

Ruimtelijke Kwaliteit

Verdieping en verbreding van dit
begrip voor Verkeer & Waterstaat

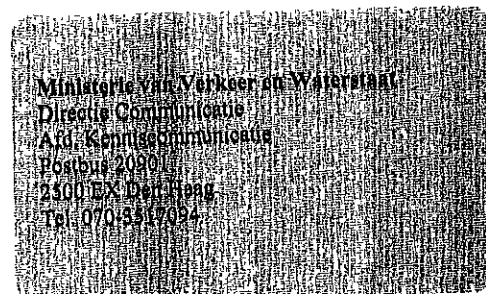
(Ruimtekoepel 2002)



Ruimtelijke Kwaliteit

Verdieping en verbreding van dit begrip
voor Verkeer & Waterstaat

(Ruimtekoepel 2002)



Datum: Oktober 2002

Redactie: Roel Meeuwsen & André Schoorlemmer

Projectteam: Anne Boumans (AVV), Jan Wouter Bruggenkamp (RIZA),
Michael van Buuren (RIZA), Roel Meeuwsen (BWD),
André Schoorlemmer (BWD), Jelle Visser (DWW), les de Vries (RIKZ)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	8
2	Analyse matrix ruimtelijke kwaliteit	10
3	Ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger	18
4	Ruimtelijke Kwaliteit als onderdeel van het planproces	22
5	Interviewgesprekken	28
6	Conclusie en advies	32
	Verantwoording	31

1 Inleiding

Expliciteren en operationaliseren

In 2001 ging de Ruimtekoepel met het onderwerp Ruimtelijke Kwaliteit aan de slag. De ambities lagen hoog, op het programma stonden explicitering en operationalisering van het begrip. In november van dat jaar werd in de Euromast te Rotterdam een workshop georganiseerd waar duidelijk werd dat V&W impliciet al veel doet aan Ruimtelijke Kwaliteit, maar dat eenduidige explicitering en operationalisering van het begrip meer kennis en inzicht vereist. De conclusies en resultaten van die dag vormden het uitgangspunt van het project Ruimtelijke Kwaliteit in 2002.

De matrix als hulpmiddel

Om te komen tot operationalisering is explicitering een eerste vereiste stap. Hier is in 2001 dan ook al mee begonnen door het opstellen van een analysematrix 'Ruimtelijke Kwaliteit'. Deze matrix bleek een handig hulpmiddel bij het analyseren van de bijdrage die V&W-projecten leveren aan de ruimtelijke kwaliteit.

Er was ook kritiek op de matrix. Zo zou de interpretatie van belevingswaarde alleen plaatsvinden door deskundigen en kreeg het planproces geen rol in de explicitering volgens de matrix. De explicitering van Ruimtelijke Kwaliteit was dus nog niet af. In hoofdstuk 2 is te lezen hoe de matrix verder is geëvolueerd en aan de hand van twee voorbeeldprojecten (Routeontwerp A12 en de Biesbosch) zal dit worden toegelicht. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleving van Ruimtelijke Kwaliteit door de burgers. In hoofdstuk 4 tenslotte wordt het begrip verder verbreed door het een plaats te geven binnen het ruimtelijk planproces.

Toets van de ontwikkelde ideeën

Het thema Ruimtelijke Kwaliteit is nog relatief onbekend binnen V&W. Om te toetsen of de Ruimtekoepel met de ontwikkeling van haar ideeën op de juiste weg is zijn er gesprekken gevoerd met de beleidsdirecties van V&W. Tevens zijn er gesprekken gevoerd binnen het ministerie van VROM en het ministerie van LNV, beide houden zich ook nadrukkelijk bezig met Ruimtelijke Kwaliteit. Een samenvatting van deze gesprekken is te lezen in hoofdstuk 5.

Operationaliseren?

Binnen V&W bestaat er een behoefte om het begrip 'Ruimtelijke Kwaliteit' te operationaliseren. Op basis van de kennis opgedaan in het project 'Ruimtelijke Kwaliteit' is dit ook mogelijk. Ruimtelijke Kwaliteit is geen vaag, abstract begrip zoals wij dachten toen we in 2001 begonnen, maar het is concreet aanwezig in onze omgeving. Dit betekent wel dat wij als V&W aandacht moeten blijven besteden aan de uitwerking ervan in onze activiteiten en projecten. In het laatste hoofdstuk worden hiervoor een aantal concrete voorstellen gedaan.

2 Analyse matrix ruimtelijke kwaliteit

Ons land lijkt voortdurend in verbouwing. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat speelt daarin een grote rol. Zonder dit ministerie zou Nederland niet zo veilig en leefbaar geworden zijn als het nu is. De ontsluiting van stad en land en de strijd tegen het water hebben grote invloed gehad op de droge en natte ruimte in ons land. Heeft Rijkswaterstaat daarbij iets van doen met ruimtelijke kwaliteit of is het allemaal uitsluitend functioneel, degelijk en prijsbewust wat de klok slaat?

Boter, kaas en eieren

Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zijn sinds de Vierde Nota RO de hoofdcriteria voor de ruimtelijke inrichting in Nederland. Naast deze trits introduceert de Vijfde Nota RO ter geleiding van de ruimtelijke dynamiek de lagenbenadering, die onderscheid maakt in drie fysieke planningslagen: ondergrond, netwerken en occupatie. De ondergrond betreft de natuurlijke gesteldheid van bodem en water als substraat voor ruimtelijke inrichting en ruimtegebruik. De laag van de netwerken bestaat uit de verbindingen en de knooppunten die tezamen de infrastructuur vormen voor verkeer en vervoer. De occupatie betreft het fysieke patroon dat voortkomt uit het ruimtegebruik door mensen. Het ministerie van V&W is - overeenkomstig de eigen missie: 'vertrouwd met water' en 'vooruitstrevend in verbindingen' - vooral actief in de ondergrond- en de netwerkenlaag. Deze lagen zijn conditionerend, in zowel voorwaardenscheppende (faciliterende) als voorwaardenstellende (beperkende) zin voor de occupatie. In deze opvatting over de onderlinge relaties tussen de drie lagen vormen vooral de beleidsdomeinen van V&W

lagen	ondergrond	netwerken	occupatie
waarden			
gebruik			
beleving			
toekomst			



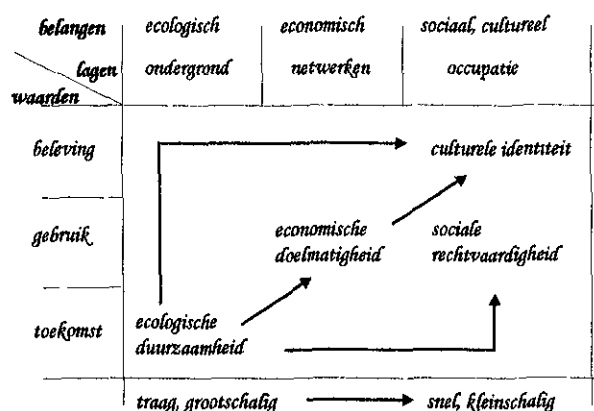
de conditionerende context voor de ruimtelijke ordening. De lagenbenadering lijkt, in combinatie met de drie genoemde waarden, een adequate invalshoek om op een voor V&W herkenbare en relevante manier te kijken naar ruimtelijke kwaliteit als planningsvraagstuk.

Met de matrix die ontstaat door de combinatie van 'waarden' en 'lagen' is een analysekader gevormd waarin de hoofdelementen van ruimtelijke kwaliteit in onderling verband worden benoemd in relatie tot de ruimtelijke dynamiek van mogelijkheden en beperkingen. Daarmee kan worden getracht te duiden op welke wijze ruimtelijke kwaliteit door V&W wordt geïnterpreteerd en

behandeld en het antwoord te vinden op onze startvraag of Rijkswaterstaat iets van doen heeft met ruimtelijke kwaliteit.

Afweging en planvorming

Er bestaan andere analysekaders. De belangrijkste is de matrix van Habiforum (#1), waarin de kolommen worden gevormd door de maatschappelijke belangen die in elk ruimtelijk plan en proces aan de orde zijn en afgewogen moeten worden, namelijk economische, sociale, ecologische en culturele belangen. Het articuleren en afwegen van belangen of het benoemen en geleiden van veranderingen in waarneembare fysieke hoedanigheden lijken twee volstrekt verschillende manieren om ruimtelijke kwaliteit te beschouwen. Toch is het verschil niet zo groot als op het eerste gezicht lijkt. Ook de lagen kunnen worden geassocieerd met belangen en zeggenschap. Zo betreffen de lange termijn processen en de kwetsbaarheid van de ondergrond vooral het ecologisch belang, verwijst de cruciale rol van doelmatige netwerken vooral naar het economisch belang en kan de strijd om de occupatie van de ruimte met name worden geassocieerd met sociale en culturele belangen. Deze koppeling tussen belangen en lagen is niet exclusief, wel dominant. De vier basiselementen van ruimtelijke kwaliteit volgens het perspectief van de VROM raad (#2) verschijnen nu min of meer als diagonaal in de matrix. Tegelijkertijd blijft staan dat (bijvoorbeeld) de ondergrondlaag en het ecologisch belang niet uitsluitend duurzaamheid betreffen, maar ook gebruiks- en beleevingswaarde. Andersom geldt voor de sociale en culturele belangen dat deze ook in de zin van toekomstwaarde betekenis hebben en invulling verdienen. Ten opzichte van de matrix van Habiforum, die te kenschetsen is als afwegingsmodel, is onze matrix veeleer te beschouwen als planningsmodel.



