

# De ruimtelijke kwaliteit van Verkeer en Waterstaat

Essay  
In opdracht van het Ministerie van Verkeer en  
Waterstaat, Rijkswaterstaat - Ruimtekoepel

Drs. Peter Heerema  
LOCUS ruimtelijke verkenningen  
Leiden, januari 2002

Inhoudsopgave	blz.
Eerst zien, dan geloven	1
Functie, vorm en tijd	2
Van Zen tot matrix	4
Naar een nieuwe matrix van waarden en lagen	5
Enkele concrete voorbeelden	6
Rode draad	9
Een nieuwe rol voor VenW?	11

## **De ruimtelijke kwaliteit van Verkeer en Waterstaat**

**“Denkend aan Holland....”, schreef Marsman, en hij zag brede rivieren, laagland, dorpen en ruimte in één groots verband. Dat is allemaal niet vanzelf zo gekomen. Ons land lijkt voortdurend in verbouwing. Zonder Verkeer en Waterstaat zou Nederland niet zo leefbaar geworden zijn als het nu is. De ontsluiting van stad en land en de beteugeling van onze oude vijand, “de stem van het water met zijn eeuwige rampen”, hebben grote invloed gehad op gebruik, beleving en toekomst van de droge en natte ruimte in ons land. De “ingénieur”, zoals ingesteld bij de oprichting van Rijkswaterstaat als ‘Bureau voor den Waterstaat’ op 24 mei 1798, had daarbij scherp oog voor technisch kunnen en technische kunstwerken. Velen van buiten de Waterstaat hebben sindsdien in woord en beeld vastgelegd hoezeer de scheppende kracht van de ingenieur het ruimtelijk-culturele kapitaal van ons land heeft verrijkt. De ingenieur zelf leek er tamelijk nuchter onder te blijven. Werd hij of zij immers niet vooral aangesproken op strekkende meters asfalt, spoorlijnen en veilige dijken? Heeft de ambtenaar van Rijkswaterstaat überhaupt wel iets van doen met zo’n caleidoscopisch begrip als ruimtelijke kwaliteit?**

### **Eerst zien, dan geloven**

Onder het motto ‘eerst zien, dan geloven’ kwam in november 2001 een groep van ruim vijftientig medewerkers van Rijkswaterstaat bij elkaar in de Euromast van Rotterdam. Met als doel om aan de hand van verschillende projecten elkaar de spiegel voor te houden. Is het allemaal functioneel, degelijk en prijsbewust wat de klok slaat of gaan de activiteiten van het ministerie ook over identiteit, schoonheid, plezier en vrijheid? Wat is eigenlijk de bijdrage van het ministerie aan de ruimtelijke kwaliteit van ons land?

Na een dag discussiëren aan de hand van vijftien voorbeelden is het antwoord: VenW doet ook aan ruimtelijke kwaliteit, zij het met enige

schuchterheid. Als er één onderdeel van de rijksorganisatie is die via concrete uitvoeringsactiviteiten kan bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, dan is dat wel het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Niettemin is dit departement zich hiervan nog te weinig bewust, laat staan dat ze zich daarvoor verantwoordelijk voelt.

Ruimtelijke kwaliteit is op deze dag vooral opgevat als verzameling waarneembare eigenschappen van een gebied. V&W activiteiten veranderen die objectieve gesteldheid. Door in te grijpen in de ruimtelijke orde van een gebied veranderen de eigenschappen of mogelijkheden van dat gebied. Een planner die op deze wijze te werk gaat is bezig met passen en meten. Je zou dat een "1+1=2" benadering kunnen noemen.

