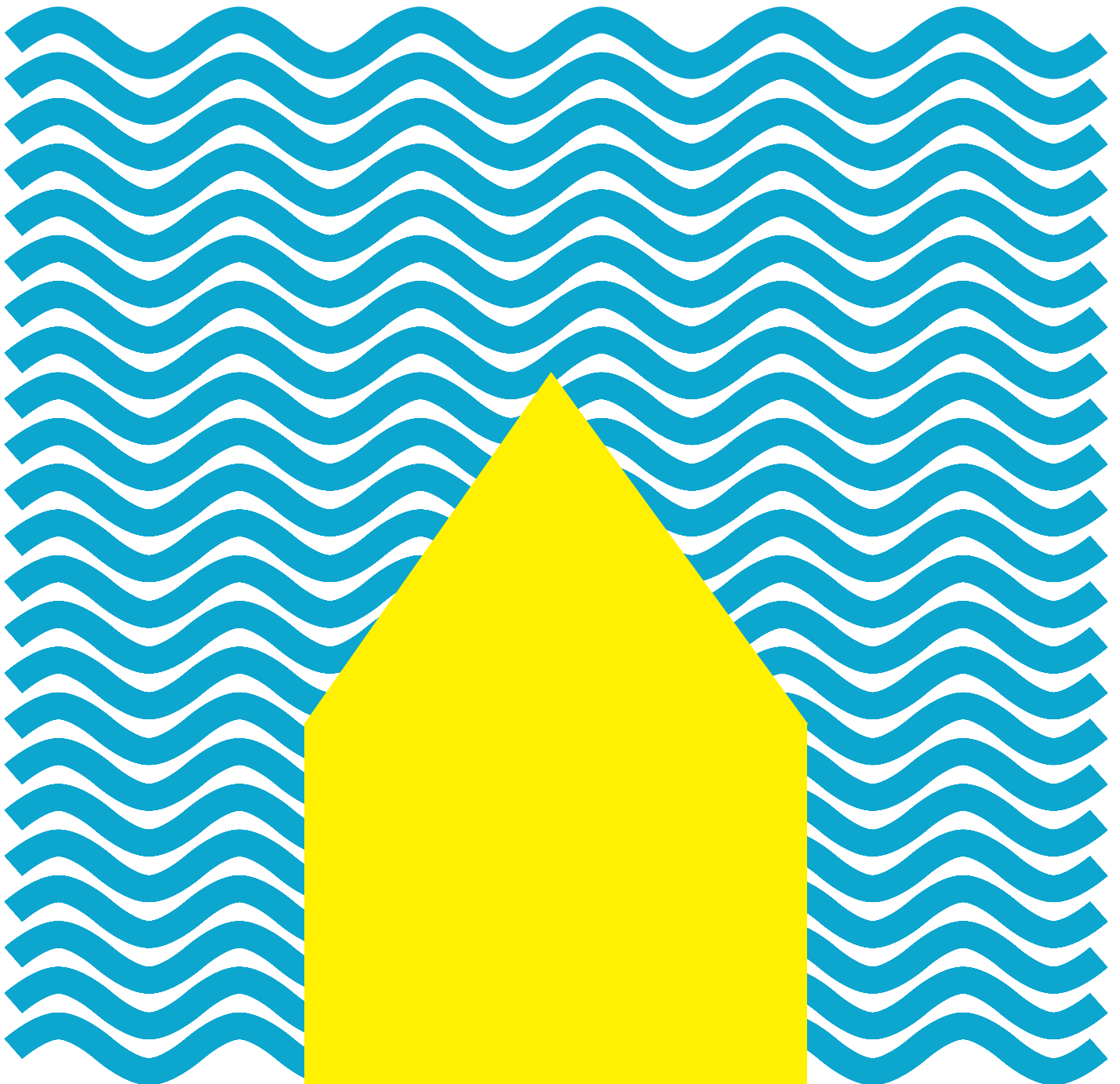


RUIJMTE, WATER EN ONTWERP



ONTWERPEN AAN DE DELTA

PLEIDOOI VOOR EEN INTEGRALE AANPAK VAN DE WATEROPGAVE

AAN: ALLE PROFESSIONALS DIE WERKEN OP HET SNIJVLAK VAN RUIMTE EN WATER

Deze notitie is een pleidooi voor een ruimtelijke benadering van de wateropgave – voor een integrale aanpak, de inzet van het ruimtelijk ontwerp en een heldere taakverdeling. Het vindt zijn oorsprong in een schijnbare tegenstrijdigheid. Aan de ene kant de overtuiging dat de samenhang tussen ruimte en water een onbetwistbaar onderdeel is van de Nederlandse identiteit, verankerd in de wijze waarop we ons land al eeuwenlang inrichten en vormgeven. Aan de andere kant de zorg dat ruimte en water van elkaar losgezongen raken, dat de integrale werkwijze, de inzet van ontwerp en de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit van tafel dreigen te vallen.

Die zorg is op het eerste gezicht ongefundeerd. We genieten van het succes van Ruimte voor de Rivier, het rijksprogramma waarin een sectoraal vraagstuk (de bescherming tegen hoogwater) is opgewaardeerd tot integrale gebiedsontwikkeling. Er is alom waardering voor het in het Nationaal Waterplan geïntroduceerde idee van ‘meerlaagsveiligheid’. Kernboodschap: het voorkomen van overstromingen gaat gepaard met een duurzame ruimtelijke inrichting, een streven dat doorklinkt in het in 2008 gestarte Deltaprogramma. Dit programma moet Nederland de komende decennia beschermen tegen overstromingen en landschappen en steden voorzien van een klimaatbestendige inrichting.