De grootste meerwaarde is het planningsinzicht dat zo ontstaat in de onderlinge (afhankelijkheids) relaties tussen de elementen en overwegingen die van belang zijn bij beleid en planvorming: de ondergrond en geassocieerde belangen als

facilitering en beperking voor ruimtelijke inrichting van netwerken en occupatie en daarmee geassocieerde belangen. Deze (dominante) afhankelijkheidsstructuur betekent niet dat er sprake is van een (intrinsieke) prioriteit van het ene belang boven het andere. Het betekent ook niet dat de feitelijke gang van zaken bij de afwegingen over ruimtelijke ontwikkeling verloopt volgens deze afhankelijkheden. Integendeel, ruimtegebruik heeft zich in historisch perspectief steeds verder losgemaakt (geëmancipeerd) van de beperkingen en de geschiktheden van ondergrond en deze zelfs ondergeschikt gemaakt aan de

eisen die vanuit het gebruik worden gesteld. De boodschap is wel de volgorde van overwegingen bij beleidsanalyse en planvorming: "Een verstandige RO zal zich richten op herstel van natuurlijke veerkracht en dynamiek, en van de zelfregulerende processen in de ondergrond. Bovendien zullen deze processen in de ondergrond weer sturend moeten zijn bij het ontwerpen en alloceren van de andere twee lagen: netwerken en occupatie."(#3). Bij de spanning tussen maatschappelijke dynamiek (netwerken, occupatie) en fysieke stabiliteit van de ondergrond zouden de trage grootschalige processen weer conditionerend moeten zijn voor de snellere dynamiek op kleinere schaal:

	traag, grootschalig	→ snel, kleinschalig
conceptueel perspectief	complexiteit context synthese, synergie	versimpeling afzondering afweging, compromis
ontwikkelings- perspectief	adaptief latent urgent	productief direct urgent
handelings- perspectief	trajectmanagement • robuust • flexibel • onzekerheid • lerend	projectmanagement • op maat • strak • zekerheid • daadkrachtig

In de ruimtelijke verkenningen van 2000 (#4) wordt trajectmanagement voorgesteld voor het borgen van de kwaliteit op termijn die door de ondergrond wordt vertegenwoordigd. Met de trefwoorden 'robuust', 'flexibel', 'onzekerheid' en 'lerend' wordt aangegeven dat

planvorming op de (ultra)lange termijn oplossingen moet genereren die zeer lang houdbaar zijn, gaandeweg moeten kunnen worden aangepast om te anticiperen op toekomstige onzekerheden en dat toekomstige kennisontwikkeling moet kunnen worden ingepast. Dit trajectmanagement, met een adaptief ontwikkelingsperspectief voor de lange termijn en daardoor gericht op (slechts) latent urgente zaken, komt niet in de plaats van projectmanagement, maar gaat daaraan vooraf en is daarmee kaderstellend voor projecten. Op conceptueel niveau zijn complexiteit en context de sleutelwoorden. Zonder besef van contextuele complexiteit, dus door een versimpelde en geïsoleerde behandeling van afzonderlijke deelproblemen, beland je gauw in de belangentegenstelling van bijvoorbeeld ecologie versus economie, en daarmee in de noodzaak van afweging en compromis (waartoe de matrix van Habiforum al te snel uitnodigt). Met een dergelijk besef blijven synthese en synergie als oplossingsrichtingen mogelijk: integrale kwaliteit die meer is dan de som der delen.

Twee voorbeelden

'Alles is ruimtelijke kwaliteit!' Deze opvatting is het gevolg van de Babylonische spraakverwarring die vaak ontstaat over het begrip ruimtelijke kwaliteit. Zonder een heldere typologie verwordt ruimtelijke kwaliteit als snel tot een leeg 'containerbegrip'. Met het analysekader wordt inzichtelijk waar men het eigenlijk over heeft wanneer het begrip ruimtelijke kwaliteit wordt gebruikt: gaat het om de (planning van) veranderingen in de ondergrond, de infrastructuur of de bestemming, en

heeft men het over het gebruik, de beleving of over de duurzaamheid of toekomstwaarde?

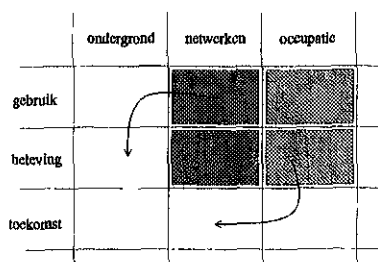
In veel projecten van Verkeer en Waterstaat is reeds aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Tussen de projecten zijn verschillen aan te duiden in de behandeling van ruimtelijke kwaliteit. Soms ligt de nadruk op één rij of kolom uit de matrix of soms zelfs op één cel. Bovendien zijn er interessante verschillen tussen de verschillende onderdelen van V&W. Projecten van de natte waterstaat hebben een andere focus op aspecten van ruimtelijke kwaliteit dan projecten van de droge tak. Met het analysekader kunnen als het ware ruimtelijke 'kwaliteitsprofielen' worden onderscheiden, die het perspectief aanduiden van waaruit ruimtelijke kwaliteit wordt benaderd.

Routeontwerp A12

Dit project is aangekondigd in de Architectuurnota als 'grand project'. Dit project is onderverdeeld in een drietal deelprojecten. Korte en Lange termijn en het deelproject Modulaire Geluidsschermen. Bij de Korte termijn gaat het vooral om het ontwikkelen van ontwerprichtlijnen die voor de hele A12, dus op route-niveau, gehanteerd kunnen worden. Een groot deel van de A12 gaat binnenkort op de schop, daarom was het zaak spoedig met deze richtlijnen te komen. Eindresultaat moet zijn ontwerprichtlijnen die gebruikt kunnen worden bij planprojecten voor onderhoud, benutting en realisatie. Ook is er een koppeling gelegd met een nieuw idee voor modulaire geluidsschermen, die goedkoper zijn en meer

architectonische samenhang en kwaliteit garanderen.

Wat is de bijdrage van dit project aan ruimtelijke kwaliteit? Ten eerste is bereikt dat op route-niveau een consistent ontwerp gerealiseerd kan worden. In tegenstelling tot de bestaande praktijk waarbij per wegvak onderdeel, van oprit naar afrit wordt ontworpen, waarbij een



baaiert van ontwerpen, overigens goedbedoelde initiatieven, zich achtereenvolgens aan de weggebruiker toont. Ten tweede strekken de ontwerprichtlijnen zich uit tot zo'n beetje alles wat op of aan de weg te ontdekken valt: van ontsnipperingsoplossingen tot kleurgebruik van de kunstwerken en van GSM-masten tot beplantingen. Hiermee krijgt het begrip integraal ontwerp realiteitswaarde.

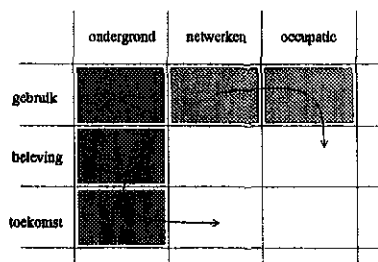
Het deelproject Lange termijn richt zich op een geheel ander aspect van de vormgeving en weginfrastructuur. Geconstateerd wordt dat in ruimtelijke zin allerlei ontwikkelingen in Nederland plaatsvinden, die een directe of indirecte samenhang vertonen met de infrastructuur. Zichtlocaties voor bedrijven, stad- en dorpsuitbreidingen, natuurontwikkelingsprojecten zijn een niet meer te negeren verschijnsel langs onze wegen. Dit is een ontwikkeling die niet door iedereen wordt gewaardeerd. Blijkbaar speelt de infrastructuur een belangrijke rol in de ruimtelijke ordening.

Voornaamste uitdaging van dit projectdeel is om in overleg met provincies en gemeentes tot ruimtelijke oplossingen te komen waarbij mogelijk de infrastructuur als structurerende factor een rol kan spelen. Het gaat hier vooral om de rol van de infrastructuur in het ontwerpen aan Nederland. Qua opzet, scoort het project Korte termijn vooral in de hoek van

belevingswaarden en de monofunctionele gebruikswaarde in de laag van de netwerken; het meer traditionele ontwerpwerk. Relaties met overige gebruikswaarden en toekomstwaarden enerzijds of effecten op de ondergrond anderzijds kunnen maar moeilijk gedetecteerd worden; hierin moet het project Lange termijn gaan voorzien. De uitdaging voor dit laatste projectonderdeel is uitbreiding van het kwaliteitsprofiel naar linksonder: het expliciet en ook voor de lange termijn incorporeren van de eigenschappen en de trage dynamiek van de ondergrond als voorwaardenstellende en -scheppende condities. Is dit een algemene uitdaging voor de droge tak van Verkeer en Waterstaat?