Ruimtelijke kwaliteit kan je echter ook opvatten als meer dan de som der delen. Dat zou je een "1+1=3" benadering kunnen noemen. Dan probeert de planner samen met anderen iets te bereiken dat meerwaarde toevoegt. Ruimtelijke kwaliteit, zo werd wel gesteld, is de uitkomst van een breed planvormingsproces, waarin ook Rijkswaterstaat zijn zegje doet, en waarin niet alleen verschillende gebiedsaspecten maar ook diverse maatschappelijke belangen aan de orde zijn. Soms gericht op de toekomst, zoals bij de verkenning naar veiligheid en leven met het water in het project Rivierenland, soms gericht op concrete analyse van belevingswaarden bij de aanleg van een nieuwe derde sluis bij de Beatrixsluizen in Nieuwegein. Maar ook heel praktisch als het gaat om de landschappelijke inpassing van een snelweg, zoals bij het project Routeontwerp A12. Zonder hierin direct de hand te zien van de Romeinse bouwheer Vitruvius, die zestig jaar voor Christus de kwaliteit van een bouwwerk beoordeelde op utilitas (bruikbaarheid), venustas (schoonheid) en firmitas (degelijkheid), hebben deze projecten van Rijkswaterstaat allemaal iets te maken met ruimtelijke kwaliteit. De stap van passen en meten naar het creëren van meerwaarde, is evenwel door Rijkswaterstaat nog nauwelijks gezet. Dat is een zoektocht naar verandering van de eigenschappen en functies van een gebied door een zodanige ruimtelijke ingreep dat het geheel meer wordt dan de som der delen.

### **Functie, vorm en tijd**

Sinds de Vierde nota over de ruimtelijke ordening uit 1988 gaat ruimtelijke kwaliteit door het leven als de combinatie van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. "Het gaat om functie, vorm en tijd. Allereerst de functie: net als de indeling van een huis moet ook de ruimtelijke structuur van ons land doelmatig zijn. Een hoge gebruikswaarde wordt bereikt als in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet

hinderen maar ondersteunen. Dan de vorm: net als voor een gebouw geldt voor ons land als geheel dat het er goed uit moet zien. Aan de belevingswaarde van onze omgeving worden hoge eisen gesteld. Tenslotte de factor tijd. Voor een gebouw geldt dat het zo in elkaar moet zitten dat het een lange tijd mee kan én dat het in de loop van de tijd aangepast moet kunnen worden aan veranderende eisen. Als dat ook geldt voor de gebouwde omgeving is er sprake van een ruimte met toekomstwaarde", aldus de Vierde nota<sup>1</sup>.

Door ruimtelijke kwaliteit op deze manier op te vatten heeft de ruimtelijke planner een eigen belang geformuleerd. Niet alleen is de opdracht aan hem of haar om te streven naar zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen en de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd<sup>2</sup>. Ook is aan dit streven een leidmotief toegevoegd, namelijk dat van ruimtelijke kwaliteit of planologische meerwaarde. Een dergelijke promotie van 'afweger' tot 'ontwerper' heeft zowel consequenties voor de wijze van kijken als voor de wijze van ingrijpen.

Op de eerste plaats is een geschikt analysekader nodig. Interessant is dat analytisch gezien de inherente spanning tussen maatschappelijke dynamiek en ecologische duurzaamheid de laatste tijd vooral verbonden wordt aan de zogenaamde "lagenbenadering"<sup>3</sup>. Deze lagenbenadering is in de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening uitgewerkt. De ruimte is geanalyseerd in drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie. De ondergrond geeft de natuurlijke omstandigheden weer waarin ruimtelijke veranderingen optreden. De laag van de netwerken heeft betrekking op de lijnen en punten in de ruimte die tezamen de infrastructuur vormen. De occupatielaag omvat het fysieke patroon dat voortkomt uit het gebruik dat mensen maken van de ondergrond en de netwerken<sup>4</sup>. Ik kom daar straks nog op terug.

Op de tweede plaats is een helder en operationeel leidmotief voor interventies nodig. In de Vierde nota over de ruimtelijke ordening is dat de Vitruviaanse drie-eenheid. De Vijfde nota zet een stap verder. De vraag naar de criteria of dimensies die richting zouden kunnen geven aan ruimtelijk ingrijpen (de ruimtelijke interventies) van de planner, wordt in de Vijfde nota beantwoord door zeven kwaliteitscriteria te benoemen<sup>5</sup>. Deze zeven criteria zijn feitelijk te beschouwen als een verdere uitwerking van de oorspronkelijke drieslag van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De ruimtelijke afweging en het eindresultaat dient door deze zeven kwaliteitscriteria te worden gelegitimeerd.

