald in het ontwikkelthema ‘integraal werken voor betere resultaten; niet of-of maar en-en’. In het licht van opgavegericht werken wordt ook geschreven over transparantie, het op gang zetten van co-creatie, het verstevigen van de interne samenwerking tussen beleid en uitvoering en de verbetering van de beheersbaarheid van opgaven. Het ministerie van IenW wil dus zowel intern als extern beter gaan samenwerken met oog voor de lange termijn waarbij de (maatschappelijke) opgave centraal staat.

Het belang van ‘uitvoeringskracht’ en ‘goed opdrachtgeverschap’

Tegen deze achtergrond wordt gesteld dat de ‘uitvoeringskracht’ van IenW moet worden vergroot, met een belangrijke rol voor Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van het rijk. In het ontwikkelthema ‘meer focus op uitvoering’ wordt beoogd:

“dat we wetsvoorstellen, amendementen of moties, nadrukkelijk gaan toetsen op uitvoerbaarheid (...) IenW-onderdelen als (...) en Rijkswaterstaat maken mede duidelijk of een politieke wens ook waarheid kan worden” (Ministerie van IenW, 2022, p. 5).

Het thema uitvoeringskracht en de rol van rijksuitvoeringsorganisaties als Rijkswaterstaat komt ook naar voren bij het ministerie van BZK. In het ruimtelijk domein wil het Rijk zelf ook uitvoering geven aan de gestelde nationale doelen middels grondbeleid, investeringen en fysieke uitvoering, alsmede ‘goed opdrachtgeverschap’. Hierin ligt ook een rol voor de rijksuitvoeringsorganisaties die “een sterkere en actievere bijdrage (gaan) leveren aan het realiseren van de ruimtelijke opgaven” (Ministerie van BZK, 2022, p. 17). Een beleidsmedewerker van BZK beschrijft bijvoorbeeld:

“Hier zit echt kennis van Rijkswaterstaat waar ze de uitvoering van beleid in de leefomgeving in de breedte mee zouden kunnen helpen, of zouden kunnen helpen om dat te organiseren tussen de uitvoeringsdiensten”.

Een andere respondent vanuit BZK geeft aan: “Voor ons zijn zij (Rijkswaterstaat) op een aantal deelgebieden belangrijke opdrachtgevers om beleid niet alleen beleid te laten zijn, maar ook te gaan uitvoeren.” Goed opdrachtgeverschap wordt door deze respondent beschreven als essentieel “voor het goed neerzetten van je uitvoeringskracht vanuit het Rijk.”

Het is te verwachten dat in de toekomst steeds vaker ook andere ministeries dan IenW een beroep zullen doen op de uitvoeringskracht van Rijkswaterstaat. Zo doet Rijkswaterstaat nu al mee met het programma ‘Opwekking Energie op Rijksgronden’ van het ministerie van EZK. Naast een inhoudelijke verbreding door nieuwe maatschappelijke opgaven (zoals klimaatadaptatie, duurzame ontwikkeling, ruimtelijke kwaliteit) komen er naar verwachting dus ook nieuwe uitvoeringstaken op Rijkswaterstaat af. Deze nieuwe opgaven en taken vragen ook om een duidelijk kompas en rol voor Rijkswaterstaat.

3.3 Een kompas voor Rijkswaterstaat als assetmanager en gebiedspartner

Een belangrijke kerntaak voor Rijkswaterstaat is altijd de aanleg van netwerken geweest. Echter, door de grote onderhouds- en renovatieopgave als gevolg van een sterk verouderd areaal en een zwaardere belasting van de netwerken vindt een verschuiving plaats in de kerntaken van de aanleg van netwerken naar ‘vervanging en renovatie’ en ‘beheer en onderhoud’. Rijkswaterstaat ontwikkelt zich hierdoor steeds meer van een ‘netwerkmanager’ in de richting van een ‘assetmanager’. In 2021 heeft Rijkswaterstaat het Kompas RWS opgesteld om de komende jaren richting te geven aan de ontwikkeling van de organisatie. Uiteraard in nauwe samenhang met het ministerie van IenW; het Kompas RWS is “een invulling van, en bijdrage aan, Kompas IenW” (Ovaa & Benschop, 2021, p. 30).

Het Kompas RWS zet zes focuspunten centraal: Assetmanagement 2.0, Klimaatadaptatie, Duurzaamheid en Leefomgeving, Data en Informatievoorziening, Smart Mobility en Opgavegericht Samenwerken. In het eerste focuspunt Assetmanagement 2.0 komt al het werk samen. Het laatstgenoemde focuspunt ‘opgavegericht samenwerken’ wordt gezien als randvoorwaardelijk voor het werk van Rijkswaterstaat. Daarmee vertaalt opgavegericht (samen)werken zich door in de breedte van het Kompas RWS. Dit is niet helemaal nieuw. Zo stelt het jaarbericht van 2019 dat Rijkswaterstaat zich meer gaat richten op ‘buiten’: de gebruikers van de netwerken, andere overheden, het bedrijfsleven en de samenleving. En dat samenwerken misschien wel het meest basale focuspunt is waarop Rijkswaterstaat zich gaat richten.

De overkoepelende slogan van het Kompas RWS is ‘Buiten beter, binnen slagvaardig’, wat ook de slogan van het focuspunt opgavegericht samenwerken is. Naast verbeterpunten gericht op de interne samenwerking en de samenwerking met de markt, is er het ontwikkeltraject ‘Rijkswaterstaat als gebiedspartner’. De invulling van de rol als gebiedspartner is relatief nieuw en in ontwikkeling. Deze is afhankelijk van de vraag, wens en ruimte die aanwezig is in het gebied, en vergt daarnaast ook verandering in vaardigheden, sturingslijnen, houding en gedrag.

Samenvattend kunnen in het Kompas RWS en gerelateerde documenten twee strategische perspectieven ofwel ‘frames’ worden onderscheiden voor de ontwikkeling van Rijkswaterstaat als rijksuitvoeringsorganisatie. Het eerste, op dit moment dominante, frame betreft de rol van Rijkswaterstaat als ‘assetmanager’ en het tweede frame – dat in opkomst is – benadrukt de relatief nieuwe en toekomstige rol die Rijkswaterstaat voor zichzelf ziet als ‘gebiedspartner’. Er zitten duidelijke verschillen tussen beide frames in taal, aanvliegroute en scope (zie Tabel 2). Deze verschillen werken ook door in de positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. In het vervolg van deze paragraaf bespreken we eerst de twee strategische frames, waarbij we ook specifiek ingaan op de rol die Rijkswaterstaat in elk van deze frames voor zichzelf ziet ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgericht werken.

Frame 1: Rijkswaterstaat als assetmanager

Veel van de infrastructurele werken zijn voor een groot deel halverwege de twintigste eeuw aangelegd en zullen de komende jaren het einde van hun levensduur bereiken (of hebben dat reeds al gedaan). Daarnaast wordt er steeds intensiever en zwaarder gebruik gemaakt van het bestaande areaal en stellen klimaatadaptatie, verduurzaming, (milieu)overlast en digitalisering steeds grotere eisen aan het beheer van de nationale netwerken. Als gevolg van deze ontwikkelingen staat ‘assetmanagement’ centraal binnen Kompas RWS. Het gaat hierbij echter niet uitsluitend om ‘operationeel’ en ‘technisch’ assetmanagement, maar ook om ‘strategisch’ assetmanagement dat gericht is op de lange termijn en wordt uitgevoerd samen met partners (met name het bedrijfsleven). De omvang en de financiële dekking van de instandhoudingsopgave was de afgelopen jaren nog onvoldoende in beeld. Recente validaties van de instandhoudingskosten (PwC & RebelGroup, 2020; van de Voort et al., 2020) concluderen dat er een discrepantie zit tussen het benodigd en beschikbaar budget. Instandhouding, renovatie, onderhoud en beheer zullen daarom in de nabije toekomst een groter aandeel (moeten) krijgen in het budget van Rijkswaterstaat.

Tabel 2: De twee strategische frames die richting geven aan de ontwikkeling van Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat als:	‘Assetmanager’	‘Gebiedspartner’
Hoofddoelstelling	Focus op het zo efficiënt en effectief mogelijk beheren van het bestaande areaal, onder meer op basis van een ‘basiskwaliteitsniveau’	Focus op het gebiedsgericht bijdragen aan ruimtelijk-maatschappelijke transities
Samenwerkingsdoelstelling	Samenwerken ten behoeve van efficiency-gains, kostenvermindering en het eerlijk verdelen van risico’s	Samenwerken voor het realiseren van meerwaarde en duurzaamheidsdoelstellingen Invullen van de geest van de Omgevingswet (de ‘ja, mits’ benadering)
Taal	Technisch-bedrijfsmatig	Politiek-bestuurlijk, collaboratief
Invulling van ruimtelijke kwaliteit	Als vormgevingsvraagstuk	Als integrale gebiedsaanpak; het meekoppelen van belangen van derden ten behoeve van maatschappelijke meerwaarde

De validaties (PwC & RebelGroup, 2020; van de Voort et al., 2020) zijn ook op een ander punt duidelijk: een andere aanpak is nodig om de instandhoudingsopgave aan te kunnen. Niet voor niets is ‘Assetmanagement 2.0’ als één van de focuspunten voor de organisatieverandering opgenomen in het Kompas RWS. De manier waarop Rijkswaterstaat de netwerken gaat beheren zal hiermee de komende jaren veranderen, waarbij duurzame leefomgeving als fundament zal dienen en informatievoorziening als verbindend element. Hiermee houdt Rijkswaterstaat rekening met ontwikkelingen op het gebied van zowel klimaat als ICT en Smart Mobility om zo de nationale netwerken toekomstbestendig te maken en houden. De ambitie met deze vorm van ‘strategisch assetmanagement’ is om “zo effectief en efficiënt mogelijk invulling te geven aan de op de netwerken te realiseren maatschappelijke doelen” (Ministerie van IenW, 2020).

Naast deze ambities op het gebied van strategisch assetmanagement zijn er ook doelstellingen geformuleerd ten aanzien van ‘operationeel assetmanagement’ om te komen tot een ‘instandhoudingsregime’ met een doelmatig beheer van het areaal en de kunstwerken. Deze doelstelling is gericht op het vinden van een balans tussen de kosten, prestaties en (veiligheids)risico’s enerzijds, en het ‘efficiënt en effectief functioneren’ van de assets anderzijds. Nu de budgetten ontoereikend zijn, vaker materiaalkortingen voorkomen, er onvoldoende personele capaciteit en stikstofruimte is en de kosten stijgen, dient er prioritering plaats te vinden. Hierbij houdt Rijkswaterstaat rekening met de eisen aan de netwerken (zoals het basiskwaliteitsniveau), het borgen van de maakbaarheid van opgaven en het inlopen van opgelopen achterstanden. De kern van operationeel assetmanagement is dat Rijkswaterstaat op ieder moment voldoende inzicht moet kunnen bieden in de staat en prestatie van de netwerken, alsmede in de risico’s en kosten van de instandhouding hiervan. Dit inzicht, ook wel ‘areaal informatie’ genoemd, dient als ‘beslisisinformatie’ voor een realistische, effectieve en efficiënte prioritering van keuzes binnen de instandhoudingsopgave. De prioritering dient transparant, begrijpbaar, voorspelbaar en beheersbaar te zijn, onder meer om een goede samenwerking te kunnen voortzetten met partners.

Naast prioritering moeten er ook ‘kostenvoordelen’ en ‘efficiency gains’ verzilverd worden in het planproces en over de gehele levenscyclus van netwerken en kunstwerken. Een verdere optimalisatie van de agentschapssturing met een achtjarig voortrollende opdracht, de toepassing van Life Cycle Costs, sturen middels een 4-jarige Service Level Agreement en samenwerking met partners met

effectieve contractvormen als tweefasen worden genoemd om dit te behalen. Ook moeten de effecten van het Ontwikkelplan Assetmanagement en het transitieprogramma ‘Op weg naar een vitale infrasector’ de komende jaren zichtbaar worden en zich vertalen in efficiency gains. Concluderend wil Rijkswaterstaat als assetmanager zo goed mogelijk recht doen aan de maatschappelijke doelen van het areaal terwijl tegelijkertijd gewerkt wordt aan de beheersing van de instandhoudingsopgave middels prioritering en kostenvoordelen.

Ruimtelijke kwaliteit binnen assetmanagement: een technische vormgevingskwestie

Hoewel het assetmanagement frame primair is gericht op het efficiënt beheren van de huidige functionaliteiten van de netwerken van Rijkswaterstaat, sluit het toekomstige aanpassingen niet uit. Binnen het assetmanager frame is nadrukkelijk ook aandacht voor maatschappelijke meerwaarde (vooral voor de kwaliteit van de leefomgeving) en andere beleidsdoelen zoals veiligheid, bereikbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Veel van deze ambities worden vooralsnog echter beperkt doorvertaald naar de instandhoudingsopgave en bijbehorende projecten, met een beperkte invulling van ‘ruimtelijke kwaliteit’ als gevolg.