Rivierverruiming in de Biesbosch

De rivier heeft meer ruimte nodig. Meer ruimte voor de rivier betekende vroeger minder ruimte voor andere vormen van ruimtegebruik. Nu wordt meer gezocht naar nieuwe coalities tussen rivier, landschap en functies. Dit



project is een goed voorbeeld waarbij het niveau van passen en meten overstegen wordt in een ambitie om het geheel meer te laten zijn dan de som der delen. Doel van dit project is het maken van een ontwikkelingsconcept voor de Biesbosch, waarin een combinatie wordt gemaakt tussen rivierverruiming en herstel en versterking van de landschappelijke

kwaliteit en samenhang van het gebied. In de uitvoering van het project is het landschap en het landschapsbeleid geanalyseerd op verschillende schaalniveaus. Ook is een beeld geschetst van gebruik, karakteristieken, koersen en bijzondere aandachtspunten voor toekomstige landschapsontwikkeling. En er is gekeken naar cultuurhistorie en aardkundige aspecten. De waterproblematiek is bestudeerd op mogelijke maatregelen, de efficiëntie daarvan en de technische aspecten. Samen hebben deze deelstudies een beeld opgeleverd van kansen, problemen en keuzen. Dat heeft geleid tot een ruimtelijk ontwikkelingsconcept, waarbij zowel ruimte voor de rivier gemaakt wordt en een impuls gegeven wordt aan de ruimtelijke kwaliteit. De ruimte is hierbij opgevat als voorwaardenstellend en voorwaarden-scheppend. Dat is een benadering die de ruimte ziet als integrale ontwerp-opgave en die inzicht geeft in wat verstandig is en wat onverstandig bij ruimtelijke interventies. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar de drie waarden en de drie lagen. Geconstateerd wordt dat de belevingswaarde nog wel uitgebreider aan bod zou kunnen komen. In de afweging van gebruikswaarden lijkt bovendien de landbouw een beetje het onderspit te delven. Waarschijnlijk is dat onderdeel van het afwegingsproces, waarbij het geheel van verschillende waarden en functies (waarbij sommigen misschien een veer moeten laten) meer is dan de som der delen. De uitdaging voor dit project is daarmee de uitbreiding van het kwaliteitsprofiel naar rechtsonder: mooie en duurzame invulling van de occupatie (van watersystemen).

Plannen en verleiding

Is het ene ruimtelijke kwaliteitsprofiel beter dan het andere? Is er een goed profiel? Intuïtief geldt natuurlijk 'breder is beter'. Verrassend is dat de natte waterstaat in dit opzicht verder lijkt te zijn dan de droge tak. Misschien is dat omdat bij de natte projecten van meet af aan verschillende disciplines betrokken zijn, misschien is het omdat water zich gewoonlijk niets aantrekt van hekken of misschien is het de fase in de beleidscyclus, waarin nu een voorsprong heeft op droog omdat eerder tegen de grenzen van het oude beleid is aangelopen. Voor de natte projecten blijkt het analysekader daardoor voldoende houvast te bieden. Omdat die projecten meer integraal zijn, kan makkelijker geswitcht worden tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde en de relevante veranderingen in de ondergrond, de netwerken en de occupatie. Ook kunnen daardoor de onderlinge relaties in de matrix eenvoudiger benoemd worden. Bij de droge projecten blijkt dit allemaal wat lastiger. Een ervaring is ook dat hoe meer mensen zich herkennen in en verleid worden door een plan, hoe eenvoudiger het wordt om uit te voeren. Juist door plannen te maken en die te verbeelden met animaties, visualisaties en dergelijke, wordt inzichtelijk gemaakt wat ruimtelijke ingrepen betekenen voor de kwaliteit van een plek. Daarmee wordt de discussie opgelegd voor burgers en bedrijven en voor de besluitvorming. Overigens ben je er niet met een programma van eisen vooraf en een toetsing op criteria (mobiliteitstoets, watertoets, ...) achteraf. Beide projecten illustreren de essentie van de tussenstap: het onderzoekend ontwerpen met ruimtelijke kwaliteit als integraal onderdeel in het totale planvormingsproces.

Verantwoordelijkheden en ambities

De huidige beleidsnota's en beleidslijnen, zoals het NVVP, NW4, WB21 en de beleidslijn Ruimte voor de Rivier, kennen naast de functionele doelen als bereikbaarheid en veiligheid ook expliciete verwijzingen naar ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van de leefomgeving. Kwaliteit als meerwaarde bovenop (mono)functionele doelmatigheid. Voor V&W betekent dit een zoektocht naar en een ambitie omtrent een nieuwe plaats en rol in die ruimtelijke arena. Als er één onderdeel is van de rijksorganisatie die via concrete uitvoeringsactiviteiten daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om bij te dragen aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, dan is het wel V&W.

Niettemin bestaat twijfel over hoe diep dit bewustzijn bij V&W is doorgedrongen en hoe breed die verantwoordelijkheid wordt gevoeld. Dit in weerwil van de handtekening van de minister van Verkeer en Waterstaat onder nota's zoals de Architectuurnota, de Nota Belvédère, de Vijfde Nota RO en zo verder. Hier liggen kansen voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat. En die kansen kunnen, enigszins gechargeerd, worden benoemd op drie ambitieniveaus:

Behoud van ruimtelijke kwaliteit

De meest passieve vorm van aandacht voor ruimtelijke aspecten is de effectbeschrijving, bijvoorbeeld in het kader van een milieueffectrapportage. Een voorgenomen ingreep wordt op een kaart van de huidige situatie ingetekend, beschreven en beoordeeld op criteria als ruimtebeslag, versnippering, belevingswaarde. De ambitie is beperkt tot de

vraag hoe een activiteit met de minste schade in het bestaande landschap kan worden ingepast. Vaak worden ruimtelijke aspecten pas in de loop van het proces geïntroduceerd; daardoor zijn andere aspecten sterk sturend voor besluitvorming. Projecten worden als het ware 'achteraf' in een ruimtelijke context geplaatst. Het maximaal te bereiken resultaat is dat verlies aan ruimtelijke kwaliteit wordt vermeden, door aanwezige ruimtelijke kwaliteiten te ontzien of verlies te mitigeren/compenseren: de $1+1=1$ benadering.

Dubbeldoelstelling

Nu wordt vooraf bepaald in welke ruimtelijke context een project zich beweegt. Niet alleen de kaart of de fysieke omgeving als (statisch) gegeven, maar ook de interferentie met het overige ruimtegebruik en de daarmee samenhangende belangen, de kansen voor meervoudig gebruik, belevingsaspecten en dergelijke. De ruimtelijke context wordt op die manier de voorwaardenscheppende basis voor een project en maakt het mogelijk het project en omringende ruimtelijke ontwikkelingen op elkaar af te stemmen. Ruimtelijke kwaliteit wordt naast andere functionele eisen geplaatst in plaats van achteraf toegevoegd: de aanpak volgens de dubbeldoelstelling, de $1+1=2$ benadering

Ruimte als integrale ontwerpogave

Ruimte als voorwaardenstellende en voorwaardenscheppende omgeving voor de accommodatie van functies: analyses die inzicht geven in wat verstandig en wat onverstandig is bij ruimtelijke interventies in het licht van de autonome en geplande dynamiek op de verschillende lagen en verschillende tijd- en ruimteschalen. Zijn we er daarmee of kan er nog een tandje bij? Jazeker: de ruimte als integrale ontwerpogave!

Naast een analyserende houding gericht op (multi)functionaliteit wordt ook een creatieve houding gericht op ontwerp ingezet. Daarbij of daarmee verschuift ook de ruimte zelf van context voor naar object van beschouwing en handeling, met ruimtelijke kwaliteit als gemeenschappelijke hoofdambitie die meer is dan de som der delen; de $1+1=3$ benadering.