## Van Zen tot matrix

Ruimtelijke kwaliteit is al enige tijd een veelbesproken thema in de ruimtelijke ordening. Niet alleen neemt de bezorgdheid over de kwaliteit van de leefomgeving toe, ook lijkt de aandacht voor kwaliteit verankerd in een sterke maatschappelijke onderstroom waarin steeds meer de nadruk ligt op de kwaliteit van het leven<sup>6</sup>. Maar dan: wat is kwaliteit eigenlijk? Niet meer dan een vaag begrip dat uitdrukt hoe wij over de dingen denken, zoals Pirsig beweert?<sup>7</sup> Of, zoals iemand op de workshop enigszins wanhopig constateert: "alles is ruimtelijke kwaliteit!". Daarmee verdwijnt het tussen de vingers door. Pirsig stelt dan ook dat iedereen vanuit zijn of haar eigen belevingswereld weet dat kwaliteit bestaat en dat kwaliteit van zaken herkend kan worden, maar dat een beschrijving of definitie van kwaliteit uitermate lastig is. De verleiding is dan ook groot om onbedoeld de spraakverwarring te versterken door de introductie van nieuwe reeksen van begrippen, zoals eigenlijk in de Vijfde nota ruimtelijke ordening is gebeurd. De zeven nieuwe criteria zijn geen vooruitgang ten opzichte van de oude drie van gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Enige verheldering en concretisering wordt in navolging van eerdere studies<sup>8</sup> geboden door Habiforum met het rapport over "Kwaliteit in meervoud"<sup>9</sup>. Daarin wordt een nieuwe manier van werken in de vorm van een matrix gepresenteerd die bruikbaar zou kunnen zijn voor zowel het formuleren van ambities bij nieuwe plannen als voor het kunnen toetsen van bestaande plannen.

	Economische belangen	Sociale belangen	Ecologische belangen	Culturele belangen
Gebruikswaarde				
Belevingswaarde				
Toekomstwaarde				

Figuur 1: de matrix van Habiforum

Deze matrix is opgebouwd uit enerzijds de drie bekende begrippen van ruimtelijke kwaliteit en anderzijds de dominante belangen die in elk ruimtelijk plan en proces aan de orde zijn en afgewogen worden. Dat zijn economische, sociale, ecologische en culturele belangen. Een interessante benaderingswijze, die de weg vrijmaakt om te komen tot een gemeenschappelijke taal en betekenisgeving, en een methodiek om in de

praktijk samen met belanghebbenden de belangrijkste aspecten van een ruimtelijk plan te verkennen. Feitelijk draait het daarbij vooral om het uitspreken en bespreken van wensen en opvattingen, bijvoorbeeld of iets mooi is, functioneel of aantrekkelijk. Dat kan snel leiden tot een Babylonische spraakverwarring. Doel (wederzijdse afstemming van samenleving en fysiek milieu) en kwaliteitscriteria worden daarbij vooral gezien vanuit de maatschappelijke orde of vanuit normatieve belangenconstellaties (en dus selectief geïnterpreteerd). Het risico hiervan is dat in de afweging de maatschappelijke dynamiek een te dominante rol kan gaan spelen ten opzichte van de ecologische duurzaamheid. Ondervangen zou moeten worden dat in een dergelijke procedure de min of meer objectieve ruimtelijke voorwaarden en mogelijkheden op basis van de hiërarchie van lagen te weinig voor het voetlicht treden.

### **Naar een nieuwe matrix van waarden en lagen**

Tijdens de voorbereiding van de workshop van november is hierover uitgebreid gedelibereerd. Zou er een andere uitweg zijn om kwaliteit te verbinden met de spanning tussen maatschappelijke dynamiek en ecologische duurzaamheid? Een benen-op-tafel-sessie met enkele leden van de Ruimtekoepel moest helderheid verschaffen. De vraag was: is het juist om kwaliteit stevast in verband te brengen met de grote diversiteit aan opvattingen, wensen en verlangens? Of is het verstandiger om de discussie over kwaliteit (in ieder geval in eerste instantie) toe te spitsen op de meer objectieve, waarneembare hoedanigheid of gesteldheid en eigenschappen van de gelaagde ruimte en de fysieke ingrepen daarin? Iets is nat of droog, er staan huizen of bomen of er loopt een weg of spoorlijn en dat zijn eigenschappen van een gebied die van invloed zijn op andere vormen van ruimtegebruik. Dat is een waarneming die los staat van een eventuele waardering. Ook biedt het zicht op de mogelijke hiërarchische samenhang tussen de lagen van de ruimtelijke orde in een gebied. Dat kan een nieuw normatief handelingsperspectief bieden voor ruimtelijke interventies, gebaseerd op de structuur en gelaagdheid van de ruimtelijke orde.