De scope van ‘Beheer en Onderhoud’ en ‘Vervanging en Renovatie’ projecten wordt veelal aan de voorkant bepaald en is vaak smaller dan bij aanlegprojecten. Zo is bijvoorbeeld bij vervangingsopgaven ‘1-op-1 vervanging’ het adagium (Rijkswaterstaat, 2022). Rijkswaterstaat zit dan “eigenlijk goed beschouwd al veel verder in de trechter dan wanneer iets de status van een project heeft” zo beschrijft een van de respondenten. Het is bij instandhoudingsprojecten lastiger om een stap terug te doen en strategischer en breder te kijken, bijvoorbeeld om de opgave integraler te benaderen wat gebruikelijk is binnen de verkenning en (voor)verkenningfase van aanlegprojecten. In het verlengde hiervan is er ook minder ruimte voor het meekoppelen van ambities van derden en voor het betrekken van eigen Rijkswaterstaat ambities ten aanzien van bijvoorbeeld klimaatadaptatie. Respondenten geven aan dat het niet onmogelijk is om integrerend te werken binnen deze projecten, maar “als je dat nog probeert te regelen in de planuitwerkingsfase dan ben je eigenlijk al te laat, want dan zit je al in het stramien van mijlpalen en budgetten en redelijk krappe doorlooptijden”. Een andere respondent legt uit: naarmate de scope smaller wordt “gaat de focus meer naar wat je nog kunt binnen het ontwerp”. Daarmee ligt voor de hand dat ruimtelijke kwaliteit vooral als vormgevingskwestie wordt ingevuld. Ook heeft het 1-op-1 vervanging adagium tot gevolg dat het moeilijk is om ‘fouten in de ruimtelijke inpassing’ uit het verleden te herstellen en ruimtelijke kwaliteit te versterken.

De dominante technisch-bedrijfsmatige invalshoek binnen het assetmanagement heeft ook invloed op de invulling van ruimtelijke kwaliteit. Zo beschrijft een respondent dat iets “technisch de beste oplossing kan zijn maar politiek-bestuurlijk volledig verkeerd kan vallen”. Het assetmanagement kan hierdoor schuren met de wensen en verwachtingen van regionale gebiedspartners. De technische insteek vertaalt zich ook in een zwakkere positie voor de bredere scope van ruimtelijk kwaliteit en ruimtelijk ontwerp bij assetmanagement. “Als je het woord ontwerp laat vallen binnen Rijkswaterstaat, dan heeft iedereen het over het technisch ontwerp”, aldus een van de respondenten. Ruimtelijk ontwerpers zijn bij uitstek geschikt om breder te kijken dan de ‘asset’ en het netwerk, en zo ook bij vervangingsopgaven mogelijkheden voor meekoppelkansen, ruimtelijke kwaliteit, en samenwerkingsmeerwaarde te identificeren.

De gelimiteerde scope en technische invalshoek van het assetmanagement frame kunnen een spanning opleveren als het gaat om het nadenken over het grotere geheel. Iets wat vooral in beginfase van grote projecten en gebiedsprocessen plaatsvindt en niet vanzelfsprekend in relatie tot instandhouding. De aandacht voor de betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij de vroege fasen van grote projecten en processen van derden is volgens respondenten zowel intern als extern gering. Dit komt wel terug in het gebiedspartner frame, dat uit het Kompas RWS en gerelateerde documenten naar voren komt als een belangrijk toekomstig strategisch perspectief en rol voor Rijkswaterstaat.

Frame 2: Rijkswaterstaat als gebiedspartner

Naast verdere uitwerking van de assetmanager rol heeft Rijkswaterstaat met Kompas RWS ook de ambitie geformuleerd om de ruimtelijke impact te verkennen van de eigen netwerken, in samenhang met de netwerken van andere (infra) beheerders, en ook haar rol te onderzoeken in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen (gericht acteren in het ruimtelijk domein). Het belang van ruimtelijke kwaliteit wordt in deze context expliciet benadrukt, net als de invulling van de gebiedspartnerrol.

Zo merken respondenten op dat het inhoudelijke en achterliggende doel van het Leerplatform Gebiedspartner de grote druk op de ruimte is, die ook het areaal van Rijkswaterstaat raakt, en de bijgaande noodzaak tot meervoudig ruimtegebruik. Deze ontwikkelingen raken Rijkswaterstaat in de uitvoering van haar kerntaken, maar Rijkswaterstaat wil zelf ook graag een bijdrage leveren aan de actuele ruimtelijke opgaven. Deze ambities worden expliciet benoemd in zowel het eigen Kompas als het Kompas IenW. Het behartigen van de eigen belangen en kerntaken wordt hierbij gezien als de primaire opgave, wat vroegtijdige betrokkenheid vereist als partner in een gebiedsproces. De ontwikkeling van het gebiedspartner frame is daarmee ook een manier om de eigen (assetmanagement) taken (beter) uit te voeren. Een interne respondent legt uit dat er in het algemeen drie redenen kunnen zijn voor Rijkswaterstaat om te participeren in een gebiedsproces (waarbij eigenlijk altijd meerdere redenen tegelijkertijd spelen):

- 1) De belangen van Rijkswaterstaat worden direct, of in de toekomst, geraakt door de gebiedsontwikkeling. Rijkswaterstaat wil onderdeel zijn van het proces waarin afwegingen worden gemaakt om hierin de eigen belangen te behartigen.
- 2) Rijkswaterstaat kan een bijdrage leveren aan de gebiedsontwikkeling en wil gesignaleerde kansen verzilveren door ruimte te creëren in de eigen opgave en/of zelf iets uit te voeren in de opgave van een andere partner.
- 3) Rijkswaterstaat wil zich profileren als een echte samenwerkingspartner die volgens de geest van de Omgevingswet de 'ja, mits' filosofie goed invult. Dit vereist een proactieve houding in een gebiedsproces om ervoor te zorgen dat aan de achterkant 'ja' verkocht kan worden.

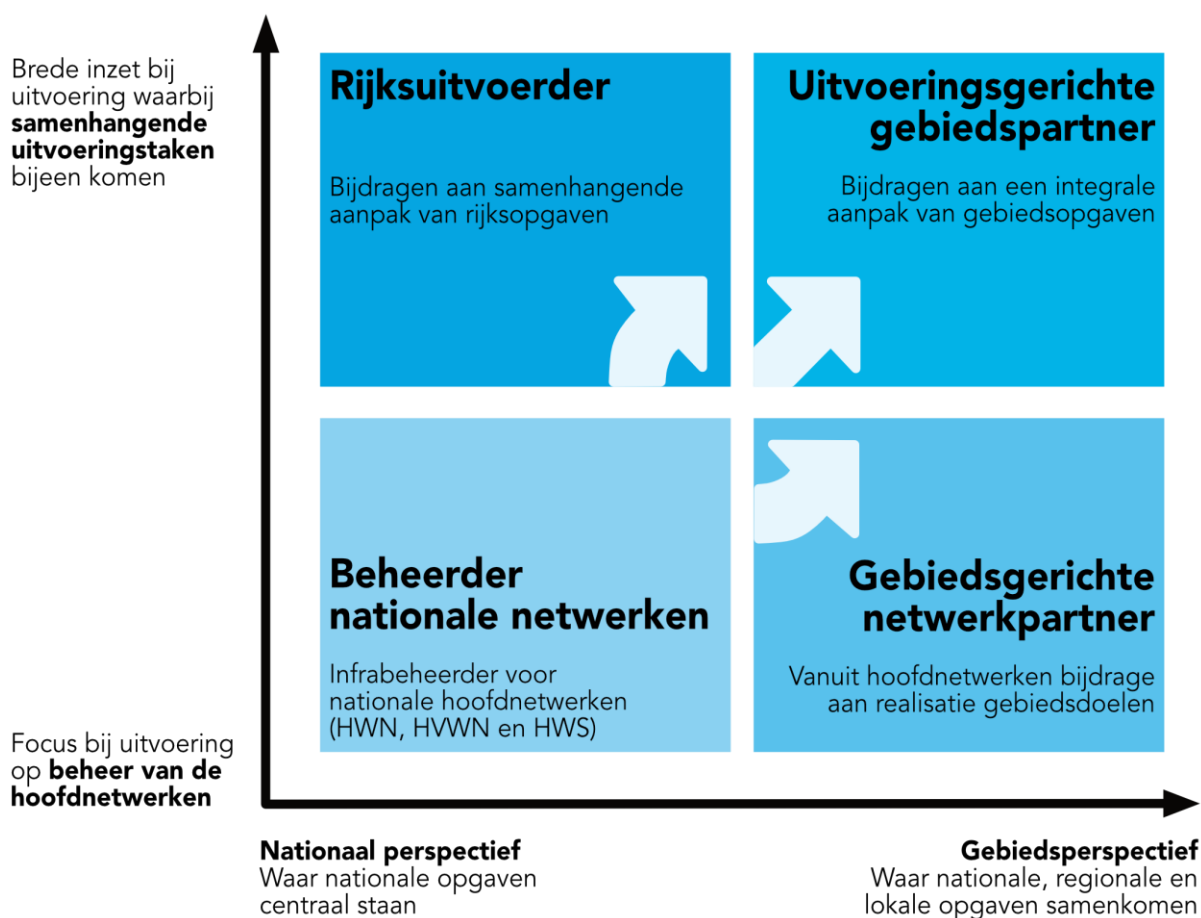
Voor institutionalisering van het strategische gebiedspartner frame is niet alleen een verandering van de werkwijze en cultuur binnen Rijkswaterstaat nodig, maar ook een meer proactieve en open opstelling ten aanzien van eigen en andere belangen, en het af en toe opzij (kunnen) zetten van het eigen belang. "Het is vaak dat je elkaar nodig hebt om iets te bereiken", zo beschrijft een respondent. Samenwerking wordt daarmee als steeds belangrijker gezien om de eigen kerntaken goed uit te kunnen voeren. Daarnaast kan Rijkswaterstaat als gebiedspartner vanuit de eigen kennis, ervaring en uitvoeringstaken een meerwaarde leveren in een gebiedsopgave en de kansen benutten die daarbij ontstaan.

Deze verandering van werkwijze en cultuur levert wel vaak lastige vragen op, want: "Welke rol wil en moet Rijkswaterstaat wanneer spelen?" en ook "Hoeveel ruimte heeft Rijkswaterstaat voor nieuwe taken ten opzichte van de bestaande taken?" Met de strategische gebiedspartner-ambitie wil Rijkswaterstaat verkennen hoe het (gebiedsgericht) kan meewerken in gebiedsopgaven, welke rol(len) er dan voor Rijkswaterstaat zijn en welke prioriteiten daarbij gesteld moeten worden. In dit kader is het Leerplatform Gebiedspartner gericht op professionalisering: op het (door)ontwikkelen van de vaardigheden, houding en gedrag die nodig zijn om als samenwerkingspartner te opereren en te werken aan gebiedsopgaven.

Een denkmodel met vier mogelijke gebiedspartner rollen

Om Rijkswaterstaat medewerkers te ondersteunen in het beantwoorden van bovenstaande vragen is een denkmodel ontwikkeld – ‘verhaallijn RWS in het RO-domein’ – dat vier verschillende gebiedspartner rollen bevat (zie Figuur 1). Bij het kiezen en invullen van een rol staan in het algemeen de volgende twee vragen centraal:

- 1) Kijkt Rijkswaterstaat vanuit een nationaal perspectief waarin nationale opgaven centraal staan of vanuit een gebiedsperspectief waar daarnaast ook regionale en lokale opgaven bijeen komen?
- 2) Ligt de focus bij de uitvoering uitsluitend op het uitvoeren van de eigen kerntaken ten aanzien van het beheer van de hoofdnetwerken (assetmanagement) of zet Rijkswaterstaat zich breder in om ook andere samenhangende uitvoeringstaken vanuit het Rijk mee te koppelen?



Figuur 1: Denkmodel ‘RWS in het RO-domein’ (Bron: Rijkswaterstaat, 2023).

De rol van Rijkswaterstaat als *‘beheerder van de nationale netwerken’* vormt de basis, de uitgangspositie (Rijkswaterstaat, 2023). Rijkswaterstaat beheert en ontwikkelt drie nationale netwerken en draagt zorg voor veiligheid, leefbaarheid en bereikbaarheid. Als beheerder toetst Rijkswaterstaat ook plannen van anderen op de maatschappelijke belangen waar RWS verantwoordelijk voor is. Dit is in essentie de status quo, de rol die Rijkswaterstaat de afgelopen jaren heeft ingenomen in het ruimtelijk domein en waar de doorontwikkeling als assetmanager op is gebaseerd. Het gaat hier om een ingekaderde manier van werken met een focus op alleen de eigen opgaven en kerntaken.

Een van de respondenten legt vervolgens uit dat Rijkswaterstaat vanuit deze basis meerdere bewegingen kan maken door de kwadranten van Figuur 1. De beweging naar rechts onderin – naar het zijn van een *‘gebiedsgerichte netwerkpartner’* – betreft een regionale verbreding naar samenwerking in het gebied met regionale partijen. Een van de andere respondenten herkent deze beweging en vertelt dat in de gebieden waar Rijkswaterstaat als beheerder actief is vaak veel regionale thema’s en initiatieven spelen die samenhangen met het werk van Rijkswaterstaat. Deze verbreding betreft dan ook vooral gebieden en onderwerpen waar Rijkswaterstaat afhankelijk is van andere partijen voor het uitvoeren van haar kerntaken (Rijkswaterstaat, 2023). Watersysteem- en ook bereikbaarheidsvraagstukken bijvoorbeeld kunnen meestal alleen met andere lokale en regionale partners opgelost worden. Rijkswaterstaat kan dan de noodzaak agenderen om ruimte te maken voor gebiedsgerichte samenwerking, waarbij maatregelen in nauwe samenwerking met andere partijen worden ontwikkeld en uitgevoerd (ibid).

De beweging naar boven – van ‘beheerder nationale netwerken’ naar *‘rijksuitvoerder’* – betreft met name een inhoudelijke verbreding van het takenpakket van Rijkswaterstaat met nieuwe uitvoeringstaken en de vraag om haar uitvoeringskracht in te zetten voor andere beleidskernen (zie paragraaf 3.2). Rijkswaterstaat wordt steeds vaker aangesproken op meerdere en bredere uitvoeringstaken naast het beheer van de hoofdnetwerken (de kerntaak). Gesteld wordt dat Rijkswaterstaat rond een beperkt aantal thema’s, zoals energie en natuur, nationale taken kan uitvoeren die voornamelijk niet tot haar kerntaken behoren (Rijkswaterstaat, 2023). Op termijn vraagt dit wel om een discussie over wat wel en niet tot de kerntaken van Rijkswaterstaat behoort (ibid).