Literatuur

1. Pieter Hooimeijer, Henk Kroon en Joke Luttik, Kwaliteit in Meervoud, uitgave Habiforum, Gouda 2001
2. VROM-raad, Stedenland-plus. Advies over 'Nederland 2030 – Verkenning ruimtelijke perspectieven en de Woonverkenningen 2030'. Advies 005, Den Haag 1998.
3. Ministerie van VROM, "Ruimte maken, ruimte delen"; Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020, Den Haag 2000, blz. 113.
4. Rijksplanologische Dienst, "Het belang van een goede ondergrond"; Ruimtelijke Verkenningen 2000, Den Haag 2001

(dit artikel is integraal gepubliceerd in Nova Terra, nr. 4, 2002)

3 Ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger

Samenvatting onderzoek

Het begrip ruimtelijke kwaliteit is tot nu toe vooral gedefinieerd door experts werkzaam bij ministeries of in de wetenschap. De vraag die gesteld kan worden is, of het (naast experts) niet juist de burgers zijn die de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving waarin zij wonen, werken en recreëren zouden moeten bepalen.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het onderzoek 'Ruimtelijke Kwaliteit vanuit het perspectief van de burger' verricht. Dit onderzoek had tot doel het verkrijgen van inzicht in de omgevingskenmerken die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger. In het onderzoek is Ruimtelijke Kwaliteit gedefinieerd als het resultaat van de omgevingskenmerken die burgers belangrijk vinden maal het oordeel van de burgers over deze omgevingskenmerken. Hierbij zijn de omgevingskenmerken die burgers belangrijk vinden 'belevingswaarden' genoemd. Om de doelstelling te bereiken zijn de volgende vier onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat zijn belangrijke belevingswaarden voor de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger?
2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de belevingswaarden van de verschillende landschapstypen en van de verschillende V&W activiteiten?
3. Kunnen de belevingswaarden vertaald worden naar indicatoren die inzicht geven in de ruimtelijke kwaliteit zonder daarvoor burgers te hoeven ondervragen?
4. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger en vanuit het perspectief van Rijkswaterstaat?

Antwoorden op deze onderzoeksvragen zijn verkregen door middel van secundaire analyse van belevingswaardenonderzoeken die binnen het taakveld 'Belevingswaardenonderzoek' van de Bouwdienst zijn uitgevoerd en door middel van secundaire analyse van onderzoeken van derden over de beleving van de omgeving door burgers. In het totaal zijn er 36 onderzoeken nader geanalyseerd: 18 belevingswaardenonderzoeken en 18 onderzoeken van derden.

Belangrijkste conclusies

Bij beantwoording van de eerste onderzoeksvraag blijkt dat er een paar algemeen geldende omgevingskenmerken zijn die burgers belangrijk vinden bij hun beleving van de leefomgeving. Deze belangrijkste 'belevingswaarden' vertonen veel overlap en worden vaak door burgers in combinatie met elkaar genoemd. De belangrijkste koppels van belevingswaarden zijn:

- Natuur & groen
- Ruimte, weidsheid & uitzicht
- Rust & geluid

De exacte invulling van deze belevingswaarden door de burgers blijkt situatie- en contextgebonden. Geconcludeerd kan worden dat er op een hoog abstractie niveau iets te zeggen is over omgevingskenmerken die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger. Voor specifieke locaties is echter onderzoek onder burgers noodzakelijk.

Het onderzoek toont verder aan dat landschapstypen enigszins van invloed zijn op de omgevingskenmerken die burgers belangrijk vinden (onderzoeksvraag 2). De aan- of afwezigheid van water blijkt duidelijk van belang te zijn evenals het feit of het een stedelijk of landelijk gebied betreft.

De aanwezigheid van water blijkt de binding met het gebied te verhogen. Waterrijke gebieden zijn over het algemeen ook gebieden met een sterke historie en identiteit.

Stedelijke gebieden verschillen van landelijke gebieden vooral voor de belevingswaarden natuur, groen en rust. In stedelijk gebied is de aanwezigheid van groen van groot belang. Het gaat hier dan om groen dat gevarieerd is en er netjes en verzorgd uitziet. In het landelijk gebied wordt in plaats van groen over natuur gesproken, waarbij het juist gaat om natuur die niet door de mens is aangelegd en er niet geordend uitziet.

Wat betreft rust wordt het begrip in het landelijk gebied vooral gekoppeld aan stilte en het gevoel dat het gebied geeft. In het stedelijk gebied hangt rust samen met de mate van overlast door burens, straatlawaaier en verkeer.

De belangrijkste belevingswaarden die samenhangen met V&W activiteiten zijn veiligheid en geluid. Veiligheid en geluid worden genoemd in relatie tot de aanleg of de verbreding van (water)wegen. Daarnaast wordt veiligheid ook genoemd in de zin van risico op hoogwater bij rivierverruiming.

Het blijkt niet mogelijk te zijn om eenduidige indicatoren voor belevingswaarden op te stellen die inzicht in de beleving geven zonder burgers te hoeven ondervragen. De beleving van omgevingskenmerken blijkt met veel aspecten samen te hangen die onderling ook weer veel samenhang vertonen. (onderzoeksvraag 3).

Tot slot blijkt bij de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag dat burgers het begrip ruimtelijke kwaliteit anders invullen dan experts. Experts kijken analytisch naar een omgeving, burgers beleven een omgeving integraal en als een homogeen geheel. Burgers denken niet in de terminologie van de nota's ruimtelijke ordening.

Uit de vergelijking van de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit door burgers en experts blijkt verder dat de ervaring van iemand met een omgeving van invloed is op de beleving van een omgeving. Aangezien burgers over het algemeen een heel andere ervaring met een omgeving hebben dan experts, die puur zakelijk betrokken zijn, verschilt de beleving tussen beide partijen.

Aanbevelingen

De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden door beleidsmakers bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere ministeries die grote ingrepen bewerkstelligen in de omgeving. Op basis van dit onderzoek zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Het aspect ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger is een niet te onderschatten element bij het maken van beleid en als onderdeel bij concrete

planvormingsprocessen. De visie van burgers op ruimtelijke kwaliteit blijkt wezenlijk te verschillen van die van beleidsmakers en experts. Als V&W zich echt wil ontwikkelen tot een publieksgerichte dienstverlener zal zij aandacht moeten schenken aan de burger en aan zijn mening en ideeën over Ruimtelijke Kwaliteit ook al zijn hiervoor geen eenduidige indicatoren vast te stellen.

In het algemeen is het belangrijk om in beleid en planvormingsprocessen bij de invulling van ruimtelijke kwaliteit rekening te houden met de belevingswaarden natuur & groen, ruimte, weidsheid & uitzicht en rust & geluid. Let op dat hierbij niet uitsluitend geldt 'hoe meer hoe beter'. De aanwezigheid van groen vinden burgers heel belangrijk, maar als er heel veel groen is gaat men zich juist onveilig voelen omdat men geen overzicht meer heeft. Rust vindt men ook belangrijk, maar de totale afwezigheid van geluid kunnen mensen juist weer eng vinden.

Naast het bovenstaande is het in het algemeen van belang rekening te houden met het feit dat burgers ruimtelijke kwaliteit vooral definiëren in de zin van gebruiks- en belevingswaarden ten aanzien van de netwerk- en occupatielaag. De overheid dient het belang van de toekomstwaarden en de ondergrond te behartigen.

Voor de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit voor een bepaalde specifieke locatie is het aan te bevelen onderzoek onder de burgers te verrichten. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat de exacte invulling van de belevingswaarde situatie- en contextgebonden is. De historie en identiteit van een gebied zijn bijvoorbeeld zeer belangrijke elementen die een grote rol spelen in het beleven van de ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast heeft ieder gebied te maken met een eigen bevolkingspopulatie- en opbouw, eigen culturen en een eigen sociale structuur. Hiermee dient per gebied rekening gehouden te worden.

Onderzoek onder burgers kan plaatsvinden door middel van de onderzoeksmethode 'belevingswaardenonderzoek' van de Bouwdienst. De methode brengt met een gestructureerde werkwijze de beleving van de kwaliteit van de leefomgeving in beeld. Een belevingswaardenonderzoek kan bijdragen aan zowel de productkwaliteit (kwaliteit van een plan of te nemen besluit) als de proceskwaliteit (draagvlak, communicatie, planvormingsproces) van een project.

Belevingswaardenonderzoek wordt vooral toegepast bij projecten, waarbij alternatieven of scenario's worden ontwikkeld en vergeleken zoals infrastructurele projecten. Het effect is in de regel groter naarmate een belevingswaardenonderzoek in een vroeg stadium plaatsvindt. Als een belevingswaardenonderzoek bijvoorbeeld aan het begin van een planvormingsproces of toekomstverkenning wordt uitgevoerd, kunnen de resultaten (de omgevingskenmerken die de burgers belangrijk vinden en hun oordeel over deze kenmerken) meegenomen worden bij de ontwikkeling van de planalternatieven of scenario's.

Een belevingswaardenonderzoek kan ook uitgevoerd worden als onderdeel van een MER. In dit geval worden de vastgestelde belevingswaarden vertaald naar beoordelingscriteria aan de hand waarvan de effecten van de verschillende planalternatieven op de kwaliteit van de leefomgeving worden bepaald. Dit kan vervolgens gebruikt worden om bijvoorbeeld een 'belevingsscenario' of meest belevingsvriendelijke alternatief op te stellen.

Belevingswaardenonderzoek kan tot slot gebruikt worden om inzicht te krijgen in de meningen van burgers over nieuwe beleidsvisies. In dit geval worden ook de belevingswaarden vertaald naar beoordelingscriteria welke vervolgens weer langs de beleidsvisie worden gelegd. Daarnaast wordt de visie aan de burgers

voor gelegd en hen gevraagd er op te reageren. Op basis van de resultaten kan vervolgens de visie worden aangepast of bijvoorbeeld een communicatiestrategie over de visie worden vastgesteld. Behalve middels belevingswaardenonderzoek kunnen burgers betrokken worden bij het werk van V&W door onder andere interactieve planvorming (zoals ontwerpateliers) en communicatie.