Ten behoeve van de workshop is daarom het accent gelegd op de min of meer objectieve en waarneembare eigenschappen van de gelaagde ruimte in een gebied in relatie tot de ruimtelijke kwaliteit van V&W activiteiten. In de plaats van de matrix van Habiforum is een nieuwe matrix gemaakt. Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zijn gekoppeld aan de lagenbenadering uit de Vijfde nota ruimtelijke ordening. Het debat richt zich daarmee vooral op de spanning tussen maatschappelijke dynamiek en fysieke stabiliteit. De natuurlijke omstandigheden van de ondergrond in ons

land hangen sterk samen met hoogteverschillen en watersystemen. Deze laag kent een trage veranderingsdynamiek en stelt grenzen aan de gebruiksmogelijkheden, maar wordt wel door menselijk ingrijpen sterk beïnvloed. De netwerken van infrastructuur worden meestal in een relatief korte periode aangelegd en behouden dan eeuwenlang hun invloed op het ruimtegebruik. Veranderingen in de traditionele infrastructuur verlopen doorgaans vaak langzaam. Het gebruik kan evenwel razendsnel veranderen. De laag van de occupatie kent de grootste fysieke dynamiek, kijk maar naar de ruimtelijke spreiding van activiteiten in de afgelopen decennia en de toegenomen ruimtelijke vervlechting tussen stad en land. De te gebruiken matrix kwam er dus als volgt uit te zien:

	Ondergrond	Netwerk	Occupatie
Gebruikswaarde			
Belevingswaarde			
Toekomstwaarde			

Figuur 2: matrix op basis van de lagenbenadering

De opdracht voor de workshop is hiermee: wat is de bijdrage van V&W activiteiten die ingrijpen in ondergrond, netwerk en occupatie, op de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de gebieden waarin die ingrepen plaatsvinden? Kwaliteit dus vooral in termen van verandering van eigenschappen en mogelijke voorwaarden en minder in termen van waardering, belangenafweging en planologische meerwaarde. Voor de ingenieurs van Rijkswaterstaat blijft dat dichterbij huis. De effecten op de ruimtelijke kwaliteit worden in principe beter meetbaar, gezien vanuit het ruimtebeslag, de verschillende ruimtevrage functies en de fysieke mogelijkheden van de drie lagen. Schijnbaar oeverloze praat sessies over mooi of lelijk of een belangenafweging tussen economie, maatschappij en milieu lijken daarbij vooralsnog niet nodig.

### **Enkele concrete voorbeelden**

Tijdens de workshop staan twaalf voorbeeldprojecten van Rijkswaterstaat en drie van daarbuiten centraal<sup>10</sup>. Leden van de Ruimtekoepel en projectdeskundigen scharen zich in verschillende groepjes rond posters van projecten, waarop in woord en beeld de kwintessens van elk project staat samengevat. De voorbeelden van buiten blijken maar weinig te trekken. Er



zijn geen projectdeskundigen en de informatie is summier, hoewel er diverse interessante aspecten in zitten over flexibiliteit (tijdelijke, lichte stedenbouw in Vlissingen), verweving van functies (het cascoconcept in de Achterhoek) en dubbel grondgebruik (het milieutalud in Amersfoort). Opdracht is eerst maar eens kennis te maken met het "Verhaal" van elk project en op zoek te gaan naar de relatie met ruimtelijke kwaliteit. Dat Verhaal is als het ware een soort biografie, de beschrijving van de levensloop van elk project<sup>11</sup>.

Neem bijvoorbeeld het project Routeontwerp A12.

Dit project is aangekondigd in de Architectuurnota als 'grand project'. Een groot deel van de A12 gaat binnenkort op de schop. De vraag is welke oplossingen mogelijk zijn voor optimale landschappelijke inpassing. Architecten van naam en faam zijn gevraagd een visie te geven op de ontwerpogave. Volgend jaar (medio 2002) wordt de ontwerpogave in de markt gezet om te worden uitgewerkt. Eindresultaat moet zijn een ontwerp dat gebruikt kan 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.