In het geval dat Rijkswaterstaat beide bewegingen maakt (naar rechts en naar boven) dan treedt de organisatie op als *‘uitvoeringsgerichte gebiedspartner’* en zijn medewerkers actief bezig met het ontwikkelen van een integrale aanpak. Deze rol wordt gezien als het ideaal van opgavegericht werken (Rijkswaterstaat, 2023). Niet de logica van organisatiedoelstellingen is dan leidend maar de wensen van burgers en maatschappij staan centraal. Lokale, regionale en nationale opgaven worden in nauwe samenwerking met externe partijen gedefinieerd en gerealiseerd (ibid.). Deze grondhouding staat ook centraal in de NOVEX en Kompas I&W en wordt als randvoorwaardelijk gezien voor het realiseren van het principe ‘water en bodem sturend’.

Een term die gebruikt wordt in de context van de verdere uitwerking van name de ‘gebiedsgerichte netwerkpartner’ en ‘uitvoeringsgerichte gebiedspartner’ rollen is *‘gastheerschap’*. ‘Gastheerschap’ is het uitgangspunt voor het meekoppelen van initiatieven van derden zoals gesteld in het Nationaal Water Programma (Ministerie van IenW et al., 2022). Gastheerschap houdt in dat Rijkswaterstaat een gastvrije houding heeft ten opzichte van initiatieven en belangen van derden, zonder daar de verantwoordelijkheid van over te nemen. Er wordt gekeken waar en hoe ruimte geboden kan worden aan andere belangen dan die van Rijkswaterstaat. Daarbij wordt er gestreefd naar een integrale aanpak (dus niet afzonderlijk uitvoeren). Om dit te bewerkstelligen “is het streven vroegtijdig transparant te zijn over wanneer er ruimte kan worden gegeven en wanneer niet, en over wat de rol van Rijkswaterstaat is in relatie tot andere initiatiefnemers” (Ministerie van IenW et al., 2022, p. 132). Daarmee combineert de invulling van de term gastheerschap elementen van enerzijds de ‘gebiedsgerichte netwerkpartner’ rol (ruimte bieden aan initiatieven van derden, maar niet de verantwoordelijkheid en regie nemen) en anderzijds de ‘uitvoeringsgerichte gebiedspartner’ rol (focus op een integrale aanpak, streven om vroegtijdig transparant te zijn en als een strategische gebiedspartner het gebiedsgesprek aangaan).

Concluderend: afhankelijk van de beweging in het schema kan Rijkswaterstaat de eigen (mate van) inzet verder uitwerken, zo vertelt een respondent. Het schema is daarmee inherent maatwerk; de organisatie zit niet vast aan één rol. Vertaald naar een gebiedsproces kan Rijkswaterstaat naast deze globale rolinvulling bovendien meer trekkend, duwend of ondersteunend zijn. In het verlengde van het denkmodel met de vier rollen liggen de veronderstelde integraliteitsniveaus van de integrale scopebepaling (zie Tabel 1). In beide bewegingen (naar rechts en naar boven) nemen het

integraliteitsniveau en de mogelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit immers toe. Maar ook in gevallen waar Rijkswaterstaat uitsluitend met de eigen opgaven bezig is, of als beheerder optreedt “kun je dat nog met ruimtelijke kwaliteit doen”, zo stelt een respondent. Zo vallen er ook (kwaliteits)winsten te behalen door verschillende Rijkswaterstaat projecten die los van elkaar op hetzelfde netwerk zijn gepland (bijvoorbeeld in het kader van beheer en vervanging) integraal op te pakken.

3.4 Interne discussie: assetmanager of gebiedspartner?

Focus op kerntaken of samenhangende uitvoeringstaken?

Alhoewel een integrale aanpak wordt nagestreefd in veel maatschappelijke en rijksopgaven, heeft iedere partner verantwoordelijkheid voor de eigen doelen. Terwijl het idee van gebiedsgericht en opgavegericht werken juist is dat partners hun doelen en middelen bij elkaar leggen om een opgave gezamenlijk integraal aan te pakken. Voor Rijkswaterstaat is het uitgangspunt dat het meekoppelen geen negatieve effecten mag hebben op de eigen opgave(n) en randvoorwaarden, zoals overschrijding van middelen en termijn, of effecten op de gebruiksfuncties van de hoofdnetwerken. Hiermee wordt duidelijk gesteld dat de ambities ten aanzien van gebiedsprocessen niet voorgaan op de kerntaken en verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat.

De ambitie om meer samen te gaan werken, zowel intern als extern, en daarbij vaker vanuit meerdere publieke opdrachtgevers te opereren, kan gezien worden als een uitbreiding van de taken van Rijkswaterstaat. Maar dit is niet het enige dat op Rijkswaterstaat afkomt, haar kerntaken blijven evenzeer van belang en zullen de komende jaren veel vragen, dit geldt met name voor de instandhoudingsopgave. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat ook te maken met ontwikkelingen als stikstofruimte, verminderende budgetten en personele capaciteit, prijsstijgingen, krapte op de arbeidsmarkt en hinder in de aanlevering van materialen, die tezamen de uitvoering van haar kerntaken onder druk zetten. Daarmee ontstaat er een spanning – een ‘frame conflict’ – tussen enerzijds de meer traditionele assetmanagement rol van Rijkswaterstaat en anderzijds de ontwikkeling van haar rol als gebiedspartner in het ruimtelijk domein.

Ruimtelijke kwaliteit: smal of breed?

De spanning tussen enerzijds het assetmanager frame en anderzijds het gebiedspartner frame vertaalt zich ook in de operationalisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit. De discussie over ruimtelijke kwaliteit binnen Rijkswaterstaat heeft veelal de neiging te versmallen tot een vormgevingsdiscussie over de inpassing en het uiterlijk van netwerken en kunstwerken. Zo beschrijft een respondent: “Ik denk dat bij heel veel mensen ruimtelijke kwaliteit gaat over dat het een beetje mooi moeten worden.” Hierbij staat vooral de belevingswaarde of de vraag of iets mooi of lelijk is centraal. De instrumenten¹² (de kwaliteitsproducten) zoals die vermeld staan in het kader Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving voeden deze gedachte omdat ze veelal gaan over de inpassing en/of uiterlijk van een netwerk of kunstwerk. Middels dit instrumentarium heeft ruimtelijke kwaliteit als een (hoofzakelijk technische) vormgevingskwestie een vaste plek gekregen in het afwegingsproces van projecten die door Rijkswaterstaat ontwikkeld en uitgevoerd worden.

De operationalisering van ruimtelijke kwaliteit als een vormgevingskwestie is niet in lijn met de gedachte van integrerend werken als gebiedspartner in het ruimtelijk domein. Interne respondenten erkennen dat ruimtelijke kwaliteit in deze context vraagt om een bredere benadering, met naast aandacht voor belevingswaarde, ook nadrukkelijke aandacht voor een gebiedsbrede invulling van de andere twee dimensies van ruimtelijke kwaliteit (gebruikswaarde en toekomstwaarde). Alhoewel de vormgeving van het areaal van Rijkswaterstaat een belangrijk onderdeel van deze bredere ruimtelijke

¹² De inpassingsvisie, het inrichtingsplan, het landschapsplan, het beeldkwaliteitsplan en het esthetisch programma van eisen.

kwaliteit is, wordt de vormgevingsbenadering als een ‘smalle(re) benadering’ beschreven¹³. Daarmee onderschrijven respondenten dat tussen beide perspectieven op ruimtelijke kwaliteit een duidelijk verschil in ambitie zit. Een respondent zegt bijvoorbeeld: “Als het alleen om de visuele aspecten gaat dan sneeuwt het al snel onder in een opgave. Dan is het altijd de vraag of het als belangrijk wordt beschouwd”. Een andere respondent concludeert: “Je merkt in de praktijk dat wij het soms smal invullen.” De smalle invulling is met name verbonden aan het strategische assetmanager frame en wordt ook gevoed door de beperkte ruimtelijke ontwerp kennis binnen Rijkswaterstaat waardoor de interpretatie van ruimtelijke kwaliteit als vormgevingskwesitie, en niet als integrale gebiedsopgave, voor de hand ligt.

Beperkte ruimte voor gebiedspartnerrollen en -ambities

Een ander belangrijk discussiepunt dat door respondenten wordt beschreven is de ruimte die Rijkswaterstaat neemt en heeft voor gebiedspartnerrollen en ambities, zeker nu Rijkswaterstaat als agentschap in de eerste plaats een assetmanager is en daar ook (politiek) op wordt afgerekend. Zo beschrijft een respondent: “Je hebt wel de verplichting om jouw eigen belangen te bewaken.” Soms is het hiervoor juist van belang om als gebiedspartner op te treden, maar de spanning ligt bij de kern van het gebiedspartnerschap: het af en toe in staat kunnen zijn om de eigen belang(en) opzij te zetten en te kijken vanuit het gebiedsbelang. Met name de vraag hoeveel vrijheid Rijkswaterstaat heeft om proactief aan de slag te gaan in gebiedsopgaven, in combinatie met andere beperkende factoren (door de interne vraagstukken die spelen zoals een sterk verouderd areaal, verminderde personele capaciteit, bezuinigingen, gestegen kosten en onzekerheden in de levering van materialen), wordt genoemd als het grote dilemma waar Rijkswaterstaat tegenaan loopt bij de invulling de gebiedspartnerrollen en -ambities.

De nieuwe taken die op Rijkswaterstaat afkomen (de beweging omhoog in het kwadrantenschema) vullen deze spanning aan, zeker waar hier weinig tot geen extra resources tegenover staan. In interviews wordt naar voren gebracht dat Rijkswaterstaat het al druk genoeg heeft met het uitvoeren van de huidige kerntaken gegeven de personele capaciteit. “En met bezuinigingen val je erg terug op je kerntaken”, zo beschrijft een respondent. Er zit dus spanning op de gebiedspartnerambities van Rijkswaterstaat. Respondenten reflecteren hierop door aan te geven dat Rijkswaterstaat tussen “hoop en vrees” opereert nu het personeel het belang van het breder kijken erkent: de maatschappelijke opgave voorop zoals verondersteld wordt met het Kompas, maar tegelijkertijd is men onzeker over of deze ambitie waargemaakt kan worden. Een respondent vat de spanning als volgt samen: “We hebben de ambitie voor rechtsboven, en de middelen voor linksonder” (refererend naar het kwadrantenschema van de gebiedspartnerrollen – zie Figuur 1).

Ook het openstellen voor initiatieven van derden vanuit het eigen beheer middels het idee van ‘gastheerschap’ roept de vraag op hoeveel ruimte Rijkswaterstaat hier eigenlijk voor heeft. Het meekoppelen mag immers geen negatieve effecten hebben op de eigen opgave(n). Kortom, de worsteling en spanning tussen enerzijds het assetmanagement (het beheer van de nationale netwerken) en daarnaast ruimte hebben voor de gebiedspartnerrol wordt versterkt door meerdere ontwikkelingen. Een respondent benoemt dit als de belangrijkste zoektocht voor Rijkswaterstaat. “Daar heb je een goed kompas voor nodig om aan te kunnen voelen van: hoe ver kan ik gaan?”

Kip-ei-dilemma

De spanning over de ruimte die Rijkswaterstaat heeft voor het invullen van de gebiedspartnerrol voedt het volgende kip-ei-dilemma. Aan de ene kant, om verandering voort te brengen, zowel intern als extern bij andere partners (zodat zij Rijkswaterstaat gaan zien als partner), moeten kansen gecreëerd worden. Zo stellen zowel interne als externe respondenten dat Rijkswaterstaat zichzelf eerst moet

¹³ Zie ook VROM-raad (2011). *Verkenning ruimtelijke kwaliteit*. In deze rapportage wordt een ‘klein’ en ‘groot’ kwaliteitsbegrip geïdentificeerd, waarbij het kleine perspectief zich primair op beeldkwaliteit richt.

bewijzen en de eigen positie moet verdienen, naar het ministerie toe en naar externe partijen. Want alleen wanneer Rijkswaterstaat iets te bieden heeft in het gebiedsproces, iets waar een andere partner wat aan heeft, “dan ben je een partner in het spel”. Bovendien moet Rijkswaterstaat eerst participeren in gebiedsprocessen om niet alleen de positie van partner maar ook een bredere opdracht te krijgen (vanuit het ministerie), want, zoals een respondent aangeeft: “De kansen vloeien voort uit de voorbeeldwerking die een geslaagd project kan hebben en die verkopen zich over het algemeen ook zelf.” Aan de andere kant zijn de gebiedspartner ambities nog niet vertaald in concrete opdrachten en stuiten daarmee op weerstand, want deze ambities passen eigenlijk niet binnen het mandaat van Rijkswaterstaat als agentschap en de huidige sturingslijnen. Interne respondenten stellen dat Rijkswaterstaat alleen “gelegitimeerd naar buiten werkt op basis van een opdracht” en “wij strikt genomen alleen in opdracht en voor een bepaald budget aan bepaalde opgaven werken”. Een andere respondent vult aan dat binnen deze aansturing wel zoveel mogelijk binnen de marges integrerend gewerkt kan worden, maar dat opdrachten vaak ook mager geïnterpreteerd worden, en “het zou veel handiger zijn als het ook echt gevraagd werd”. Ruimte voor gebiedspartner ambities kan dus ofwel van onderop in de praktijk gecreëerd worden of van bovenaf afgedwongen door verbreding van het mandaat van Rijkswaterstaat.