4 Ruimtelijke Kwaliteit als onderdeel van het planproces

Binnen het RIZA wordt al langere tijd bewust nagedacht over hoe kwaliteit en ruimtegebruik verankerd kunnen worden, en de aandacht kan krijgen die zij verdienen in het planproces. Het project Ruimtelijke Kwaliteit bood een podium om deze inzicht te bundelen en uit te dragen.

Ruimtelijke kwaliteit en het planproces

Sinds 1990 wordt jaarlijks de rijksprijs 'De Bronzen Bever rijksprijs' uitgereikt voor goed opdrachtgeverschap bij projecten op het terrein van bouwen en wonen. Deze rijksprijs wordt afwisselend toegekend aan projecten in de utiliteitsbouw, de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. In 1995 was het thema: 'het water in de ruimtelijke ordening'. In het juryrapport van de rijksprijs werden vijf kwaliteitscriteria¹ onderscheiden.

De vijf kwaliteitscriteria die in ieder geval bij de beoordeling van ingezonden projecten zijn betrokken:

- De 'gebruikswaarde' - ofwel de mate waarin de ruimtelijke inrichting op efficiënte wijze voldoet aan het beoogde ruimtegebruik. Het gaat daarbij om de doelmatigheid van de inrichting in ruime zin, dus economisch, sociaal en ecologisch, maar ook om de mate waarin de verschillende elementen zowel ruimtelijk als functioneel zijn geïntegreerd.
- De 'culturele waarde' - in de ruimtelijke ordening ook wel getypeerd als de belevingswaarde. Het gaat dan om de vormkwaliteit en originaliteit van de oplossing op zichzelf, terwijl meeweegt in hoeverre omgevingsaspecten bij de oplossing zijn betrokken.
- De 'toekomstwaarde' - heeft zowel betrekking op de gebruikswaarde als de belevingswaarde. Bij het gebruikswaardenaspect gaat het om de duurzaamheid van de gekozen oplossing: biedt het project ruimte voor verandering (flexibiliteit) en zijn er voldoende mogelijkheden voor onderhoud en beheer. Bij het belevingswaardenaspect gaat het om de mate waarin met het stadsbeeld en/of het landschap is rekening gehouden, in conserverende zin dan wel in scheppende zin;
- De 'kosten in relatie tot de kwaliteit' - het is telkens weer een uitdaging om met een beperkt budget een optimale kwaliteit te bereiken.
- Het 'totale totstandkomingproces' - in de ruimtelijke ordening beslaan zowel planvoorbereiding als uitvoering lange termijnen en er zijn veel partijen/belanghebbenden betrokken vragen.

De eerste drie criteria: 'gebruikswaarde', 'culturele (belevings) waarde' en 'toekomstwaarde' zijn congruent met de criteria voor ruimtelijke kwaliteit zoals die in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening gehanteerd worden. De laatste twee criteria: 'kosten in relatie tot de kwaliteit' en 'het totale totstandkomingproces' zijn direct verbonden met de opdrachtgever en het planproces.

Dat de opdrachtgever deze prijs krijgt, en dat daarin opdrachtgeverschap en ruimtelijke kwaliteit gezamenlijk gehanteerd worden als criteria voor goed opdrachtgeverschap, lijkt opmerkelijk. Echter, hieruit blijkt dat een goed ontworpen en doorlopen planvormingsproces mede voorwaarde is om tot een goed en gedragen plan te kunnen komen. Een plan dat op een goede wijze bijdraagt aan het ontwikkelen van ruimtelijke kwaliteit.

Een ontwerper heeft een goede opdrachtgever nodig en de opdrachtgever zal de kunst van het opdrachtgeverschap in de ruimtelijke ordening vaardig moeten zijn, om ruimtelijke kwaliteit van de plannen en de uitvoering daarvan, te kunnen (laten) realiseren.

Als het om de ruimtelijke kwaliteit als onderdeel van het planvormingsproces gaat, dan zijn deze vijf kwaliteitscriteria ook voor V&W/RWS zinnig. Ze zijn niet alleen zinnig bij de ontwikkeling en beoordeling van plannen, maar zeker ook bij het vormgeven van goed opdrachtgeverschap en het organiseren van een goed planproces, waarin ruimtelijke kwaliteit volwaardig aandacht krijgt.

In een organisatie die zich 'op haar kerntaken teruggetrokken heeft', dringt zich al snel een gebrek aan integrale blik en kennis en ervaring met gedegen planvorming op. Alras verschuift de organisatie zich achter de kerntaken binnen een technisch-wetenschappelijke cultuur. Een andere invalshoek bij planvorming, dan die vanuit de kerntaak, laat men in die situatie met moeite of tegenzin toe. En juist deze een bredere blik en een breder vertegenwoordigd belang maken plannen goed en gedragen.

Planvormingmethodiek

Er zijn, als we als maat de integraliteit nemen, grofweg drie typen ruimtelijke planvorming te onderscheiden:

1. Sectorale planvorming
2. Brede planvorming
3. Integrale planvorming

1. Sectorale planvorming

Bij eenvoudige, eenduidige problemen, zoals die in de wereld van V&W veel voorkomen, is de context eenvoudig. In deze gevallen is een sectorale aanpak bij de planvorming goed mogelijk, waarbij de ontworpen uitgewerkte oplossing zo goed mogelijk op de bestemde locatie ingepast wordt. Het motto hierbij luidt: 'Ik zie wel waar het schip strandt ...'.

2. Brede planvorming

Bij een meer ingewikkelde context zal al snel blijken dat de inpassing van de ontworpen uitgewerkte oplossing toch op fysieke problemen stuit, dan wel op verschillende manieren met andere belangen botst. In dat geval is de voorgestelde oplossing *ad hoc* aan te passen, als reactie op de reacties van die belanghebbenden. Het gevaar is echter dat door herhaaldelijke aanpassingen de planvorming in een onduidelijk proces en resultaat verzandt.

Een bredere aanpak is dan gewenst, waarbij in de probleemanalyse de structuur van de omgeving in acht genomen wordt en het planvormingsproces zodanig ingericht wordt, dat de effecten van de ontworpen oplossingsrichting(en) op de fysieke of sociale omgeving breed getoetst kunnen worden. De criteria voor ruimtelijke kwaliteit zijn hierbij vol in beschouwing te nemen.

Een punt dat hierbij speciaal aandacht behoeft is de milieu-effectrapportage. Deze m.e.r. geeft een verbreding aan de planprocedure. De m.e.r. is echter geen planvorm, maar een verantwoordingprocedure. Meestal worden bij de m.e.r. de sectoraal ontworpen maatregelen aan een brede toetsing onderworpen. Voor de effectentoetsing worden enorm veel gegevens verzameld en beschouwd. Helaas worden deze gegevens niet gebruikt bij de beeldvorming van de opgave en de verkenning van de opties en bouwstenen voor oplossingsrichtingen in de eerste fasen van de planvormingscyclus. Zou dat wel gebeuren, dan zou dit perspectieven openen in de richting van de integrale planvorming.

3. Integrale planvorming

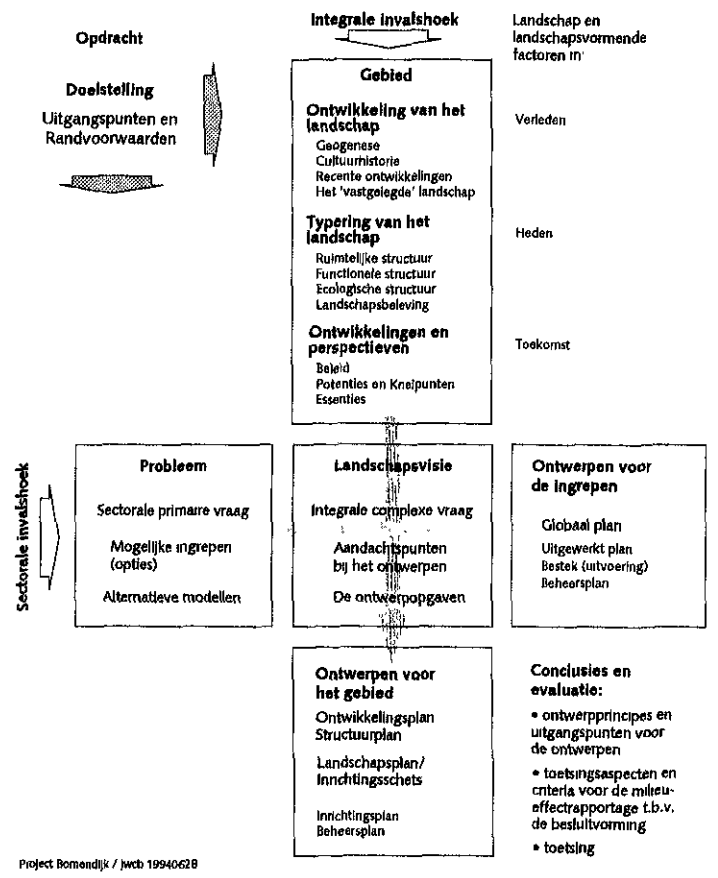
Bij een complexer probleem is er sprake zijn van een ingewikkelde omgeving, zowel fysiek, ecologisch en economisch, als sociaal. Voor wat betreft het aantal en de diversiteit van belanghebbenden, is het van belang om in een vroeg stadium met al deze belangen rekening te houden, door in de opzet van het planvormingsproces de betrokkenen en belanghebbenden op een zinvolle en volwaardige manier tot hun recht te laten komen en te laten participeren. Het motto hierbij is: 'Ik laat het schip niet eerst stranden, ik kijk waar de vaargeul zit'. De integrale planvorming is daarvoor de aangewezen methode.