De meningen over de bijdrage van dit project aan ruimtelijke kwaliteit blijken verdeeld te zijn. Positief is de aandacht voor de ruimere omgeving van de A12. Functioneel lijkt dit te worden ingevuld vanuit de beleving van de gebruiker van de A12. De toeschouwer vanuit het landschap lijkt niet aan bod te komen. Er liggen kansen om te komen tot evolutie van het wegconcept (van verbinding tussen A en B naar wezenlijk onderdeel van het landschap). Toch lijkt dit niet helemaal uit de verf te komen. De ambities liggen hoger dan de praktijk. Eigenlijk gaat de praktijk in dit project niet verder dan de meest passieve vorm van aandacht voor ruimtelijke aspecten. De voorgenomen ingrepen worden ingetekend, beschreven en beoordeeld op criteria als ruimtebeslag, versnippering en belevingswaarde. De uitwerking gaat niet verder dan de vraag hoe een ingreep met de minste schade in het bestaande landschap kan worden ingepast. Daarbij doet zich nog de paradoxale situatie voor dat een hogere belevingswaarde voor de automobilist op de A12 dreigt te worden afgeschermd door nieuwe geluidsschermen. Hier wreekt zich de regelgeving ten aanzien van geluid en de verkokering in bestuur en sectoren. Hoewel interessant qua opzet, wordt het project door de aanwezigen vooral gescoord in de hoek van belevingswaarden en de laag van de netwerken. Enige relaties met gebruikswaarden en toekomstwaarden enerzijds of effecten op de ondergrond en de occupatie anderzijds kunnen door de deelnemers maar moeilijk gedetecteerd worden. Een gemiste kans, zo lijkt het.

Een heel ander voorbeeld: 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 voorwaardenscheppend. Dat is een benadering die de ruimte ziet als integrale ontwerpogave en die inzicht geeft in wat verstandig is en wat onverstandig bij ruimtelijke interventies. Anders dan bij het project over de A12 is hierbij naar de mening van de deelnemers aan de workshop wel 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.

Een min of meer vergelijkbare benadering heeft opgeld gedaan bij bijvoorbeeld de projecten Enkhuizerzand en Randmeer Noordoostpolder. Bij het Enkhuizerzand gaat het vooral om de vergroting van de bijdrage van het IJsselmeergebied aan biodiversiteit op een manier die recht doet aan alle functies en ontwikkelingen die in de omgeving spelen. Door accent te leggen op de probleemverkenning (en niet gelijk aan oplossingen te denken) en door een goede organisatie van het proces (waarmee breed draagvlak verworven is) heeft dit geleid tot een gedragen plan en een grotere ruimtelijke kwaliteit. Het domino effect dat ontstond omdat de vaargeul moest worden uitgediept en het zand bruikbaar bleek voor de

planalternatieven, gaf overigens een niet mis te verstane positieve impuls aan het project.

Ook bij het Randmeer Noordoostpolder is nadrukkelijk gekozen voor een ontwerpogave en niet voor een inpassingsvraagstuk. Het is een integrale verkenning waarin aandacht is voor water en veiligheid, herstel van cultuurhistorie, ontwikkeling van landschap en natuur, kansen voor recreatie en woningbouw en dergelijke. De historische structuur van de ondergrond is leidmotief voor de basisontwerpen. Bij de netwerkenlaag wordt vooral accent gelegd op de laagdynamische netwerken van water en ecologie. Qua occupatie biedt een randmeer nieuwe kansen voor meervoudig ruimtegebruik. De belevingswaarde neemt toe, onder meer omdat Zuiderzeestadjes weer aan het water komen te liggen. Verder is de toekomstwaarde verbeterd omdat door deze ontwikkelingen de regionale economie verbreed kan worden.