3.5 Conclusie

Ruimtelijke en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een herijking van de missie van zowel het ministerie als Rijkswaterstaat. Enerzijds schenken beide organisaties aandacht aan het versterken van de (opgavegerichte) samenwerking tussen beleid, toezicht en uitvoering, tussen overheden, en met partners (e.g. het bedrijfsleven). Rijkswaterstaat heeft deze ambitie vertaald in het strategische gebiedspartner frame dat is gericht op het ontwikkelen van een proactieve houding, het gebiedsgericht meedenken met opgaven van derden en het openstellen van de eigen opgaven, middels het gastheerschap, voor meekoppelkansen. Anderzijds spelen zowel het Kompas IenW als het Kompas RWS in op de instandhoudingsopgave, die als gevolg van recente besluiten om aanlegprojecten te pauzeren op de korte en middellange termijn de core business van Rijkswaterstaat zal worden. Hierdoor zal het assetmanagement frame de komende jaren aan belang toenemen.

Het (b)lijkt lastig om de gebiedspartnerrol in de huidige constellatie een goede plek te geven gezien de grotere focus op instandhouding met de gelieerde strakke kaders en smalle(re) scope. “Om proactiever te opereren moet je aan de voorkant je inbreng hebben”, zo stellen respondenten, en dit vraagt (bewegings)ruimte en juist een bredere scope. In het verlengde van deze spanning ligt ook de positie van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van IenW. De beleidskernen bepalen het beleid en zetten de lijnen uit. Als Rijkswaterstaat participeert in gebiedsprocessen, hoe ver kan het daarin dan gaan? En heeft het hiervoor ook de mensen en middelen in huis? De sturingsfilosofie die bij de gebiedspartner-ambitie hoort staat haaks op de huidige methodiek en organisatiestructuur en cultuur van Rijkswaterstaat die meer aansluit bij het assetmanager frame.

Het conflict tussen beide frames heeft invloed op het handelingsperspectief voor de medewerker van Rijkswaterstaat waar het gaat om de ruimte die het heeft voor gebiedspartner-ambities en daarmee voor een bredere invulling van ruimtelijke kwaliteit en integrerend werken. De basis om als Rijkswaterstaat een bredere bijdrage te leveren is vooralsnog niet duidelijk: “Waar wij als Rijkswaterstaat mee worstelen, elke keer weer, is welke rol Rijkswaterstaat nu precies heeft, want dat kun je van tevoren niet helemaal uitwerken”. Respondenten veronderstellen dat op basis van goede ervaringen het optreden als gebiedspartner eenvoudiger en vanzelfsprekender zal worden.

Door de ambiguïteit ten aanzien van het kunnen en willen invullen van een gebiedspartnerrol in de praktijk blijft het ook voor externe partners lastig te peilen hoe Rijkswaterstaat erin staat als het in een gebiedsontwikkeling aan tafel aansluit. De ervaringen en verwachtingen kunnen hierdoor uiteenlopen. In het volgende hoofdstuk analyseren we daarom de visie van externe partners op de rol van Rijkswaterstaat in een concreet gebiedsontwikkeling project, namelijk de casus Ooijen-Wanssum.

4. Extern perspectief: focus op beheer en de roep om een verbindend gebiedspartner

4.1 (Samen)werken met Rijkswaterstaat aan waterveiligheidsopgaven

Waar intern de twee rollen van assetmanager en gebiedspartner voor Rijkswaterstaat centraal staan in de discussie, beschrijven externe respondenten uit de wereld van waterveiligheidsprojecten een andere tweedeling: namelijk die van Rijkswaterstaat als (co)opdrachtgever c.q. uitvoerder en die van Rijkswaterstaat als beheerder. Als opdrachtgever van projecten die onderdeel zijn van het Hoogwaterbeschermingsprogramma lijkt Rijkswaterstaat volgens de respondenten sterk op de waterschappen. In deze projecten vertolkt Rijkswaterstaat ook de rol van beheerder binnen de bestuurlijke- en ambtelijke begeleidingsgroepen. Als beheerder is Rijkswaterstaat een “stakeholder, een belangrijk belanghebbende”, zo beschrijft een van de respondenten, maar ook het “bevoegd gezag voor bepaalde vergunningen, (en) richten zij zich op het controleren”, zo stelt een andere respondent. De primaire insteek van Rijkswaterstaat binnen deze beheerdersrol is het bewaken van de eigen belangen die voortvloeien uit haar functionele verantwoordelijkheden en kerntaken. De centrale vraag die volgens de respondenten door Rijkswaterstaat-medewerkers dan ook vaak wordt gesteld is: “Worden er geen maatregelen genomen die ons beheer heel moeilijk gaan maken, of die hoge beheerskosten gaan opleveren?”.

In de betrokkenheid van Rijkswaterstaat vanuit de beheerdersrol is volgens respondenten in recente jaren wel een beweging zichtbaar, waarbij de organisatie zich meer probeert op te stellen als een gebiedspartner. Zo ook binnen de casus gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. De beweging naar verbreding en de zoektocht naar hoe Rijkswaterstaat invulling kan geven aan de gebiedspartnerrol binnen integrale gebiedsontwikkelingen van derden was duidelijk zichtbaar in de casus Ooijen-Wanssum. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de casuïstiek van de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (4.2), met daarin specifieke aandacht voor de ervaringen met Rijkswaterstaat (4.3). Daarna gaan we in op de meer algemene reflecties van de respondenten op de ambitie van Rijkswaterstaat om (ook) gebiedspartner te zijn en bij te dragen aan het versterken van ruimtelijke kwaliteit (4.4), gevolgd door enkele adviezen die zij formuleerden voor hoe Rijkswaterstaat haar gebiedspartner rol verder zou kunnen ontwikkelen (4.5). Dit hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (4.6).

4.2 De gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

De gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (Figuur 2) langs de linkeroever van de Maas liep van 2001 tot 2019 en kan grofweg in vijf fasen worden opgedeeld: de initiatieffase, de verkenningsfase, opname in het MIRT, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. Hieronder beschrijven we de gebiedsontwikkeling aan de hand van deze fasen. Tabel 3 geeft een overzicht van de gebiedsontwikkeling Ooijen Wanssum.

Initiatieffase (2001-2005)

Na de overstromingen van de Maas in 1993 en 1995 werden nooddijken en kades aangelegd om de waterveiligheid in het gebied tussen de dorpen Ooijen en Wanssum te verhogen. De Oude Maasarm werd afgesloten, wat een opstuwend effect van het Maaswater twintig kilometer stroomopwaarts ten hoogte van Broekhuizen en Arcen met zich meebracht. In afwachting van definitieve plannen voor de



Figuur 2: Plankaart van de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (bron: H+N+S, n.d.)

Tabel 3: Overzicht van de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum

Project	Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum	
Type project	Aanleg (MIRT)	
Budget	€ 223 mln. (integrale project pot)	
Opgave	Meervoudig: hoogwaterbescherming (1:250), waterstandsdeling bij hoogwater (35 + 2cm extra voor ontwikkelingsruimte), het ontwikkelen van natuur en landschap, ruimte voor ontwikkelingen creëren en het vergroten van de leefbaarheid van het dorp Wanssum.	
Planning	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;"> <p>MIRT-verkenning</p> <p>verkenning</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>aanbesteding</p> <p>planuitwerking</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>realisatie</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p>beheer</p> </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 5px;"> 2006 2011 2012 2015 2016 2020 </div>	
Betrokken partijen	<p>Partij</p> <p>Provincie Limburg (trekker en gedelegeerd opdrachtgever)</p> <p>Ministerie van IenW</p> <p>Rijkswaterstaat</p> <p>Gemeente Venray</p> <p>Gemeente Horst aan de Maas</p> <p>Waterschap Peel en Maasvallei</p> <p>Projectbureau Ooijen-Wanssum</p> <p>Aannemersconsortium 'Moeder Maas' (Dura Vermeer en Ploegam)</p>	<p>Betrokkenheid</p> <p>Verkenning – Realisatie</p> <p>MIRT-verkenning – Planuitwerking</p> <p>Verkenning – Realisatie</p> <p>Verkenning – Realisatie</p> <p>Verkenning – Realisatie</p> <p>Verkenning – Realisatie</p> <p>Verkenning – Realisatie</p> <p>Realisatie</p>

waterveiligheid voor de Maas, en met de kennis dat deze maatregelen tijdelijk van aard waren, werd het plangebied als (juridisch) winterbed aangewezen en daarmee planologisch ‘op slot gezet’. Ruimtelijke ontwikkelingen in dit gebied werden hiermee vrijwel geheel uitgesloten. Als uitwerking van het beleidsstandpunt ‘Ruimte voor de Rivier’ werd het project Integrale Verkenning Maas (2003) opgestart door Rijkswaterstaat Limburg, waarin maatregelen en ruimtelijke reserveringen voorgesteld werden (IVM-1) om een waterstands­daling in de Maas te realiseren. De voorkeursmaatregelen (IVM-2) lieten zien dat het plangebied een nieuwe inrichting zou krijgen met onder meer de activering van de Oude Maasarm. Rijkswaterstaat en het Programma Maaswerken waren verantwoordelijk voor de hoogwaterwaterveiligheid en de rivierverruimende maatregelen (1:250 beschermingsniveau) samen met het waterschap (kaden en dijken). Als gevolg van de breedte van de opgave in dit plangebied, tezamen met de ambities van de provincie om meer ruimtelijke ontwikkelingen toe te laten en de noodzaak van een provinciaal inpassingsplan, nam de provincie het initiatief om het proces op te pakken om tot een integrale oplossing te komen. Rijkswaterstaat was bereid om mee te werken aan een integrale gebiedsontwikkeling waar waterstands­dalende maatregelen vanuit het Zandmaas Pakket II en IVM in gecombineerd konden worden.

Start van de verkenning (2006-2008)

Het planproces begon in 2006 met een verkenning door Habiforum naar de mogelijkheden voor een integrale gebiedsontwikkeling, in opdracht van de provincie Limburg. In 2007 is op deze verkenning een stuurgroep ingesteld met vertegenwoordigers van de provincie, de gemeenten Horst aan de Maas, Venray en de (voormalige) gemeente Meerlo-Wanssum, lokale gebiedscommissies, Waterschap Peel en Maasvallei, Rijkswaterstaat Limburg en het Programma Maaswerken. In de voorverkenning is nadrukkelijk aandacht gevestigd op ‘gebiedsurgenties’ naast oplossingen voor de waterveiligheidsproblematiek. Hieruit kwam naar voren dat het gebied behoefte had aan toekomstperspectief: inwoners wilden kunnen ondernemen, maar ook de “schoonheid van hun landschap behouden en verder ontwikkelen” (van den Herik & van Rooy, 2008, p. 4). Zo resulteerde het planologisch slot tot kleinschalige niet-samenhangende ingrepen in het gebied, “rommelwerk”, dat de ruimtelijke kwaliteit onder druk zette.

In 2007 werd besloten om te starten met de planstudie en werd het projectbureau opgericht om hieraan uitvoering te geven. Het omgevingsproces, met onder meer een toetsdag waaruit een voorkeursscenario voortvloeide, resulteerde in groot maatschappelijk draagvlak. Het Richtingendocument (2008) en het Gebiedsplan (2010) vatten de doelstelling van de gebiedsontwikkeling samen in de volgende vier punten¹⁴:

- 1) Realiseren van duurzame waterstands­daling met overruimte van 2cm ten behoeve van extra ontwikkelingsruimte,
- 2) Verbeteren van de leefbaarheid van het dorp Wanssum,
- 3) Ontwikkelen van natuur en landschap,
- 4) Creëren van ruimte voor ontwikkelingen.

In 2008 en 2010 volgden daarnaast ook intentieverklaringen en samenwerkingsovereenkomsten tussen de lokale projectpartners, waarna samenwerking met het Rijk gezocht werd, onder meer ten behoeve van de financiering.

Opname in het MIRT (2011-2012)

Met het tekenen van de eerste bestuursovereenkomst (2011) door de provincie Limburg, het ministerie van IenM en waterschap Peel en Maasvallei werd de samenwerking bekrachtigd en de gebiedsontwikkeling opgenomen in het MIRT. Aanvankelijk waren de waterveiligheidsdoelstellingen leidend nu het ministerie en het waterschap vanuit het credo ‘sober en doelmatig’ invulling wilden

¹⁴ Later werden de doelstellingen uitgebreid tot vijf, waarbij de duurzame waterstands­daling doorvertaald werd in twee aparte doelstellingen: hoogwaterbescherming tegen waterstanden die eens in de 250 jaar voorkomen (het 1:250 beschermingsniveau) (1) en een waterstanddaling van 35 + 2 cm bij hoogwater (2).

geven aan deze waterveiligheidsdoelstellingen. Het koppelen met lange termijn doelen en de belangen die juist naar voren kwamen in het voorwerk van de regio (met het Gebiedsplan) werden hierdoor lastig. De doelen waren echter zodanig met elkaar verbonden dat samen met het regionale draagvlak en de inzet van de provincie, al snel gesproken werd van een integrale gebiedsopgave. Ook het projectbudget werd integraal voor alle projectdoelstellingen. Om uitvoering te geven aan de integraliteit hadden alle partners een gelijke stem in de stuurgroep. De ambtelijke vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat beschikte daarnaast over een interne begeleidingsgroep waarbinnen overleg en afstemming plaatsvond over de verschillende taken van Rijkswaterstaat. Ook adviseerde deze groep de projectgroep en het projectbureau dat verantwoordelijk was voor de dagelijkse aansturing van het project. De adviesrol met het projectbureau was nadrukkelijk niet alleen reactief van aard, zo heeft deze groep ook proactief kennis gedeeld en zaken geagendeerd ten behoeve van het proces.