Toch zorgt datzelfde Deltaprogramma voor onrust. Ten eerste omdat in de implementatie van meerlaagsveiligheid de aandacht voor laag 2 en 3 tekort schiet. Ten tweede omdat de uitvoering van het Deltaprogramma is neergelegd bij partijen die nog weinig ervaring hebben met een integrale aanpak en de inzet van ontwerp. Ten derde bestaat het gevaar dat onder het mom van ‘sober en doelmatig’ technische kortetermijnmaatregelen de boventoon voeren. Dit gaat ten koste van integrale langetermijnoplossingen die de Nederlandse delta voor volgende generaties veilig en mooi moeten houden.

‘Nederland kampt met een veiligheidsparadox – door het rotsvaste vertrouwen in onze dijken willen we er niet aan dat het ook mis kan gaan’

I. ANALYSE

ER WORDT NOG TE WEINIG INVULLING GEGEVEN AAN HET CONCEPT ‘MEERLAAGSVEILIGHEID’

De filosofie achter meerlaagsveiligheid is lovenswaardig. Op drie niveaus moet gewerkt aan zowel de bescherming tegen overstromingen als het inperken van de gevolgen daarvan. Het gaat om bescherming, duurzame ruimtelijke inrichting en rampenbeheersing. Het sterke concept wordt vooralsnog met de mond beleden. In de praktijk blijkt de eerste laag prioriteit te hebben, onder meer doordat diegenen die aan zet zijn zich niet vanzelfsprekend vereenzelvigen met de andere twee lagen. Veel waterschappen hanteren het standpunt dat zij alleen over hoogwaterbescherming gaan. Vanuit hun optiek overigens een legitieme stellingname: al 800 jaar zorgen ze door dijk aanleg, -beheer en -onderhoud dat de Nederlandse delta veilig en bewoonbaar is.

Ondanks dat het Deltaprogramma een brede blik bepleit, ligt de nadruk nu nog op dijkverzwaring. De economische rendabiliteit om achter de dijken maatregelen te nemen is klein, waardoor een duurzame ruimtelijke inrichting (de tweede laag) moeilijk tot wasdom komt. Daarnaast frustreert het accent op sterke dijken niet alleen het verkennen van andersoortige oplossingen (rivierverruiming, *building with nature*), maar ook het versterken van landschappelijke kwaliteiten en het inspelen op langetermijnontwikkelingen.