Als voorbeeld van een goed doorlopen integraal planproces kan het Project Bomendijk dienen.² Het betrof een dijkversterkingsopgave in een unieke situatie onder bijzondere omstandigheden. Het werd uitgevoerd als proefproject van de commissie Boertien, waarbij de methodiek van de milieu-effectrapportage gevolgd werd. De Stuurgroep Bomendijk vroeg uitdrukkelijk om integrale planvorming en een sturende landschapsvisie.

In het (onderstaande) schema Methodiek Integrale Planvorming is het onderscheid in een integrale invalshoek en een sectorale (in dit geval civieltechnische) invalshoek essentieel. Het geeft de mogelijkheid zowel naar het planvormingsobject, als de context te kijken. Op het kruispunt van die invalshoeken wordt in de Landschapsvisie de complexe planvormingsopgave geformuleerd en uitgewerkt.

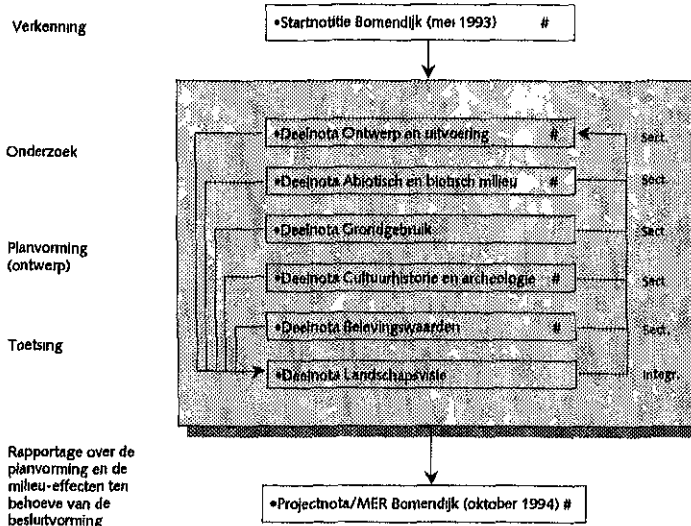
De integrerende functie van de landschapsvisie wordt in het (eveneens onderstaande) schema 'productenoverzicht' van het Project Bomendijk met de aangegeven informatiestroomlijnen geïllustreerd. De interpretatie van de diverse sectorale informatie in het licht van het geheel vindt in de Landschapsvisie plaats.

Schema Methodiek integrale Planvorming



schema: methodiek integrale planvorming

Producten Project Bomendijk



schema: producten project Bomendijk

Planvormingsproces en interactie met de omgeving

Afhankelijk van de planvormingopgave en onderhavige problematiek kan gekozen worden voor het meer of minder betrekken van de omgeving in het planproces: bijvoorbeeld een 'open' planproces met alle betrokkenen (*individuele burgers, vertegenwoordigers van belangengroepen/verenigingen, instanties e.d.*) of een interactief planproces met bij voorbeeld een klankbordgroep.

De interactieve methode biedt de mogelijkheid in de loop van het planproces de beeldvorming over het probleem en de opgave, en de verkenning van de oplossingsrichtingen met de betrokkenen/belanghebbenden samen op te bouwen, aandachtspunten op te roepen en de manier waarop de ruimtelijke kwaliteit speelt, vanaf een vroeg stadium in het proces aan de orde te stellen. De uitwerking van de criteria voor ruimtelijke kwaliteit ten behoeve van de toetsing/evaluatie van de planvoorstellen is daarop te baseren.

Bij het 'open planproces' volgens de Infralab/Infraplan-methode, zoals bij voorbeeld toegepast bij het Integraal Inrichtingsplan VeluweRandmeren (IIVR), worden de planvormingsprocesfasen als volgt benoemd: START-, STEM-, AGORA- en ACTIE-fase. Deze fasen richten zich op ³ :

- de probleemstelling en de definitie van het procesdoel (START)
- de inventarisatie van knelpunten en pluspunten in het gebruik en de beleving van het gebied, om te komen tot een selectie van mogelijke programmapunten en bouwstenen voor de (alternatieve) oplossing(en) (STEM)
- de ontwikkeling van alternatieve ontwikkelingskoersen en bijbehorende strategieën, op basis van de geleverde ideeën en samenhangende oplossingen voor de inrichting van het gebied; (AGORA)
- de evaluatie en keuze van een strategie en uitwerking in een uitvoeringsgericht plan. (ACTIE)

In de loop van het planproces moeten de rollen van de betrokkenen helder zijn. Bij het open planproces wordt de gebruiker direct betrokken als leverancier en beoordelaar van knelpunten en pluspunten in de STEM-fase en als leverancier van ideeën en bouwstenen voor oplossingsrichtingen in de AGORA-fase. Hierin heeft de gebruiker een beïnvloedende en sturende rol. In die fasen is de functie van experts vooral gelegen in het faciliteren en structureren van het proces, informeren en verifiëren. In de ontwikkeling van de inrichtingsstrategieën voor het plangebied in het laatste deel van de AGORA-fase, is de rol van de experts, en dan met name de rol van de ruimtelijke planvormers, prominent. De gebruiker krijgt in die fase vooral een reagerende en accepterende rol. Bij de uitwerking in het inrichtingsplan als resultaat van de ACTIE-fase, zijn de bestuurders van overheden en andere voor de uitvoering verantwoordelijke instanties als (mede)beslissers prominent en heeft de gebruiker een volgende en accepterende rol. De verhoudingen tussen de spelers in een planvormingsproces wijzigen dus in de loop van het proces ⁴.

Valkuilen voor een integrale planvorming

Door 'integrale planvorming' ontstaan er meer kansen voor ruimtelijke kwaliteit in beeld, kansen die bij 'sectorale' en 'brede planvorming' niet in zicht komen. Echter, voor een succesvolle planvorming zijn een aantal valkuilen:

- exclusief denken en verkeerde rolkeuze. Wanneer een partij slechts erop gericht is haar eigen belang veilig te stellen of te maximaliseren en daarmee bij voorbeeld van een openende, opbouwende naar een afsluitende, afbrekende rol gaat.

- gelaagdheid en verkokering intern V&W-RWS. Bij Rijkswaterstaat bestaat een sterke cultuur- en kennisscheiding in een droge en een natte wereld, met onvoldoende kennisuitwisseling en wisselwerking. Dat heeft gevolgen voor de kans om een integrale aanpak te doen slagen. De taak- en cultuurverschillen tussen enerzijds de Regionale Directies en anderzijds de Specialistische Diensten kan navenant werken.
- verkokering extern. Zowel VROM, LNV als V&W zijn met ruimtelijke kwaliteit bezig. Feitelijk ligt de belangrijkste taak wat betreft de inrichting en het beheer van Nederland bij de Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Een bevruchtende praktische samenwerking waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties niet afsluiten, maar effectieve communicatie bevorderen, is bevorderlijk voor de kwaliteit van de ruimtelijke plannen.
- het m.e.r.-denken: Informatie in de loop van het planvormingsproces verzamelen, om alleen achteraf de planalternatieven te toetsen, in plaats van als voeding voor de beeldvorming van de opgave te gebruiken en de landschapsvisie op te bouwen, verlaagt de kans van totstandkoming van een goed plan: "een milieu-effectrapportage is erop gericht de realisering van slechte plannen te voorkomen, niet om betere plannen te maken".
- streven van 'effectspecialisten' naar 'compenserende en mitigerende maatregelen' achteraf, zoals bij milieu-effectrapportage voorkomt, dreigt integrale aanpak en meedoen in de visievorming vooraf uit te sluiten.

De les van dit verhaal

Het planvormingsproces is essentieel voor het uiteindelijke plan, en daarmee dus ook voor de te realiseren Ruimtelijke Kwaliteit. Integrale planvorming biedt de meeste kansen voor Ruimtelijke Kwaliteit, zonder dat dit ten koste gaat van de vervulling van de initiële opgave. Het plan wordt gedragen door de omgeving en wordt een meerwaarde geleverd en er is een waarborg voor het bijdragen aan Ruimtelijke Kwaliteit.