Tot slot het voorbeeldproject Woonparken, waarin het proces centraal staat. Dit project tracht bij uitstek ruimte als integrale ontwerpogave te zien. De kern is dat verkeersplanologen en stedenbouwkundigen op VINEX-locaties samengebracht worden om samen te ontwerpen aan duurzaam stadsverkeer. Ruimtelijke kwaliteit dus door goede verkeersinpassing. Nu blijken veel VINEX-locaties zo te zijn ingericht dat ze eerder autogebruik bevorderen dan afremmen. Dat kan beter, vooral ook door de rol van de verkeersplanoloog in het proces te versterken. De gebruikswaarde van de infrastructuurnetwerken blijkt echter naar de mening van de deelnemers aan de workshop vaak een sluitpost te zijn in het stedenbouwkundig ontwerp. Op tijd een duidelijke keuze maken voor openbaar vervoer blijkt bovendien in de praktijk vaak moeilijk te financieren. Ook komt de beleving van de bewoner niet of veel te laat in beeld. Met de gemeente Houten als referentie zou meer haalbaar moeten zijn ten aanzien van de lokale integratie van verkeer en ruimte. Het blijkt dat de hoge ambities bij de start van ontwerpprocessen geleidelijk verwateren. Een integrale aanpak klinkt mooi, maar stelt weinig voor als aan het einde van de rit vooral door druk vanuit de markt weinig overblijft van de beoogde duurzame ontwikkeling. Vertrouwen, visie, helderheid en vasthoudendheid lijken belangrijke aspecten die bijdragen aan succesvolle samenwerking. Een slim en creatief ontwerp, zodat functies een juiste en samenhangende plaats krijgen in een groter geheel, is overigens ook heel belangrijk.

### **Rode draad**

Vijftien projecten en verschillende discussierondes en plenaire sessies later zegt iedereen dat het een nuttige en plezierige dag is. Na een wat moeizame start die dinsdag in de Euromast, wordt aan het slot gesproken

van een succes. Moeizaam omdat iedereen even moet wennen aan de gekozen invalshoek en de nieuwe matrix. Succesvol omdat – op de eerste plaats – het gesprek met elkaar over deze materie zeer wordt gewaardeerd. Hoewel de projecten zeer verschillend zijn en de informatie soms oppervlakkig, is veel van elkaar geleerd. Van visie tot beleid, van alternatieven tot optimale ontwerpen en van uitvoering tot meten en evaluatie, het is allemaal aan de orde gekomen. Uiteraard zijn daarbij aan het slot van de dag bij de plenaire terugkoppeling ook enkele eerste voorzichtige conclusies geformuleerd. De nieuwe matrix blijkt een handig hulpmiddel maar mag geen dwangbuis worden. Het valt op dat nauwelijks over de matrix zelf is gediscussieerd. Dat betekent dat de aanwezigen goed met de matrix uit de voeten kunnen. Zowel analytisch als methodisch is deze matrix dus een goede zet geweest. Ik noteer verder nog drie belangrijke conclusies c.q. opgaven als rode draad van deze dag.

Op de eerste plaats: leren is proberen.

De bereidheid en nieuwsgierigheid bij allen om breder te denken dan het sectorale vakgebied is groot. Het decor wordt daarbij gevormd door de paradigmawisseling in het verkeer en de waterstaat. Van mobiliteit terugdringen naar mobiliteit mag en van vechten tegen water naar meebewegen met het water, inclusief nieuwe ambities richting samenleving. Dat brengt ook een nieuwe vocabulaire met zich mee met nog onwennige termen als vrijheid, identiteit en genieten. Gebruik de ruimte die hierdoor ontstaat om te experimenteren. Het maken van plannen – in de zin van alternatieve ruimtelijke voorstellen omtrent de mogelijke, toekomstige ruimtelijke inrichting en dito functioneren – is bij uitstek het middel voor dit type experimenten in het kader van het werken aan ruimtelijke kwaliteit.

Op de tweede plaats: kwaliteit is meer is dan de som der delen.

In de workshop stond centraal de definitie van ruimtelijke kwaliteit in relatie tot de lagenbenadering. Zo is het ook bewust ingestoken. De aandacht voor processen, actoren (burgers!?) en communicatie ("wie beslist eigenlijk?", riep iemand) is hierdoor onderbelicht gebleven. Onderstreept werd wel dat kwaliteit de uitkomst is van planvormingsprocessen. Blijf dus niet blind voor de belangen maar ontrafel ook niet te ver omdat kwaliteit dan in de mist van cijfers, lidwoorden en grijze middelmaat verdwijnt. Maar maak van kwaliteit ook geen sluitstuk. Om te komen tot ruimtelijke kwaliteit in de zin van een mooie, betekenisvolle, adequate, houdbare ruimtelijke inrichting is een goed besluitvormingsproces een noodzakelijke randvoorwaarde. Het is echter niet zo dat een goed proces, waarin iedereen is gehoord en op adequate wijze met alle relevante belangen is rekening gehouden, zonder meer tot ruimtelijke kwaliteit zal leiden. Eindeloos "polderen" kan de zaak ook dood slaan.