NORMEN ZIJN HEILIG – MAAR NIET OP ALLE TERREINEN

Omdat overheden worden afgerekend op de in het Deltaprogramma vastgestelde veiligheidsnormen (ook budgetten zijn hieraan gerelateerd), is het handelingsperspectief beperkt. Daardoor bestaat het gevaar dat watervraagstukken worden verengd tot technische kwesties – de dijkopgave als een gebiedsopgave zien

is dan een brug te ver. Door de nadruk op normen is voor innovatieve oplossingen en denkbare scenario's na 2050 nauwelijks plaats.

In het ruimtelijke domein daarentegen is de regelgeving met betrekking tot overstromingsrisico's vrijblijvend. Zo is de betekenis van de watertoets afgekalfd, bovendien een instrument dat pas achteraf wordt ingezet. De belangrijkste uitgangspunten uit de Deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie (over hoe steden en gebieden kunnen inspelen op wateroverlast en extreme regenval) zijn niet geborgd in het ruimtelijk beleid van de provincies, laat staan dat ze deel uitmaken van uiteenlopende programma's van eisen die overheden en marktpartijen gebruiken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Durven we een verbod in te stellen voor de laaggelegen delen van Nederland waar het buitengewoon onverstandig is om te bouwen?

EEN BLINDE VLEK

Er heerst dus een rotsvast vertrouwen in ons verdedigingssysteem van dijken en duinen. Niet geheel onterecht, maar onachtzaamheid over onze kwetsbaarheid ligt op de loer. Zo blijkt waterveiligheid opmerkelijk genoeg voor veel ruimtelijke professionals een blinde vlek.

De kans op een overstroming is klein, maar de gevolgen zijn enorm – plannenmakers en ontwerpers gaan gemakkelijk voorbij aan de gigantische impact die bijvoorbeeld een kustdoorbraak heeft op het functioneren van de Randstad, of een rivierdoorbraak op de Betuwe. Veel ontwerpers en planners ontberen de benodigde fysisch-geografische kennis om watervraagstukken goed te doorgronden. Ook dit zorgt dat ruimtelijke adaptatie – laag 2 in het concept van meerlaagsveiligheid – vooralsnog te weinig uit de verf komt.

II. KANTELPUNT

UIT DE LOCK-IN!

Aanzienlijke aandacht voor dijkversterking, een veiligheidsparadox (door het grote vertrouwen in het verdedigingssysteem wanen we ons onoverwinnelijk), de nadruk op normering – het is tijd om deze *lock-in* te doorbreken, zeker nu zeespiegelstijging en klimaatverandering meer dan ooit deel uitmaken van het maatschappelijk debat. Alleen dan ontstaat ruimte om de wateropgave met een brede blik te bezien, alleen dan zal ruimtelijke adaptatie realiteit worden, alleen dan komen andersoortige oplossingen en de lange termijn weer op tafel.

Hier en daar is het doorbreken van de *lock-in* al gestart. Sommige waterschappen hebben al aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en gebiedsontwikkeling – koppelingen met natuur, landbouw, recreatie, energie en woningbouw. De mogelijkheden voor ruimtelijke adaptatie worden steeds vaker onderzocht, met name op plekken waar kwetsbare objecten en vitale infrastructuur liggen.

BEWUSTWORDING EN OPENHEID

Maar om echt uit de *lock-in* te geraken moet het vertrouwen in het beschermingssysteem genuanceerd worden. We herinneren ons het hoge water van 1993 en 1995, maar dergelijke gedachten roepen nauwelijks gevoelens van gevaar op. Dit komt doordat de perceptie van onschendbaarheid al dan niet bewust in stand wordt gehouden. De kans op die ene superstorm is weliswaar klein, de gevolgen zijn zoals gezegd niet te overzien.

Dit komt onder andere doordat simulaties die het verloop van een overstroming tonen onvoldoende bekend zijn. De website overstroomik.nl, de televisieserie 'Als de dijken breken' en technologische toepassingen als *serious gaming* kunnen helpen om risico's en consequenties tussen de oren te krijgen.