Planuitwerkingsfase (2012-2015)

Met de opname in het MIRT en de betrokkenheid van het Rijk als projectpartner was Rijkswaterstaat niet langer alleen betrokken als beheerder van de rivieren, maar ook als (co)opdrachtgever. De MIRT spelregels werden gevolgd, alsmede de protocollen die Rijkswaterstaat in het kader van het MIRT hanteert. Hierdoor kwam Rijkswaterstaat volgens enkele respondenten in een lastige positie tussen de regionale projectpartners en het Rijk in. Zo kon Rijkswaterstaat “vanuit een belangenconflict (...) niet zo heel veel bijdragen aan de discussie met IenM”. Toch was het goed samenwerken met Rijkswaterstaat volgens externe partners.

Vanuit de rol van (co)opdrachtgever en vertegenwoordiger van het ministerie werd ook een contractmanager vanuit Rijkswaterstaat aangesteld binnen het projectbureau vanwege de ervaring met aanbestedingen van grote aanlegprojecten. Dit was een vereiste vanuit het ministerie in verband met de grote financiële bijdrage van het Rijk. Dat deze manager tevens uit de buurt kwam was een pré. De contractmanager bracht inhoudelijke deskundigheid met zich mee over het goed opnemen van ruimtelijke kwaliteit in aanbestedings- en contractdocumenten. Zo was Rijkswaterstaat “gewend om bij grote infrastructurele projecten gewoon Q-teams te formeren”. Een Q-team begeleidde de opstelling van een tweede kwaliteitskader, dat tevens als aanbesteding- en contractdocument heeft gediend. Ook zorgde de contractmanager voor een groter vertrouwen in de markt (onder meer met ruimte voor ontwerpvrivrijheid), en vroegtijdige consultaties met de markt. Deze vroege betrokkenheid van marktpartijen tezamen met de aanbestedingsprocedure en de contractvorm worden door de aannemer en het projectbureau lovend omschreven.

Realisatiefase (2016-2019)

Binnen de gekozen aannemerscombinatie ‘Mooder Maas’, bestaande uit de partijen Dura Vermeer en Ploegam, had de landschapsarchitect een grote rol. In het verlengde daarvan had deze landschapsarchitect een gelijkwaardige positie binnen het ‘beslisteam’ waardoor ruimtelijke kwaliteit een belangrijke stem had in de project besluitvorming. Een continue dialoog werd gevoerd tussen aannemer en projectpartners, onder meer over de uitwerking van het definitief ontwerp. Zo was er elke twee à drie weken overleg met het Q-team. Deze samenwerking en ontwerpen hebben geleid tot zowel innovatie in de Nederlandse dij kentypologie met de introductie van de Steilranddijk en de Hoge Gronddijk, als meer ruimte voor economische ontwikkelingen in het gebied.

4.3 Rijkswaterstaat in Ooijen-Wanssum: beheerder van de rivieren

De ervaringen van externe respondenten met Rijkswaterstaat in de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum verschillen per projectfase en (project)governance niveau. De positieve ervaringen gaan vooral over de realisatiefase, waarin de betrokkenheid van Rijkswaterstaat toe nam, en werden vooral benoemd door betrokkenen op projectniveau. Verder werd opgemerkt dat Rijkswaterstaat oog had voor de belangen van anderen en daarmee een bijdrage heeft geleverd aan de integrale aanpak. In de (eerdere) planuitwerkingsfase was Rijkswaterstaat juist meer controlerend op zaken als de

waterveiligheid met technische berekeningen en modellen, en de verantwoording voor de programmering richting het ministerie: “het geld en de aanpak moest kloppen”. Zo was de spanning tussen het assetmanagement en gebiedspartner perspectief, zoals uitgewerkt in Hoofdstuk 3, ook voelbaar in de uitspraken van externe respondenten. De positieve ervaringen hadden ook te maken met de constructieve houding van betrokken individuen. Respondenten erkenden dat Rijkswaterstaat soms in een wat moeilijke positie zat waardoor het terughoudend moest zijn en gedwongen werd tot een rol “gericht op het beheer en het straks uitvoeren, en is het behapbaar om het straks te beheren”. Vanuit deze rol hadden de betrokken Rijkswaterstaat-medewerkers de eigen belangen sterk van ‘grenzen’ kunnen voorzien, wat ze niet hebben gedaan binnen dit project. Hiermee openbaarde zich een houding van ‘niet tegenwerken’ wat door de respondenten als een stap in de ontwikkeling van de rol als gebiedspartner werd gezien.

Randvoorwaardelijke betrokkenheid bij de invulling van ruimtelijke kwaliteit

Als we specifiek kijken naar de betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij de invulling van ruimtelijke kwaliteit in Ooijen-Wanssum dan leefde op ambtelijk-bestuurlijk niveau het beeld dat “Rijkswaterstaat er niet heel erg voor gepleit heeft, (en) dat ze hier niet echt een rol in hadden”. Op projectniveau gaven de respondenten echter aan dat Rijkswaterstaat wel degelijk een belangrijke rol heeft gespeeld. Zo was Rijkswaterstaat (indirect) betrokken bij het aanstellen van een Q-team, het goed benoemen van ruimtelijke kwaliteit in de tender en in het verlengde hiervan bij het opstellen van het tweede kwaliteitskader in de planuitwerkingsfase (2015). Alhoewel deze ondersteuning zeker als heel belangrijk werd ervaren, wilde Rijkswaterstaat er wel altijd eerst en vooral voor zorgen dat de werkwijze verliep conform protocollen die de organisatie hanteert.¹⁵ De bijdrage van Rijkswaterstaat was dan ook voornamelijk randvoorwaardelijk, dat wil zeggen dat er geen inhoudelijke betrokkenheid was bij de invulling van ruimtelijke kwaliteit. De externe respondenten gaven aan dat inhoudelijke gesprekken soms lastig waren omdat de betrokken medewerkers “niet goed gekwalificeerd waren” danwel “uit de droge tak kwamen”. De indruk leefde dat de kennis over ruimtelijke kwaliteit binnen Rijkswaterstaat vooral was gericht op de snelwegen en de kanalen en op de vormgeving van kunstwerken en landschappelijke elementen daarin.

Samenvattend werd in het algemeen waarderend gesproken over de medewerkers van Rijkswaterstaat die het gesprek over ruimtelijke kwaliteit in Ooijen-Wanssum wel zijn aangegaan, met als inspirerend voorbeeld de rol en activiteiten van de accountmanager. De betrokken Rijkswaterstaat medewerkers keken verder dan de eigen opgaven en taken en waren bereid mee te denken ten behoeve van de bredere gebiedsopgave en daarmee de versterking van ruimtelijke kwaliteit. Zo beschreef een respondent dat Rijkswaterstaat “altijd wel constructief en meedenkend (was)” maar al snel kon het gesprek over onderwerpen gaan die buiten de taak van de betrokken Rijkswaterstater viel, of buiten de beleidsruimte van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie: “Dan trekken ze zich terug en geven ze aan: daar gaan wij niet over, daarvoor moet je bij IenM zijn”. Daarmee was Rijkswaterstaat zeker faciliterend, maar lag de primaire focus op de randvoorwaarden, wat zichtbaar was in de betrokkenheid met ruimtelijke kwaliteit. In deze context herkenden externe respondenten de spanning tussen het assetmanager en gebiedspartner perspectief. Zo waren Rijkswaterstaters “ook controlerend en gaven aan: ja, dit kunnen we zo niet doen, want daar krijgen we straks het geld niet voor”. Rijkswaterstaat medewerkers zagen dus zeker de “meerwaarde van het grotere verhaal, maar konden daar eigenlijk geen inhoud op uitoefenen”. Hierdoor bleef de houding van de meeste betrokken medewerkers sterk gericht op de grensbewaking van het eigen belang of eigen taak: “(het) toetsen of het juridisch ook allemaal goed zit (...) vanuit hun beheerdersrol en kennisrol erin: kan het allemaal en past het allemaal? Gaan we geen gekke dingen doen?”.

Een voorzichtige partner met een focus op ‘niet tegenwerken’

De reactieve houding als beheerder maakt dat Rijkswaterstaat – en de betrokken medewerkers – als redelijk onzichtbaar werd beschreven: “vanuit mijn perspectief heb ik ze redelijk onzichtbaar

¹⁵ Zoals het kader Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving en de Handreiking Uitbesteding Architecten.

gevonden”, “ze zijn wel betrokken geweest, maar voor mijn gevoel niet op de voorgrond” en “zij hadden een beperkte rol”. Ook als zij deze ervaringen contrasteren met andere projecten benoemden de respondenten de vaak passieve instelling van Rijkswaterstaat: “Daar zit Rijkswaterstaat dan ook bij, maar Rijkswaterstaat was daar helemaal niet aanwezig, die hadden geen tijd dus die waren er gewoon niet”. In vergelijking met de andere (overheids)partners in de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum (provincie, waterschap, gemeenten) werd Rijkswaterstaat dan ook gezien als de meest voorzichtige partij. Daarnaast stelt het ‘feiten en cijfers’ document van de gebiedsontwikkeling dat Rijkswaterstaat ook de minste hoeveelheid unieke betrokken medewerkers had in het project: vijftien ten opzichte van vijftientig bij de kleinste betrokken gemeente (Projectbureau Ooijen-Wanssum & Moeder Maas, 2019).

De reactieve houding en minder zichtbare insteek werd niet door alle respondenten binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum beschreven. Zo stelt een respondent dat “ze in de realisatiefase gewoon prima mee hebben gedaan, en ook echt wel gefocust waren op het resultaat”. Een andere respondent beschreef dat Rijkswaterstaat heeft “meegewerkt aan het één budget, één gebied, (en) één ontwerpprincipes”, en ook heeft bijgedragen aan het toekennen van de waterstandsverlaging aan economische initiatieven, een wezenlijk projectbelang. Dit was een voorbeeld volgens een respondent waarbij “ze als projectpartner veel verder keken dan: wat is nou ons belang? Wat willen wij nou?” Vaak werd met name positief gesproken over de rol van de accountmanager die namens Rijkswaterstaat “oog (had) voor de integrale ontwikkeling” en ‘aanspreekbaar’, ‘bereikbaar’ en ‘constructief’ was in het voorbereiden van bestuurlijke overleggen bij problemen.

Hoewel Rijkswaterstaat in gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum werd omschreven als de meest voorzichtige partner (“niet de voorloper als het ging om de innovatie, en we maken er samen iets van”), had het volgens de respondenten vanuit de focus op grensbewaking ook kunnen ‘tegenwerken’. Hierop reflecteerden zij als volgt: “Het fijne is dat Rijkswaterstaat die rol in Ooijen-Wanssum nooit heeft gespeeld, dus die vervelende rol van: dit is mijn domein en daar gaan wij over en ik wil toch een hek hebben”. Zo was de houding van de eerdergenoemde accountmanager: “Ik volg dit project en als mijn doelen gediend worden op een goede manier, dan hoeft ik niets te doen”. Het is met name deze ‘niet tegenwerken’ houding die als verandering richting de rol van gebiedspartner werd beschreven.

Pluraliteit aan taken en sectorale grensbewaking

De veronderstelde verschillen in de ervaring met Rijkswaterstaat binnen de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum zijn sterk verbonden met de verschillende taken van Rijkswaterstaat die op verschillende niveaus en in verschillende fases betrokken zijn. Zo kon in een eerdere fase gesproken worden met een beleidsmedewerker die zegt: “Prachtig plan. Moeten we integraal gaan aanpakken. Maar zodra het concreter wordt en je gaat ontwerpen, zit je weer met iemand die op die millimeter is blijven hangen”. Rijkswaterstaat kon zich dus zowel constructief opstellen als een partner, maar ook stellig zijn in de bewaking van de eigen grenzen. Waar positief werd gesproken over de accountmanager die oog had voor de gebiedsopgave en over de eigen grens (opgave) kon kijken, werd minder lovend gesproken over collega’s die de vertegenwoordiging overnamen op bepaalde specifieke thema’s en taken, zoals vergunningverlening. Vaak worden specifieke thema’s en taken sectoraal aangestuurd wat soms de nodige spanning deed ontstaan met de integrale opgave van Ooijen-Wanssum (zie ook Groenendijk et al., 2018). Een respondent merkt hierover op: “Zij zitten ook met regels en moeten ergens aan voldoen”. Respondenten zagen dat de taakopvatting, en stadium van betrokkenheid, van toetsende medewerkers weinig ruimte overlaat voor constructief meedenken. Ook de groep van Rijkswaterstaat die het terreinbeheer voor de rekening zou nemen stelde zich niet constructief op binnen Ooijen-Wanssum, zodanig dat de indruk ontstond dat ze “helemaal niet te wachten (zaten) op dit project”. Deze instelling werd als stellig omschreven met weinig oog voor de samenhang van alle ingrepen en functioneren van het gebied: “(Zij) hebben daar totaal geen oog voor”.

Voor externe partijen was het daarom niet altijd duidelijk wat nu precies de insteek was van Rijkswaterstaat en ook namens wie werd gesproken: vertegenwoordigt iemand het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat breed of een aparte groep of afdeling van Rijkswaterstaat of uitsluitend de eigen taak? Het was hierdoor vaak lastig peilen wat het belang van Rijkswaterstaat nu precies was in het gebiedsproces, terwijl transparantie door de meeste respondenten wordt gezien als een van de meest belangrijke eigenschappen van een gebiedspartner: “Het moet heel helder zijn welke verantwoordelijkheden en welke belangen zij dienen en dus ook waar zij niet van zijn” en “Dat vraagt dan ook van die diensten om duidelijk te maken wat zij kunnen leveren in zo’n gebiedsproces”.