Literatuur:

1. VROM (1995) De Bronzen Bever Rijksprijs voor Bouwen en Wonen – Ruimtelijke Ordening. p.4
2. Stuurgroep Bomendijk, 1994. *Projectnota / MER voor de verbetering van de Bomendijk*. Uitg. Rijkswaterstaat Bouwdienst Rijkswaterstaat i.o.v. Waterschap Oost-Veluwe
J.W.C. Bruggenkamp en H. Veenenbos, 1994. *Project m.e.r. Bomendijk: Deelnota Landschapsvisie*. Rijkswaterstaat Bouwdienst Utrecht
3. BOVAR-IIVR, 1997. *Procesplan Integrale Inrichting VeluweRandmeren*. Lelystad
BOVAR-IIVR, 1997. *Meer stemmen, één melodie*. Lelystad
BOVAR-IIVR, 1998. *VeluweRandmeren over de eeuwgrens*. Lelystad
BOVAR-IIVR, 1999. *Strategieën in woord en beeld*. Lelystad
BOVAR-IIVR, 2001. *Inrichtingsplan VeluweRandmeren*. Lelystad
4. BOVAR-IIVR, 2002. *IIVR voor de spiegel – Een interactief planproces (1996-2001) door de ogen van het projectteam*. Lelystad

5 Interviewgesprekken

Aanleiding interviews

In 2001 is gestart met een verkenning rond het begrip Ruimtelijke Kwaliteit. In deze verkennende studie is door het beschouwen van een aantal voorbeeldprojecten, gezocht naar de betekenis van ruimtelijke kwaliteit voor het werkveld van V&W. In een serie gesprekken binnen en buiten het ministerie van V&W is bekeken hoe in diverse werkvelden ruimtelijke kwaliteit een rol speelt. Aandachtspunten in de gesprekken waren:

- Een reactie op onze activiteiten
- Hoe gaat jullie organisatie om met Ruimtelijke Kwaliteit?
- Hoe kan Ruimtelijke kwaliteit in de toekomst verbeterd worden?

Er is gesproken binnen het ministerie van V&W met DG Goederenvervoer en DG Personenvervoer. Daarbuiten is er gesproken met het ministerie van VROM en het ministerie van LNV.

V&W – DGG - directie Algemeen Beleid

(afd. infrastructuur en afd. strategie, vervoer en economie)

Reactie op onze activiteiten

De kijk van de burger op ruimtelijke kwaliteit wordt gemist.

Aanhakend op de discussie over met welke set van criteria gewerkt moet worden; werk liever met "de zeven" uit de 5^{de} Nota dan met "de drie" uit de 4^{de} nota, deze zijn immers nieuw. Ontwikkel geen eigen theorie maar sluit zoveel mogelijk aan bij anderen en werk dus met "de zeven".

Ruimtelijke Kwaliteit is een middel om alle belangen te wegen dus moet iedereen dezelfde taal spreken.

Wat doen jullie aan Ruimtelijke Kwaliteit?

In het project kwaliteitsnet komen de aspecten van Ruimtelijke Kwaliteit naar voren. Dit project streeft naar goed goederennetwerk, waardoor andere delen van de infrastructuur ontlast kunnen worden. In het project kwaliteitsnet zijn 'bereikbaarheid', 'veiligheid' en 'leefbaarheid' de leidende criteria.

Hoe kan Ruimtelijke Kwaliteit in de toekomst verbeterd worden?

Wanneer alle gebruikers een eenduidige systematiek hanteren, dan kan er gemakkelijker gecommuniceerd worden over Ruimtelijke Kwaliteit. Hierdoor kan DGG ook meer oor krijgen voor haar motieven die stoelen op slimmer goederenvervoer en bundeling van goederenvervoer. Een voorbeeld hiervan is de spreiding van bedrijvigheid over diverse gemeenten als gevolg van lokale politieke motieven, worden bundeling van vervoersstromen niet van de grond komt.

V&W – DGP - directie Innovatie en Omgeving

Reactie op onze activiteiten

Interessant, maar tamelijk abstract waardoor niet direct bruikbaar.

Wat doen jullie aan Ruimtelijke Kwaliteit?

De wil is er om er actief aandacht aan te besteden, gevoed door een enthousiaste (ex)minister en de 5^{de} Nota. In de praktijk staat het toch laag geprioriteerd. Wanneer Ruimtelijke Kwaliteit een rol speelt is dit hoofdzakelijk een politieke kwestie. Op hoog niveau is het een principiële kwestie (bijvoorbeeld de boortunnel groene hart bij de HSL), op laag niveau worden diverse inpassingmaatregelen gedaan om een dwarsliggende gemeente over de streep te trekken. Een structureel beleid ligt hier niet aan ten grondslag.

Hoe kan Ruimtelijke Kwaliteit in de toekomst verbeterd worden?

Het is lastig om aan te geven wat er gedaan moet worden om structureel aandacht te krijgen voor Ruimtelijke Kwaliteit binnen de activiteiten van DGP. Het is moeilijk de vinger er op te leggen of dat nou ligt aan een gebrek aan geld, een gebrek aan kunde of een gebrek aan wil. Daarbij past de kanttekening dat een snelweg zich minder makkelijk leent voor ruimtelijke kwaliteitsverbetering dan een "nat" project, zoals ruimte voor de rivier.

V&W – DGW - directie veiligheid en wateroverlast

Reactie op onze activiteiten

Inhoudelijk is het een goed verhaal. Het is wel tamelijk abstract, maar de koppeling met praktijkvoorbeelden maakt het geheel dan weer helder. Zowel de theorie als de praktijk is belangrijk en deze combinatie is dan ook goed in het werk van de Ruimtekoepeel. Deze combinatie mag je ook bij uitstek van de specialistische diensten van Rijkswaterstaat verwachten.

Wat doen jullie aan Ruimtelijke Kwaliteit?

Bij DG-W komt Ruimtelijke Kwaliteit terug in 'ruimte voor de rivier' en WB21. Helaas krijgt Ruimtelijke Kwaliteit alleen nog aandacht als het om dergelijke grootschalige projecten gaat.

In 'ruimte voor de rivier' zijn er twee neven doelstellingen, veiligheid en Ruimtelijke Kwaliteit. Op Rijksniveau lijkt veiligheid de Ruimtelijke Kwaliteit wel eens weg te drukken, door niet onbelangrijke factoren als geld, planning, tijdsdruk, politieke valkuilen en een verdeeld maatschappelijk debat. Hierdoor lijkt Ruimtelijke Kwaliteit die strijd steeds meer te gaan verliezen.

Hoe kan Ruimtelijke Kwaliteit in de toekomst verbeterd worden?

Samenwerken met andere departementen is belangrijk (boodschap: buit de mogelijkheden van synergie uit).

Veel kansen zijn er voor Ruimtelijke Kwaliteitsverbeteringen bij grotere en dus meer complexere situaties waar meer actoren zijn (stelling: hoe groter de complexiteit, des te groter zijn de ontwikkelingskansen)

Er moet niet eindeloos in theorie gehangen worden. Maar ook waken dat het zich niet vertaalt naar technische richtlijnen waar een paar krenten uit de pap gehaald worden, maar waar aan de grondgedachte voorbij gegaan wordt.

VROM - DG Ruimtelijke Ordening

Reactie op onze activiteiten

De discussie over drie of zeven criteria is niet zo interessant. Ten eerste zijn ze overlappend. Daarnaast geldt met name ook dat ze gebiedsafhankelijk zijn. Niet elk criterium van de zeven weegt overal even zwaar. V&W moet hierbinnen dus gaan voor haar eigen invulling, de visie van VROM is daarbij een leidraad.

Hoe moet er omgegaan worden met Ruimtelijke Kwaliteit?

VROM zet de hoofdlijnen uit van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke inrichting is een taak voor andere overheidspartijen. V&W is er daar één van! Besef daarbij dat er bij Rijkswaterstaat hele goede en mooie voorbeelden zijn van geslaagde inpassing. Behoud deze kennis!

Een goeddoorlopen en gedragen proces waarin alle belangengroepen hebben meegedraaid leidt tot Ruimtelijke Kwaliteit. Bij ruimtelijke kwaliteit zijn zowel proces als inhoud belangrijk. De procesarchitectuur is erg belangrijk om de inhoud tot zijn recht te laten komen. Dit geldt niet alleen voor grote projecten, maar ook voor kleine. Een ander punt is dat daarbij de techniek een ondergeschikte rol moet spelen. Technische rationaliteit mag niet sturend zijn in projecten.

Hoe kan Ruimtelijke Kwaliteit in de toekomst verbeterd worden?

Hiervoor kan aangesloten worden bij het voorgaande. De tendens is immers dat een mooie, prettige en functionele leefomgeving als steeds belangrijker wordt ervaren door burgers.

LNv - directie Natuurbeheer

Reactie op onze activiteiten

Jullie zien Ruimtelijke Kwaliteit als een abstract begrip, maar dat is het niet. Je moet het zelf concreet maken. De visie van VROM/5^{de} Nota is daarbij een richtlijn. Gebruik deze en pas het toe op je eigen werkveld.