Op de derde plaats: een goed plan verleidt.

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 nat nu een voorsprong heeft op droog omdat eerder tegen de grenzen van het oude beleid is aangelopen. Voor de natte projecten bleek het analysekader daardoor voldoende houvast te bieden. Omdat die projecten meer integraal zijn, kon makkelijker geswitcht worden tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde en de ondergrond, het netwerk en de occupatie. Ook konden daardoor de onderlinge relaties in de matrix eenvoudiger benoemd worden. Bij de droge projecten bleek dit allemaal wat lastiger. Let er op dat hoe meer mensen zich herkennen in en verleidt worden door een plan, hoe eenvoudiger het wordt om uit te voeren.

### **Een nieuwe rol voor V&W?**

'Explicitering' was de opdracht van deze eerste fase van het project, oftewel "wat is de bijdrage van V&W activiteiten aan ruimtelijke kwaliteit?" Die inzichten kunnen worden benut bij de omvangrijke (nieuwe) inrichtingsvraagstukken waarmee het departement nu en in de nabije toekomst zal worden geconfronteerd.

Belangrijk moment in deze fase is een workshop met de zes deelnemende instituten geweest. Doel was bestaande interpretaties van het concept ruimtelijke kwaliteit op basis van concrete voorbeelden te inventariseren. De besproken voorbeeldprojecten hebben stof genoeg opgeleverd voor een vervolg. Die volgende stap in het programma is operationalisering.

Voor Rijkswaterstaat lijkt hiermee het moment rijp om een nieuwe plaats en rol te verwerven in de ruimtelijke arena. Niet in de laatste plaats geprikkeld door het 'ruimte voor water' paradigma, zoals dat zich momenteel aftekent binnen het waterbeleid en waterbeheer, maar ook door de nadruk in het NVVP op maatwerk, gebiedsgerichte aanpak en de kwaliteit van de leefomgeving. Een rol voor V&W met meer profiel door scherp in beeld te krijgen op welke wijze de V&W activiteiten bijdragen aan de integrale ruimtelijke kwaliteit van ons land. Het is dan ook verheugend om te merken dat binnen dit ministerie het begrip ruimtelijke kwaliteit steeds vaker opduikt. Dat sluit goed aan op de gekozen hoofddoelstelling van het Nationaal Verkeer en Vervoerplan om aan iedereen een doelmatig, veilig en duurzaam functionerend verkeers- en vervoersysteem aan te bieden, waarvan de kwaliteit voor de individuele gebruiker in een goede

verhouding staat tot de kwaliteit voor de samenleving als geheel. Kwaliteit is daarbij meer dan alleen passen en meten of een garantie voor gemiddelde trajectnelheid, adequate waterberging of voldoende knooppunten. Kwaliteit gaat ook over de relatie met overig ruimtegebruik en de effecten van ingrepen. Dat biedt vervolgens ook een handreiking richting waardering en belangenafweging: is het economisch doelmatig, sociaal rechtvaardig, mooi, waardevol, aantrekkelijk, overzichtelijk en ook duurzaam? Dat voegt een nieuwe dimensie toe aan het vak van Verkeer en Waterstaat. Een operationeel concept ruimtelijke kwaliteit kan goede diensten verrichten bij integrale planvormingsprocessen binnen het beleidsveld van Rijkswaterstaat.

Toch lijkt op de keper beschouwd zo'n tweede stap naar operationalisering op dit moment te vroeg. Beter lijkt het om nog een keer zo'n ronde te doen, maar dan met minder projecten en meer diepgang. Ook zou dan meer de stap gezet kunnen worden van fysieke eigenschappen naar waarden en belangenafweging. Dat opent bovendien de deur om andere partijen binnen en aan het woord te laten. Een dagje zoals dit met een stuk of drie, vier projecten en een stuk of wat belangengroepen (VROM, EZ, LNV, een waterschap, een Regionale Directie, een ANWB) lijkt mij de meest geëigende route voordat tot verdere operationalisering wordt overgegaan. Daarbij kan de matrix van waarden in relatie tot de gelaagde ruimte (ondergrond, netwerk, occupatie) een zeer bruikbare rol vervullen.