4.4 Reflectie op de gebiedspartner-ambitie van Rijkswaterstaat

De ambitie van Rijkswaterstaat om vaker te participeren als gebiedspartner werd door externe respondenten als een positieve ontwikkeling ervaren: “Ik zou het heel fijn vinden als Rijkswaterstaat zich op zo’n manier zou opstellen” en “Dat zou een wenselijke en mooie ontwikkeling kunnen zijn”. Projecten zoals gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum en Rivierklimaatpark IJsselpoort werden genoemd als voorbeelden waarbij Rijkswaterstaat medewerkers deze rol al grotendeels invulden, maar Rijkswaterstaat zou “die rol wel wat meer kunnen pakken”. Ook werd opgemerkt dat Rijkswaterstaat nog aan het beproeven en leren is als het gaat om de invulling en het in de praktijk brengen van deze nieuwe rol. Een van de respondenten legt dit als volgt uit:

“Volgens mij proberen ze die rol ook al in te vullen, maar is het soms lastig want hoe moet die rol ingevuld worden voor onderwerpen waar zij niet een primaire taak voor hebben? Dan zie je dat Rijkswaterstaat nog moet leren om daar mee om te gaan (...) Ik denk dat die intentie er wel is en ik denk dat ze ook heel veel kunnen, maar het is ook wel een stukje doorontwikkeling van hun huidige rol.”

Niet alle externe respondenten zagen deze ambitie echter als een positief leertraject, de meerderheid was zelfs onzeker en kritisch of Rijkswaterstaat in de huidige staat de gebiedspartner-ambitie wel kan waarmaken. Zo stelden zij bijvoorbeeld: “Ik denk niet dat ze het kunnen”, “Enerzijds worden ze geacht gebiedspartner te zijn, maar ze krijgen geen mandaat, ze krijgen geen geld” en “Als je gebiedspartner wil zijn dan moet je dat ook kunnen waarmaken door het inhoud te kunnen geven. En als je alleen maar een uitvoeringspost bent van IenM en de kaders zijn nog hetzelfde, dan zie ik weinig kans om dat ook echt inhoud te geven”. Kortom: zolang Rijkswaterstaat zich als regionale partij moet richten op haar *core business* (toch vooral assetmanagement) en het weinig ruimte krijgt om als regionale partij mee te denken en mee te doen, dan voorspellen de respondenten dat het de organisatie niet zal lukken de rol van gebiedspartner goed op zich te nemen.

Het probleem zit volgens de respondenten dan ook vooral in het ontbreken van ‘institutionele ruimte’ voor het oppakken van de gebiedspartner rol en het bijdragen aan maatschappelijke opgaven zoals ruimtelijke kwaliteit. Zodra een ruimtelijke ingreep plaats vindt in de buurt van het hoofdvaarwegennet, hoofdwegennet en/of hoofdwatersysteem, bijvoorbeeld een dijkversterkingsopgave, is Rijkswaterstaat automatisch betrokken vanuit haar beheerdersrol (bevoegd gezag), maar niet als uitvoerder c.q. (co)opdrachtgever. Als Rijkswaterstaat vervolgens wil bijdragen aan een mogelijke kwaliteitsimpuls of integrale aanpak vanuit deze beheerdersrol, dan “hebben (ze) geen geld om zomaar maatregelen te gaan nemen die zij leuk vinden of die nuttig zijn”, “daar moeten ze vaak een opdracht voor krijgen vanuit een departement, dat kunnen ze niet uit zichzelf doen”. Er zijn voorbeelden waarbij een project vervolgens als een pilot of innovatieproject werd geformuleerd¹⁶ zodat Rijkswaterstaat meer mogelijkheden kreeg, maar structureel is het volgens respondenten lastig om vanuit een beheerdersrol constructief mee te denken en samen te werken aan een integrale gebiedsontwikkeling.

¹⁶ Zoals bijvoorbeeld het project Proeftuin Achteroever Koopmanspolder.

4.5 Adviezen voor de verdere ontwikkeling van de gebiedspartner-rol

Een open, constructieve opstelling en een dubbeldoelstelling

Voor een actievere rol in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit noemen de externe respondenten allereerst de volgende twee verbeterpunten: een constructieve houding en meer institutionele ruimte in de vorm van een dubbeldoelstelling (refererend naar het Ruimte voor de Rivier programma). Een meer constructieve houding houdt volgens de respondenten in dat Rijkswaterstaat, binnen de huidige systematiek, niet van het eigen (beheerders)belang hoeft af te stappen. Het is juist dat ze de eigen belangen niet zodanig “ingraven” en van “grenzen” voorzien dat er geen “uitgestoken hand naar een ander projectonderdeel” gemaakt kan worden. De respondenten stellen dat nadrukkelijk voor het eigen belang staan geen probleem is. Het gaat er juist om dat daar waar belangen elkaar raken, je elkaar kunt vinden en er een verbond van een integrale ontwikkeling tot stand gebracht kan worden. Een van de respondenten legde dit als volgt uit: “Als andere belangen en initiatieven om die van Rijkswaterstaat heen moeten draaien dan ben je geen gebiedspartner maar dan ben je bewaker van je eigen belang in het gebied”. De constructieve opstelling houdt in dat als gebiedspartner “je niet alleen maar zegt wat niet kan, omdat je dat niet gewend bent, maar dat je ook meedenkt over wat wel kan”. Het meedenken met de belangen van anderen, en het nadenken over een gebiedsopgave, werden naast transparantie beschreven als de kerneigenschappen van een gebiedspartner.

De externe respondenten benoemden ook dat meer institutionele ruimte nodig is in de vorm van een dubbeldoelstelling om de ambitie van gebiedspartner in de praktijk te kunnen brengen. Met ruimtelijke kwaliteit als een van de twee hoofddoelen: “Op een gegeven moment, wil je dan echt gebiedsgericht gaan werken als Rijkswaterstaat, dan moet je ook dat mandaat hebben en dan zou je ook die dubbele doelstelling mee moeten kunnen krijgen van je opdrachtgever”. Een aantal respondenten gaf aan dat het op deze manier “durven gaan voor ruimtelijke kwaliteit” wel eens de ‘sleutel’ zou kunnen zijn, ook gezien de positieve reacties op en evaluaties van het Ruimte voor de Rivier programma:

“Rijkswaterstaat zou een soort van mandaat moeten hebben waarbij ze niet alleen, inderdaad uitvoeringspost zijn van IenM, maar ook eigen budgetverantwoordelijkheid hebben zodat ze kunnen schuiven en flexibeler kunnen meebewegen met wat er moet gebeuren. Dus echt ook een opdracht, een verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit”.

Om de gebiedspartner ambitie waar te kunnen maken moet Rijkswaterstaat volgens de respondenten door ‘Den Haag’ in positie worden gebracht met instrumenten, ruimte en middelen en dat is “meer dan alleen maar aan tafel zitten; je moet ook echt kunnen meedoen, met innovatie, meerkosten, nieuwe ideeën, voortschrijdend inzicht”.

Rijkswaterstaat als verbindend gebiedspartner

Naast de twee bovengenoemde verbeterpunten beschreven de externe respondenten ook hoe de rol van gebiedspartner door Rijkswaterstaat ingevuld zou kunnen worden. In de beoogde rolinvulling zou de nadruk moeten liggen op het verbinden van regionale en nationale opgaven, het ter beschikking stellen van kennis op het gebied van uitvoerbaarheid, en het uitzetten van goede opdrachten. Aangegeven werd dat Rijkswaterstaat over veel kennis beschikt als het gaat om de uitvoerbaarheid van projecten en het goed uitzetten van ruimtelijke kwaliteit in contractdocumenten. Daarnaast werd Rijkswaterstaat door regionale partijen gezien als een landelijke organisatie “die een en ander ook een beetje samen kan brengen”. Volgens de externe respondenten zou Rijkswaterstaat meer kunnen opereren als een centrale en verbindende spil in de gebiedsnetwerken die zij hebben: “Rijkswaterstaat is als organisatie in staat om te schakelen tussen regionale ingrepen en het landelijke en zij kan ook schakelen tussen korte en langere tijdschalen. Daar kunnen zij de regionale overheden mee helpen”. Zo werd het beheren van een ‘opgavekaart’ als voorbeeld genoemd, om scherp te hebben wat er in gebieden speelt en mogelijk gaat spelen. Het verbinden van opgaven en het versterken van ruimtelijke kwaliteit vraagt echter wel veel ruimtelijke denkkracht die binnen regionale partijen als

waterschappen maar ook bij een organisatie als Rijkswaterstaat vooralsnog beperkt is. Daarnaast gaven de respondenten aan dat je als gebiedspartner “goed op de hoogte moet zijn van waar anderen mee bezig zijn. Dat is niet makkelijk, maar Rijkswaterstaat kan, zeker als gebiedspartner, een belangrijke en waardevolle katalysator zijn”. Kortom, het meedenken met de belangen van anderen en het nadenken over hoe een opgave nog integraler kan, daar zou Rijkswaterstaat als gebiedspartner een belangrijke rol in kunnen spelen.

Tot slot: juist in het versterken van ruimtelijke kwaliteit kan Rijkswaterstaat als verbindend gebiedspartner een belangrijke rol spelen. Hoewel Rijkswaterstaat zelf geen ruimtelijke kwaliteitsopgave heeft, geen “eigen geld” heeft en ook niet “verantwoordelijk is voor ruimtelijke kwaliteit voor anderen”, kan de organisatie volgens de respondenten wel steeds kijken: “Hoe kunnen we onze maatregelen slim combineren met jullie maatregelen, zodat je win-win krijgt?”. Het randvoorwaardelijk opereren als ‘verbinder’, die daarnaast ook kennis inbrengt over onder andere de uitvoerbaarheid van meekoppelkansen en ambities en het opnemen van ruimtelijke kwaliteitsdoelen in aanbesteding- en contractdocumenten, wordt gezien als een waardevolle toevoeging: “Dan zie ik Rijkswaterstaat wel als een soort van partij die je erbij kunt vragen om te zien of dit nu de gebiedsopgave is, welke combinaties we kunnen vinden en wat we zouden kunnen doen”. Ook in de communicatie met het Rijk ligt een verbindende rol voor Rijkswaterstaat. Zo beschreef een van de respondenten: “Wij konden met hen soms wat makkelijker praten dan met IenM”.

Zoals de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum ook heeft laten zien vraagt de verbindende rol en het bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit ook om bepaalde competenties en medewerkers die integraal en ruimtelijk kunnen denken. Medewerkers zijn nodig die “weten waar het in bepaalde opdrachten over moet gaan”. Of zoals een van de respondenten uitlegde: “Als ik praat met de landschapsarchitect van de opdrachtgever, dan gaat zo’n gesprek veel gemakkelijker en veel soepeler dan als ik iemand iets uit moet leggen over het belang van ruimtelijke kwaliteit en de rol van landschapsarchitecten daarin. Die moet ik eerst weer helemaal gaan overtuigen”.

4.6 Conclusie

De gebiedspartner-ambitie, en daarmee de beweging naar verbreding in de praktijk brengen, (b)lijkt lastig voor Rijkswaterstaat in de ogen van haar externe partners. Zo is Rijkswaterstaat voornamelijk betrokken als partner via haar rol als beheerder van de rivieren, maar heeft Rijkswaterstaat geen eigen geld c.q. opdracht om kansen te verzilveren binnen opgaven van anderen – de assetmanager rol is dominant. Ook wanneer Rijkswaterstaat zelf een of meerdere opgaven heeft in het gebied, betreuren respondenten haar reactieve houding, waardoor het samen oppakken en aansluiten als partner niet altijd makkelijk is. Vanuit de betrokkenheid van Rijkswaterstaat als (co)opdrachtgever, zoals bij de gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, is de ruimte voor verbreding vooralsnog niet duidelijk, zeker in relatie tot het ministerie IenW. Zo leeft er onder enkele respondenten de impressie dat “als het er echt op aankomt, dan hebben ze eigenlijk weinig power, en worden ze gedwongen in een soort van toetsende rol gericht op het beheer en gericht op de scheepvaart en eigenlijk hun *core business*”. Toch is er een beweging zichtbaar volgens respondenten, waarbij Rijkswaterstaat vanuit een terughoudendheid niet alleen haar eigen opgaven en belangen bewaakt, maar juist af en toe meedenkt en zich proactief opstelt, en vooral niet tegenwerkt.

Als adviezen voor de verdere ontwikkeling van de gebiedspartner-ambitie worden een constructieve opstelling en dubbeldoelstelling met ruimtelijke kwaliteit genoemd. Met name het laatste wordt nadrukkelijk benoemd om ruimte te creëren voor de gebiedspartnerrol. Daarnaast zien externe partners Rijkswaterstaat ook graag als een verbinder en spil die opgaven met elkaar kan helpen verbinden en kan adviseren over de uitvoerbaarheid van koppelkansen. Hier ligt bij uitstek een rol voor Rijkswaterstaat omdat het tussen het Rijk en regio gepositioneerd is.

5. Bevindingen en formulering onderzoeksagenda

5.1 Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit: drie spanningen

Het doel van dit verkennende onderzoek was een analyse van de ambitie en strategische positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten, en een analyse van de spanningen en dilemma's die met het in de praktijk brengen van deze ambitie gepaard gaan. De strategische positionering van Rijkswaterstaat op dit vlak wordt sterk bepaald door de missie en visie van de organisatie, die recent in het kader van het organisatiestrategie traject 'Kompas RWS' zijn herijkt. Centraal in deze herijking staan twee strategische en deels conflicterende denkkaders ofwel 'frames' – namelijk het assetmanager frame en het bredere gebiedspartner frame. Het onderzoek laat zien dat deze twee denkkaders verschillende en vaak tegenstrijdige implicaties hebben voor de rol van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit en gebiedsgericht werken in waterveiligheidsprojecten.