Daarnaast is belevingswaarde helemaal niet zo'n veranderlijke waarde in de tijd. Dat is veel eerder de techniek. Belevingswaarden als bijvoorbeeld 'schaalniveau' en 'ruimtelijke afwisseling' zijn tijdloze menselijke waarden. Techniek, wat vaak als een harde waarde wordt verondersteld, verandert echter in wel de tijd.

Wat doen jullie aan Ruimtelijke Kwaliteit?

LNv voert hier een actief beleid. De criteria uit de 5^{de} Nota zijn doorvertaald naar het eigen werkveld in een achttal kernkwaliteiten die al naar gelang het landschapstype een sturende rol vervullen. Hiertoe zijn er ook negen landschapstypen benoemd. Aan de hand van deze kernkwaliteiten en gebiedstypen wordt Ruimtelijke Kwaliteit beoordeeld.

Door ruimtelijke kwaliteit concreet en beoordeelbaar te maken, kan er ook op gestuurd worden. Bij het sturen en ontwikkelen van kwaliteit richt LNv zich zowel op de proceskant, als op de inhoudelijke kant. Het uitgangspunt is dat elke ingreep moet leiden tot een verbetering van de landschappelijke kwaliteit.

LNv wil dat gemeentes zich verantwoorden voor het geld dat hen beschikbaar wordt gesteld voor landschappelijke verbetering. Daartoe heeft

LNV een helder kader ontwikkeld waardoor meetbaar is of de kwaliteit van landschappelijk verandering verbeterd is. Ruimtelijke kwaliteit is hierdoor geen vaag begrip meer, en duidelijk te benoemen. En door ruimtelijke kwaliteit duidelijk te benoemen, kan men zich niet meer achter deze vermeende vaagheid verschuilen.

Hoe kan Ruimtelijke Kwaliteit in de toekomst verbeterd worden?

LNV heeft deze concretiseringslag recentelijk gemaakt en begint nu met het ten uitvoer brengen van dit beleid.

6 Conclusie en advies

Inleiding

De hoofdstukken in dit rapport hebben alle hun eigen invalshoek op het thema Ruimtelijke Kwaliteit, hieruit blijkt dat het een breed begrip is. In dit hoofdstuk komen deze invalshoeken bij elkaar en worden omgesmeed tot een advies over hoe V&W in de toekomst invulling kan geven aan Ruimtelijke Kwaliteit.

Conclusies van de verschillende onderdelen

Analyse matrix Ruimtelijke Kwaliteit:

- Onderzoekend ontwerpen met ruimtelijke kwaliteit als integraal onderdeel in het totale planvormingsproces.
- De ruimte moet worden gezien als integrale ontwerpogave

Ruimtelijke Kwaliteit vanuit het perspectief van de burger:

- Algemeen geldende belevingswaarden zijn: natuur & groen, ruimte, weidsheid & uitzicht en rust & geluid.
- Burgers beleven een omgeving als een integraal en homogeen geheel. De invulling verschilt hiermee van die van experts, die geneigd zijn het begrip analytisch in te vullen en hierbij op te delen naar sectoren met elk hun eigen kwaliteiten.

Ruimtelijke Kwaliteit als onderdeel van het planproces:

- Het planvormingsproces is essentieel voor het eindelijk uit te voeren plan, en daarmee dus ook voor de te realiseren Ruimtelijke Kwaliteit
- Door integrale planvorming komen kansen voor ruimtelijke kwaliteit in beeld komen die bij sectorale en brede planvorming niet in zicht komen. Integrale planvorming biedt dus de meeste kansen voor het realiseren van een goede Ruimtelijke Kwaliteit.

Interviewgesprekken:

- V&W: De doelstellingen van Ruimtelijke Kwaliteit kunnen worden gekoppeld aan onze kerntaken. Op deze wijze versterken de verschillende ministeries en andere bestuurslagen elkaar ook in het realiseren van hun doelstellingen.
Maar het blijft voorlopig nog een abstract begrip en het wordt niet direct als één van onze kerntaken gezien.
- Ministeries van VROM en LNV: Ruimtelijke Kwaliteit is concreet en V&W heeft ook de kennis om er concreet invulling aan te geven.

Synthese van de conclusies

Integrale ontwerpogave

Het beste resultaat voor Ruimtelijke Kwaliteit zal worden bereikt met een integrale ontwerpogave. Dit geldt zeker naarmate de complexiteit van de opgave en de omgeving toeneemt. In de planvorming moet rekening worden gehouden met het betrekken van een breed scala aan belangen en deze belangen moeten hun weerslag vinden in het ontwerp. Een plan moet

uiteindelijk kunnen verleiden en het resultaat zijn van een discussie met burgers, belangengroepen en bedrijven.

Water

De aanwezigheid van Water speelt een belangrijke rol in de belevingswaarde van een gebied, waterrijke gebieden zijn over het algemeen ook gebieden met een sterke historie en identiteit. Het lijkt er ook op dat natte projecten 'verder' zijn dan droge projecten als het gaat om Ruimtelijke Kwaliteit, deze projecten worden vaak integraler aangepakt. De droge tak van Rijkswaterstaat kan hier van leren.

Advies en aanbevelingen

Ambitie

De ruimte als integrale ontwerpopgave, waarin alle betrokken belangen hun plaats krijgen in het ontwerp, deze ambitie moet zowel op beleids- als uitvoeringsniveau worden nagestreefd.

Strategie

Ruimtelijke kwaliteit moet onderdeel uit gaan maken van de kerntaken van V&W, het moet niet als losse doelstelling naast de kerntaken komen te staan. Met het uitvoeren van haar kerntaken moet V&W een bijdrage leveren aan de Ruimtelijke Kwaliteit.

Uitvoering en vervolg

Dit rapport biedt de bouwstenen om in 2003 te werken aan Ruimtelijke Kwaliteit binnen de werkzaamheden van V&W door:

1. ruimtelijke kwaliteit integraal onderdeel van het planvormingsproces te maken zodat
2. de ruimtelijke kwaliteit concreet toepasbaar is binnen de uitvoeringsprojecten van V&W.

Het concreet toepasbaar maken zal in veel gevallen gebiedsspecifiek moeten worden uitgewerkt. Dit kan worden bereikt door een verder uitwerking van een proceshandreiking en het geven van voorbeelden van ruimtelijke kwaliteit gekoppeld aan de V&W-praktijk. De voorbeelden zijn een verzameling van al aanwezige kennis en moeten leiden tot inspiratie en ideeën voor invulling van de Ruimtelijke Kwaliteit.

Rapport ter afsluiting van werken aan de verdere operationalisering en explicitering van Ruimtelijke Kwaliteit binnen V&W. Dit project is uitgevoerd onder de Ruimtekoepel in 2002, als vervolg op het in 2001 uitgevoerde project 'Ruimtelijke Kwaliteit i.r.t. V&W activiteiten'.

Projectteam:

Ies de Vries (RIKZ)
Michaël van Buuren (RIZA)
Jan Wouter Bruggenkamp (RIZA)
Jelle Visser (DWW)
Anne Boumans (AVV)
Roel Meeuwsen (Bouwdienst)
André Schoorlemmer (Bouwdienst)

Alle brondocumenten, die ten grondslag liggen aan de inhoud van deze rapportage, zijn op aanvraag beschikbaar. Contactgegevens:

Roel Meeuwsen
Postbus 20.000
3502 LA Utrecht
030-2857905
r.meeuwsen@bwd.rws.minvenw.nl

Analyse matrix ruimtelijke kwaliteit (hoofdstuk 2)

De inhoud van dit hoofdstuk is het artikel dat in naam van de Ruimtekoepel verschenen is in Nova Terra (uitgave december 2002).

De analyse matrix is ontwikkeld tijdens het project 'Ruimtelijke Kwaliteit i.r.t. V&W activiteiten' dat in 2001 door de Ruimtekoepel is uitgevoerd en is gedurende dit project verder ontwikkeld. Het rapport 'Ruimtelijke Kwaliteit i.r.t. V&W activiteiten' is beschikbaar op aanvraag.

Ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de burger (hoofdstuk 3)

De uitwerking van dit onderdeel is uitgevoerd door Petra van Konijnenburg en Saskia Hermsen van de Bouwdienst. Van het onderzoek zijn in dit rapport de samenvatting en conclusies opgenomen. Een beschrijving van het onderzoek is opgenomen in een apart rapport 'Ruimtelijke Kwaliteit vanuit het perspectief van de burger'. Dit rapport is op aanvraag beschikbaar.

Ruimtelijke kwaliteit als onderdeel van het planproces (hoofdstuk 4)

Binnen het RIZA wordt al langere tijd bewust nagedacht over hoe kwaliteit en ruimtegebruik verankerd kunnen worden, en de aandacht krijgen die zij verdienen, in het planproces. Het project Ruimtelijke Kwaliteit bood een podium om deze inzichten te bundelen en uit te dragen.

Interviewgesprekken (hoofdstuk 5)

In dit hoofdstuk is een korte samenvatting gegeven van de in het kader van dit project gehouden interviewgesprekken. De volledige verslagen van deze interviewgesprekken zijn op aanvraag beschikbaar.