Tot slot: als er één onderdeel van de rijksorganisatie is die via concrete uitvoeringsactiviteiten kan bijdragen aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit, dan is dat wel het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Niettemin is dit departement zich hiervan nog te weinig bewust, laat staan dat ze zich daarvoor verantwoordelijk voelt. 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 en zo verder. Ik zou zeggen: grijp je kans.

## Noten:

---

<sup>1</sup> Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Vierde nota over de ruimtelijke ordening, deel a: Beleidsvoornemen, Den Haag, 1988, blz. 9.

<sup>2</sup> Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Oriënteringsnota ruimtelijke ordening, blz. 99, Den Haag 1974. Centraal staat het spanningsveld tussen enerzijds de wens vanuit 'de maatschappij' tot flexibiliteit, veranderlijkheid en aanpassingen aan allerlei ontwikkelingen op economisch en cultureel vlak. Anderzijds kan dit op gespannen voet staan met de behoefte/ noodzaak om die snelle ontwikkelingen binnen de randvoorwaarden te houden van hetgeen in milieukundig opzicht verantwoord is, dat wil zeggen geen te grote belasting vergt van de natuurlijke grenzen en hulpbronnen.

<sup>3</sup> en de voorgangers daarvan zoals het cascoconcept en de strategie van de twee netwerken. Zie bijvoorbeeld: Rijksplanologische Dienst, Reisverslag van een expeditie langs twee netwerken; een toetsing van de strategie van de twee netwerken, Den Haag, 1997.

<sup>4</sup> Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, "Ruimte maken, ruimte delen; Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020, Den Haag 2000, blz. 025.

<sup>5</sup> In de Vijfde nota ruimtelijke ordening (Den Haag, 2000) wordt een nieuwe terminologie geïntroduceerd met de begrippenreeks: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat (blz. 008), die op enigerlei wijze wel te herleiden zijn tot de drieslag gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

<sup>6</sup> Maarten Jacobs, Kwaliteitsdenken over morgen, Tijdschrift Stedenbouw en ruimtelijke ordening, 2000, nummer 5

<sup>7</sup> Robert M. Pirsig, Zen en de kunst van het motoronderhoud, 1974 en: Lila, een onderzoek naar zeden, 1991.

<sup>8</sup> Zie met name: Rijksplanologische Dienst, Ruimtelijk beter investeren, Den Haag 1996 en pogingen om de toekomstscenario's van het RPD-project Nederland 2030 te karakteriseren in een matrix over ruimtelijke kwaliteit. Ook: VROM-raad, Kwaliteit in ontwikkeling, Advies 026, Den Haag 2001

<sup>9</sup> Pieter Hooimeijer, Henk Kroon en Joke Luttik, Kwaliteit in meervoud, uitgave Habiforum, Gouda 2001

<sup>10</sup> de volgende projecten waren geselecteerd: Woonparken (AVV), Succesvol regionaal openbaar vervoer (AVV), Regionale en kleine luchthavens (BD), Belevingswaardeonderzoek (BD), Routeontwerp A12 (DWW), Delta in de toekomst (DWW), Verkenning ruimtelijke kansen (DWW), Honsbossche Zeewering (RIKZ), Schetsontwerpen Brak (RIKZ), Biesbosch (RIZA), Enkhuizerzand (RIZA), Meer dan een randmeer (RIZA). Van buiten het ministerie waren de volgende drie projecten aangedragen: De Werven Vlissingen (VROM/STIR), Milieutalud Amersfoort (VROM/project Stad en Milieu), Ruilverkaveling Achterhoek (LNV). In dit essay worden vanwege de leesbaarheid om praktische redenen slechts enkele voorbeelden van projecten genoemd. Voor de samenvatting van de projecten tijdens de workshop leze men het formele verslag, opgemaakt door AGV.

<sup>11</sup> In de navolgende projectbeschrijvingen is volledig gekoerst op informatie die beschikbaar is gesteld door medewerkers van Rijkswaterstaat voorafgaand of tijdens de workshop.