Anders geformuleerd: er lijkt sprake van 'mission creep' (Boin et al., 2021) die verschillende soorten spanningen tot gevolg heeft. In de institutionele adaptatie literatuur worden in deze context de volgende drie soorten spanningen genoemd (Frissen et al., 2014): *(1) sturingsspanningen* tussen de eigen opvatting van de missie binnen de organisatie en het draagvlak dat bij externe partijen voor die missie bestaat; *(2) prestatiespanningen* tussen de missie en de operationele capaciteit; en *(3) responsiviteitsspanningen* tussen de feitelijke opbouw en werkwijzen van de organisatie en de waardering van externe stakeholders hiervoor. Deze spanningen zijn ook bij Rijkswaterstaat en in de praktijk van waterveiligheidsprojecten herkenbaar. In wat volgt gaan we nader in op deze spanningen en formuleren we op basis van deze inzichten een agenda voor vervolgonderzoek.

Sturingsspanning: focus op technisch assetmanagement of ruimte voor gebiedspartner-ambities?

De ambities en positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit worden sterk bepaald door de twee strategische interne denkkaders van het assetmanager frame en het gebiedspartner frame. In het assetmanager frame wordt de invulling van ruimtelijke kwaliteit vooral beperkt tot een vormgevingsvraagstuk. In het gebiedspartner frame is ruimtelijke kwaliteit daarentegen verbonden aan een integrale en gebiedsgerichte benadering gericht op het koppelen van meerdere doelen en het realiseren van maatschappelijke meerwaarde (integrerend werken). De kern van een dergelijke benadering is om af en toe in staat te zijn de eigen belangen en agenda opzij te zetten en ruimte te bieden aan belangen en initiatieven van derden.

De invulling van de gebiedspartner-ambitie stuit echter op een dilemma in de praktijk. Want hoeveel ruimte (en tijd) heeft Rijkswaterstaat of kan het nemen voor de gebiedspartner-ambitie(s) ten opzichte van de huidige kerntaken die sterk verbonden zijn met technisch assetmanagement? Deze spanning wordt daarnaast gevoed door de verschuivende focus op instandhouding, een afname in personele capaciteit, onvoldoende financiële middelen en een groei aan uitvoeringstaken. De sturingsspanning maakt dat intern huiverig wordt gesproken over gebiedspartnerambities. Er bestaan zorgen dat Rijkswaterstaat het niet waar kan maken, of zoals een interne respondent het beschrijft:

“(Zo) zie je dat Rijkswaterstaat eigenlijk tussen hoop en vrees opereert op dit moment. Aan de ene kant is het best wel ambitieus en zien ze ook de maatschappelijke behoefte, maar aan de andere kant de consequenties, daar hinkelen ze erg tegenaan, of ze dat allemaal wel waar kunnen maken.”

Enerzijds wordt gesteld dat Rijkswaterstaat zich open moet stellen en integraler moet kijken, anderzijds mag het geen beslag leggen op de programmering, beschikbare middelen en personele capaciteit. Deze spanning komt nadrukkelijk naar voren in de beoogde invulling van het idee van

‘gastheerschap’ ten aanzien van het meekoppelen van ambities van derden. Rijkswaterstaat stelt zich open, maar mag geen verantwoordelijkheid nemen. Daarnaast mag het meekoppelen geen negatieve effecten hebben op de eigen opgave(n), zoals het overschrijden van de eigen middelen en termijnen (programmering), en mag het meekoppelen geen negatieve effecten hebben op de gebruiksfuncties van de hoofdnetwerken.

Externe respondenten zijn kritisch en stellen dat Rijkswaterstaat in haar huidige staat en sturingslijnen niet in staat is om de gebiedspartner-ambitie waar te maken. Dat met het Kompas RWS beide strategische perspectieven – van assetmanager en gebiedspartner – verder ingevuld en ontwikkeld worden maakt het niet makkelijker om de insteek van Rijkswaterstaat in een gebiedsproces te bepalen. Transparantie wordt in dit kader als een belangrijke eigenschap genoemd door externe respondenten. Zij moeten kunnen zien welke belangen Rijkswaterstaat dient en hoe de organisatie in een proces staat. Gebiedspartners hebben daarnaast ook te maken met verschillende vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat binnen een gebiedsproces. Deze verschillende betrokkenen dienen vaak verschillende (kern)taken van Rijkswaterstaat en hebben elk een andere rol of taak. Dit maakt het lastig om de precieze houding van Rijkswaterstaat te bepalen. Een interne respondent vraagt zich in deze context af of Rijkswaterstaat wel “als gelijkwaardige partner gezien (kan worden)?” vanwege de vele belangen en taken die Rijkswaterstaat dient. Een andere interne respondent beschrijft duidelijk: “Waar wij als Rijkswaterstaat mee worstelen, elke keer weer, is welke rol Rijkswaterstaat nu precies heeft, want dat kun je van tevoren niet helemaal uitwerken”.

Prestatiespanning: op zoek naar nieuwe ‘mental software’

Of Rijkswaterstaat haar gebiedspartner-ambitie goed kan invullen hangt ook af van de expertise die ze in huis heeft. De interne respondenten geven aan dat om de gebiedspartnerrol goed te kunnen invullen, bredere vaardigheden en soft skills nodig zijn zoals ‘politiek-bestuurlijke sensitiviteit’. Een gebiedspartner moet immers kunnen opereren in samenwerkingsverbanden en in contact kunnen treden (en blijven) met stakeholders. In het Leerplatform Gebiedspartner wordt bijvoorbeeld gewerkt aan de ontwikkeling van deze vaardigheden. Ook het verbinden van disciplines wordt als een belangrijke vaardigheid gezien. Als het gaat om ruimtelijke kwaliteit en het integreren van opgaven is daarnaast bij uitstek ruimtelijke (systeem)kennis nodig.

De genoemde kennis en vaardigheden zijn relatief nieuw voor de gemiddelde Rijkswaterstaat-medewerker. Zo geven de interne respondenten aan dat de organisatie nog altijd gekenmerkt wordt door een op beheer en beheersing gerichte technisch-bedrijfsmatige aanpak. Deze houding, de beheerdersoptiek, sluit aan bij de rol van assetmanager en laat weinig ruimte over voor proactief meedenken en het bieden van ruimte aan belangen en initiatieven van derden. Kenmerken van deze aanpak zijn een sterke sectorale manier van werken met grensbewaking van de eigen taken, rollen en belangen. Externe respondenten geven aan dat sommige Rijkswaterstaat-medewerkers hierdoor minder geschikt zijn voor betrokkenheid bij integrale opgaven, omdat ze minder zicht hebben op de integraliteit en/of de ruimtelijke kwaliteit van ingrepen. Een interne respondent vat het als volgt samen: iets kan “technisch de beste oplossing zijn maar politiek-bestuurlijk volledig verkeerd vallen”. De technisch-bedrijfsmatige oriëntatie vertaalt zich ook door in een geringe hoeveelheid kennis van ruimtelijk ontwerp(en) binnen Rijkswaterstaat, terwijl ook deze kennis nodig is om de gestelde gebiedspartner-ambities waar te maken, alsmede in te spelen op de behoefte van externe respondenten aan een verbindend gebiedspartner.

Interne respondenten geven verder aan dat een gebiedspartner aan moet voelen wat de belangen van andere partners zijn, hoe de verschillende belangen samenhangen, en ook kennis moet hebben over hoe gebiedsopgaven werken. Externe respondenten beschrijven dit als de mogelijkheid tot het “uitsteken van een hand naar een ander projectonderdeel of belang”. Het af en toe opzij kunnen zetten van de eigen belangen, kijken vanuit gebiedsbelang en samenwerken is inherent mensenwerk. Volgens interne respondenten zijn hiervoor woorden als ‘professionaliteit’, ‘vertrouwen’, ‘elkaar serieus nemen’ en ‘verbinden’ van belang. Ook externe respondenten concluderen dat deze eigenschappen

van belang zijn bij een gebiedspartner. De kern van de prestatiespanning is het ontwikkelen van nieuwe 'mental software' (vaardigheden) die nodig zijn om goed invulling te geven aan de ambitie van een gelijkwaardige gebiedspartnerrol.

Responsiviteitsspanning: Rijkswaterstaat, meer dan een uitvoeringsorganisatie?

Om de ambitie van gebiedspartner goed in te vullen is volgens de externe respondenten ook nog iets anders nodig: namelijk een dubbeldoelstelling met ruimtelijke kwaliteit. Uit deze observatie spreekt een kritiek op de huidige positie van Rijkswaterstaat als 'slechts' een uitvoeringsorganisatie, die zich wellicht wat snel richt en terugtrekt op de rol van beheerder (en assetmanager). De externe respondenten zouden Rijkswaterstaat graag vroegtijdig aan tafel hebben in gebiedsprocessen. Daarnaast hebben zij behoefte aan een 'verbindend Rijkswaterstaat' dat overzicht heeft van wat er speelt en kan schakelen tussen nationale en regionale partijen. En daarbij (pro)actief partners kan helpen met het slim verbinden van maatregelen om te komen tot win-win situaties. Externe respondenten zien een duidelijke toegevoegde waarde voor Rijkswaterstaat met haar gebiedsnetwerk en kennis over de uitvoerbaarheid van ingrepen. De ervaring leert echter dat Rijkswaterstaat de gebiedspartnerrol beter zou kunnen invullen, in ieder geval meer dan het 'niet tegenwerken' zoals de casus gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum liet zien. Ook interne respondenten zien Rijkswaterstaat graag vroegtijdig aanwezig om de gebiedspartner-ambitie goed in te vullen. De vroegtijdige aanwezigheid en proactieve houding zijn daarnaast ook nodig om te kunnen handelen in de geest van de Omgevingswet ('ja, mits').

De oproep, vraag en verwachting aan en van Rijkswaterstaat om een vroegtijdige betrokkenheid, en een bredere rolopvatting, maken dat Rijkswaterstaat de huidige rol- en taakopvatting breder zal moeten opvatten. Het huidige mandaat en bijbehorende financieringsconstructie, maar ook de sectorale methodiek van 'werken in de keten' en het zogenoemde stramien van de eigen programmering (mijlpalen, planning en verantwoordelijkheden) zijn hierbij te nemen hindernissen. Naast de beperkte ruimte op organisatorisch niveau, speelt het huidige mandaat ook door in de taakopvatting van betrokken Rijkswaterstaat-medewerkers in projecten: hoeveel ruimte voor proactief meedenken hebben zij? En wat is het stadium van betrokkenheid? De huidige maatschappelijke opgaven van klimaatadaptatie, energietransitie, stikstof, natuur, en ruimtelijke kwaliteit, maken dat de vraag ontstaat of Rijkswaterstaat niet meer zou moeten zijn dan alleen een uitvoeringsorganisatie gericht op beheer en assetmanagement.

5.2 Onderzoeksagenda Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit

Met dit rapport is een eerste stap gezet in het verkennen van de ambitie en positionering van Rijkswaterstaat ten aanzien van het bereiken van ruimtelijke kwaliteit binnen waterveiligheidsopgaven. De gesignaleerde spanningen tussen de assetmanager en gebiedspartner rollen vormen aanknopingspunten om verder te verkennen wat de toekomstige rol en positie van Rijkswaterstaat kan zijn als het gaat om maatschappelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en ruimtelijke kwaliteit, en welke consequenties deze herpositionering heeft voor de strategie, structuur en cultuur van de organisatie. Op basis van dit verkennende onderzoek kunnen de volgende drie kennisleemtes worden geïdentificeerd:

Naar een handelingsperspectief voor Rijkswaterstaat als gebiedspartner

De spanning tussen enerzijds de assetmanager-rol en anderzijds de gebiedspartner-rol, maken het voornamelijk onduidelijk hoe (pro)actief Rijkswaterstaat medewerkers mogen participeren in een gebiedsproces. Hoe zijn een meedenkende rol en integrale aanpak te verenigen met functionele verantwoordelijkheden zoals formele toetsing? En hoe kan Rijkswaterstaat omgaan met onderwerpen buiten de eigen beleidsruimte? Om haar kerntaken goed uit te kunnen voeren in de toekomstige ruimtelijke context waarin maatschappelijke- en gebiedsopgaven centraal staan, is het belangrijk dat Rijkswaterstaat de rol van gebiedspartner adequaat invult. Dit vergt verdere analyse van de

gebiedspartner-rol, en wat deze rol betekent voor de ontwikkeling van de organisatie, de sturingslijnen en de kennis en vaardigheden van de verschillende medewerkers van Rijkswaterstaat. Ook is nader onderzoek nodig naar de vraag wanneer de invulling van de gebiedspartner-rol van toepassing is. Rijkswaterstaat hoeft immers niet altijd proactief te zijn; niet elke gebiedsopgave is hetzelfde. Kortom: de wederzijdse afhankelijkheid voor het realiseren van de eigen opgaven, maar ook het bijdragen aan bredere maatschappelijke opgaven, zoals klimaatadaptatie en ruimtelijke kwaliteit, maken dat er meer onderzoek nodig is naar het concrete handelingsperspectief van Rijkswaterstaat als gebiedspartner en de relatie hiervan met assetmanagement.

Ruimtelijke kwaliteit versterken binnen Rijkswaterstaat

Centraal in dit rapport staat het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’. Ondanks alle inspanningen van Rijkswaterstaat, maar ook de Rijksoverheid, blijft het een lastige opgave om ruimtelijke kwaliteit goed te agenderen en te borgen. Aanvullend onderzoek is nodig om te doorgronden hoe ruimtelijke kwaliteit tot stand komt in verschillende situaties en gebiedsprocessen. Zo zijn de inspanningen die Rijkswaterstaat maakt ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit en integrerend werken nog niet kritisch geëvalueerd. Ook kan nader gekeken worden hoe Rijkswaterstaat haar uitvoeringskracht actief zou kunnen bijdragen aan de beleidsvoornemens en -doelstellingen die beschreven staan in de programma’s Mooi Nederland en NOVEX. Onderzoek zou zich ook kunnen richten op wat nodig is om een brede(re) invulling van ruimtelijke kwaliteit in te bedden in de werkwijze van Rijkswaterstaat, lettende op de strategie, structuur en cultuur van de organisatie. Vragen die zich hierbij voordoen zijn bijvoorbeeld of Rijkswaterstaat zou moeten werken met doelstellingen of met inspanningsverplichtingen, welke competenties en vaardigheden dan precies nodig zijn, wie toetst, wanneer in het (plan)proces etc.

Inzichten uit andere natte projecten en het droge domein

Het verschil tussen het droge en natte domein en wat beide domeinen van elkaar kunnen leren is al jaren onderwerp van discussie binnen Rijkswaterstaat. Zo schetst de managementnotitie van Pauwels e.a. uit 2003 de verschillen tussen beide domeinen als het gaat om het politieke spel rondom hun ruimteclaims, en constateren zij “dat nat en droog van elkaar kunnen en moeten leren om de eigen effectiviteit te vergroten” (Pauwels et al. 2003, p. 11). Sinds de verschijning van deze notitie is de context van de Nederlandse ruimtelijke ordening wezenlijk veranderd en is de noodzaak tot samenwerken toegenomen. Het natte domein kent een langere geschiedenis als het gaat om samenwerken en het meekoppelen van doelen. Verder onderzoek zou zich kunnen richten op een vergelijking van de aanpak in het natte en droge domein en wat ze van elkaar kunnen leren. Ook het veronderstelde verschil als het gaat om de invulling van ruimtelijke kwaliteit, zoals beschreven in het rapport ‘De Ruimtelijke Kwaliteit van Verkeer en Waterstaat’ uit 2002, kan hierbij een aangrijpingspunt zijn. Nu beide domeinen vaker met elkaar zullen (moeten) samenwerken, en daarmee samen invulling gaan geven aan de ambities van Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld als het gaat om opgavegericht (samen)werken, zullen naar verwachting de verschillen tussen droog en nat af (moeten) nemen. Onderzoek naar ruimtelijke kwaliteit in beide kanten van de organisatie kan bijdragen aan een betere onderlinge samenwerking en een eenduidige(re) Rijkswaterstaat als gebiedspartner.

Bijlage 1: Literatuurlijst

- Bakx, M., Lenzholzer, S., Stremke, S., Restemeyer, B., & van den Brink, M. A. (2023a). *Meer dan een dijk (1): ruimtelijke kwaliteit als bindmiddel in waterveiligheidsprojecten*. H2O Online, Koninklijk Nederlands Waternetwerk, Den Haag, 22 februari.
- Bakx, M., Stremke, S., & Lenzholzer, S. (2023b). Beyond landscape experience: A systematic literature review on the concept of spatial quality in flood-risk management. *WIREs Water*, e1669.
- Benschop, H. P., & Ovaa, E. (2020). *Expeditie RWS2050: Trends, Gesprekken en Scenario's*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Boin, A., Fahy, L. A., & 't Hart, P. (eds.). (2021). *Guardians of public value: How public organizations become and remain institutions*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Boumans, A., van Buuren, M., van Geffen, M., Huntjens, P., Meeuwssen, R., & de Vries, I. (2002). *De Ruimtelijke Kwaliteit van Verkeer en Waterstaat (Ruimtekoepel 2002)*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Buis, J., & Verkaik, J. P. (1999). *Staatsbosbeheer: Honderd jaar werken aan groen Nederland*. Utrecht: Uitgeverij Matrijs.
- Busscher, T., Verweij, S., van den Brink, M. A., Edelenbos, J., Bouwman, R., & van den Broek, J. (2017). *Het Organiseren van Ruimtelijke Kwaliteit: Inzichten uit Ruimte voor de Rivier*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Dauvellier, P. (1991). Ruimtelijke kwaliteit: de oorsprong en toepassing van een begrip. *Rapporten Werkgroep Landelijk Gebied* nr. 3, 7-14.
- de Jonge, J. M. (2009). *Landscape architecture between politics and science: an integrative perspective on landscape planning and design in the network society*. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- de Klerk, L., & van der Wouden, R. (2021). *Ruimtelijke ordening: Geschiedenis van de stedelijke en regionale planning in Nederland, 1200-nu*. Rotterdam: NAi010 uitgevers.
- Dinther, M. van (2021). *Wie bezit Nederland? Ten eerste, interview met Hans Leeflang*. De Volkskrant, Amsterdam, 14 januari.
- Frissen, P., 't Hart, P., de Hoog, J., van Oorschot, K., & Chin-A-Fat, N. (2014). *Governance in de rechtspraak*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Goodsell, C. T. (2011). Mission mystique: Strength at the institutional center. *The American Review of Public Administration*, 41(5), 475-494.
- Groenendijk, J. M., Hendriksen, J. L. T., Kwadijk, F., & van Riel, J. (2018). *Uitdieping spanningen waterveiligheidsprojecten*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/30/uitdieping-spanningen-waterveiligheidsprojecten> (geraadpleegd op 11 april 2023).
- H+N+S landschapsarchitecten (n.d.). Plankaart Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum, illustratie. Te raadplegen via: <https://www.hnsland.nl/projecten/gebiedsontwikkeling-ooijen-wanssum/> (geraadpleegd op 27 januari 2023).
- Heerschop, D., van der Vlist, H., Paul, H., Otten, L., van Dongen, J., Zuurbier, M., Julien, T., & Bekenkamp, J. (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Leendertse, W., Arts, J., Verhees, F., & Busscher, T. (2016). Van project naar opgave: Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte. *Bestuurskunde*, 70(4), 70-81.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2022). *Programma NOVEX*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (2020). *Ontwikkelplan Assetmanagement IenW*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (2021). *Introductiedossier ministerie van infrastructuur en waterstaat: De organisatie*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (2022). *Kompas IenW*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) (2023). *Duurzaamheidsverslag 2022*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). *Nationaal Water Programma 2022–2027*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW). *Vierde nota waterhuishouding: Regeringsbeslissing*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) (2000). *Anders omgaan met water: Waterbeleid voor de 21e eeuw*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (2006). *Nota ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Ovaa, E., & Benschop, H. P. (2021). *Van Expeditie RWS2050 naar Kompas RWS*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Pauwels, H., Branderhorst, H., & van der Vlist, M. (2003). *Stijlen van sturing in de strijd om de ruimte, een vergelijking tussen de droge en natte waterstaat*. Lelystad: RIZA.
- PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (PwC) & RebelGroup (2020). *Analyse Instandhoudingskosten Rijksinfrastructuur, Eindrapportage, Deel: Rijkswaterstaat*. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/17/bijlage-1-pwcrebel-eindrapportage-instandhoudingskosten-rws> (geraadpleegd op 15 februari 2023).
- Projectbureau Ooijen-Wanssum & Mooder Maas (2019). *Feiten & cijfers Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum*. Wanssum: Projectbureau Ooijen-Wanssum.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2005). *Tijd voor kwaliteit: Advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland*. Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Reijndorp, A., Truijens, B., Nio, I., Visser, H., & Kompier, V. (1998). De kern van het ruimtelijk beleid: Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit. *WRR Voorstudies W99*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- Restemeyer, B., van den Brink, M. A., Arts, J., & Bakx, M. (2023). *Meer dan een dijk (2): een instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten*. H2O Online, Koninklijk Nederlands Waternetwerk, Den Haag, 22 februari.
- Rijke, J. S., van Herk, S., Zevenbergen, C., & Ashley, R. (2012). Room for the River: delivering integrated river basin management in the Netherlands. *International Journal of River Basin Management*, 10(4), 369-382.
- Rijkswaterstaat (2020a). *Jaarbericht 2019*. Utrecht: Rijkswaterstaat. Te raadplegen via: <https://www.magazinesrijkswaterstaat.nl/rwsjaarbericht/2019/01> (geraadpleegd op 10 december 2022).
- Rijkswaterstaat (2020b). *Human Capital Agenda Rijkswaterstaat 2019-2023: Werken aan een lerende en toekomstbestendige organisatie*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat (2022). *Prognoserapport 2022 vervanging en renovatie*. Utrecht: Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat (2023). *Nota Bestuur: Verhaallijn RWS in het RO-domein*. Den Haag.
- RWS-Ontwerpt, Defacto Stedenbouw, H+N+S landschapsarchitecten, Rijkswaterstaat in het Deltaprogramma, Programmadirectie Hoogwaterbeschermingsprogramma & Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2020). *Integrale scopebepaling waterveiligheidsopgave*. Te raadplegen via: <https://www.hwbp.nl/documenten/rapporten/2021/03/08/integrale-scopebepaling-waterveiligheidsopgaven> (geraadpleegd op 17 januari 2023).
- Steenhuis, M. (2020). *Het Rijk als Rentmeester*. Den Haag: College van Rijksadviseurs.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer) (2014). *Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet): Memorie van toelichting*. kst-33962-3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer) (2021). *Klem tussen balie en beleid: rapport tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties*. kst-35387-2, Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (Tweede Kamer) (2023). *MIRT-brief voorjaar 2023, kamerbrief Vooruitblik MIRT 2023*. kst-36200-A-78, Tweede Kamer der Staten Generaal, Den Haag.
- van Barneveld, C., David, J., Braan, N., den Bakker, M., 't Hart, I., & van Gelderen, M. (2022). *Gebiedsgericht werken binnen uitvoeringsprojecten van Rijkswaterstaat*. Utrecht: Movares.
- van den Brink, M. A. (2009). *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Delft: Eburon.
- van den Brink, M. A. (2021). 'Rijkswaterstaat: Guardian of the Dutch delta', in: Boin, A., Fahy, L. A., & Hart, P. 't (eds.), *Guardians of public value: How public organizations become and remain institutions*. Cham: Palgrave Macmillan, 237-261.
- van den Brink, M. A., Edelenbos, J., van den Brink, A., Verweij, S., van Etteger, R., & Busscher, T. (2019). To draw or to cross the line: The landscape architect as boundary spanner in Dutch river management. *Landscape and Urban Planning*, 186, 13-23.
- van den Brink, M. A., & Restemeyer, B. (2021). Van waterschappen naar klimaatschappen: Kansen en belemmeringen voor strategische herpositionering in tijden van crisis. *Bestuurskunde*, 30(4), 41-51.
- van den Herik, K., & van Rooy, P. (2008). *Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum: synopsis van verkenning*. Gouda: Habiforum.
- van de Voort, M., Boon, M., Kooiman, A., Godfroy, M., de Loor, D., & Wilbers, F. (2020). *Validatie budgetbehoefte instandhouding 2020-2035*. Delft: Horvat & Partners B.V.
- van der Steen, M., Delden, M. van & Schaik., E. van (2020). *De opgave aan tafel: De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- van der Vlist, H., Heerschop, D., Zuurbier, M., & Zijlstra, B. (2020). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. Den Haag: ABDTOPConsult.
- Verweij, S., van den Brink, M. A., Bouwman, R., & Busscher, T. (2017). De ontwerper als spil in het gebiedsproces: kwaliteitsdoelstelling Ruimte voor de Rivier geanalyseerd. *ROMagazine* 35(12), 12-21.
- Wagenveld, T. (2000). *Dossier Ruimtelijke Kwaliteit 2.0*. Den Haag: Informatie- en Kenniscentrum Ruimtelijke Ordening (IKC RO).
- Warbroek, B. (2011). *Waarom VROM moest verdwijnen*. Binnenlands Bestuur, Amsterdam, 13 mei.
- Waterhout, B., Othengrafen, F., & Sykes, O. (2013). Neo-liberalization processes and spatial planning in France, Germany, and the Netherlands: An exploration. *Planning Practice & Research*, 28(1), 141-159.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zonneveld, W. (1991). Conceptvorming in de ruimtelijke planning; Patronen en processen. *Planologische Studies*, 9A. Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Bijlage 2: Overzicht van respondenten

Perspectief	Functie	Organisatie	Datum gesprek
Extern - algemeen			
	Omgevingsmanager	Tauw b.v.	6 februari 2023
	Programmamanager	Ministerie van BZK, directie Ruimtelijke Ontwikkeling	10 februari 2023
	Beleidsmedewerker	Ministerie van BZK, directie Ruimte en Leefomgeving	7 maart 2023
	Beleidsmedewerker	Ministerie van BZK, directie Ruimtelijke Ontwikkeling	7 maart 2023
	Adviseur	Deltares	8 maart 2023
	Adviseur	Hoogwaterbeschermingsprogramma	25 november 2022
Extern - casus Ooijen-Wanssum			
	Omgevingsmanager	Voormalig Projectbureau Ooijen-Wanssum	8 maart 2023
	Landschapsarchitect	Voormalig Projectbureau Ooijen-Wanssum	9 februari 2023
	Beleidsmedewerker	Ministerie van IenW, directie Waterveiligheid, Klimaatadaptatie en bestuur	10 maart 2023
	Projectmanager	Provincie Limburg	13 februari 2023
	Projectmanager	Voormalig Projectbureau Ooijen-Wanssum	13 februari 2023
	Beleidsmedewerker	Waterschap limburg	23 februari 2023
Intern- casus Ooijen-Wanssum			
	Omgevingsmanager	Rijkswaterstaat Zuid-Nederland	27 maart 2023
Intern - Rijkswaterstaat			
	Adviseur	Rijkswaterstaat, Water, Verkeer en Leefomgeving	15 februari 2023
	Adviseur	Rijkswaterstaat Noord-Nederland	21 maart 2023
	Coördinator	Rijkswaterstaat, Grote Projecten en Onderhoud	23 maart 2023
	Adviseur	Rijkswaterstaat, Water, Verkeer en Leefomgeving	23 maart 2023