ONTWERPERS: LAAT ZIEN WAT JE KAN

De roep om een brede blik, de vraag naar aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, de behoefte aan ondenkbare oplossingen, een visie voor de lange termijn, het ontwerp van waterstaatkundige kunstwerken – juist op deze punten kunnen landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen, kunstenaars, architecten en planologen het verschil maken. Het is aan henzelf om dit aan de rest van de wereld kenbaar te maken. Als ontwerpers ingenieurs en water- en risico-experts willen overtuigen van een integrale aanpak moeten zij zich verdiepen in die vakgebieden. Als zij ontwikkelaars en gemeenten willen afhouden van 'domme' bouwplannen in risicogebieden, moeten zij de morele plicht voelen om een duurzame ruimtelijke inrichting daadwerkelijk tot stand te brengen. Als ontwerpers zichzelf zien als de schakel tussen instituties, ingenieurs, belangenorganisaties en burgers zijn vaardigheden op het vlak van communicatie en verbeelding noodzakelijk. Als zij de wateropgave willen aanscherpen en nieuwe oplossingen willen inbrengen, moet ontwerp onderzoek een volwaardige positie krijgen.

Blijven we dijken ophogen of is er ruimte voor andere oplossingen, zoals rivierverruiming of zelfs natuurlijke ophoging door vloeibemesting?'

‘Burgers denken op meerdere niveaus. Ze kennen het gebied, weten wat werkt, sommigen zijn lid van het dijkleger’

III. AANBEVELINGEN

NIET DE OPLOSSING, MAAR DE BENADERING MAAKT HET VERSCHIL

Het is onbegrijpelijk dat in een land waar ruimte en water zo met elkaar verweven zijn, de rolverdeling tussen overheden onderling, tussen publieke en private partijen en tussen top-down en bottom-up nog altijd vragen oproept. Het werken aan waterveiligheid en ruimtelijke ordening zal nooit meer een taak zijn van de rijksoverheid alleen. De enorme opgave waarvoor we ons de komende decennia gesteld zien, zal hoe dan ook lokaal en op kleine schaal worden opgepakt. Waterschappen en gemeenten hebben een sleutelrol. De verwachtingen zijn hooggespannen: we verlangen een integrale aanpak, oog voor ruimtelijke kwaliteit en een adaptieve ruimtelijke inrichting.

DE KORTE TERMIJN IN DIENST VAN DE LANGE TERMIJN

Kortetermijnrepen moeten gerelateerd zijn aan langetermijndoelen, zoals gedaan in het project ‘**Rivier als getijdenpark**’. Plannen voor de korte termijn (behoud van een open haven, de aanleg van natuurvriendelijke oevers, beleefbaar maken van getijden) zijn verenigd om over een lange periode ambities op het gebied van klimaat-verandering, ecologie en stedelijke ontwikkeling voor elkaar te krijgen. Het is bijkans een ideale gang van zaken: sectorale opgaven worden ‘meegekoppeld’, stedelijke ontwikkeling wordt afgestemd op het watersysteem en buitendijkse gebieden fungeren als proeftuin om nieuwe maatregelen te testen.

HET IS EEN CULTURELE OPGAVE – LUISTER NAAR BURGERS

Architectuurhistoricus Auke van der Woud beschrijft in zijn boek ‘Het lege land’ de vanzelfsprekendheid waarmee in de achttiende eeuw water, landschap en occupatie op elkaar waren afgestemd. Wat kunnen we

leren van die tijd, van oplossingen als ‘vloeibemesting’ die onder specifieke culturele omstandigheden het levenslicht zagen?

Hier verschijnen de burgers ten tonele. Zij zijn als geen ander in staat om projecten te voeden met verhalen, ervaringen, problemen, kwaliteiten en herinneringen, essentieel als we het verhogen van de veiligheid willen combineren met het versterken van de gebiedsidentiteit. Burgers komen niet met plannen of een overkoepelende visie. Maar ze weten wel wat in een gebied speelt, hoe een landschap werkt, wat in het verleden al is gedaan. In die zin zijn ze zeer relevant voor alle niveaus in het concept meerlaags-veiligheid: de dijk verdedigt hun achtertuin, elke dag leven ze met water, sommigen dienen in het dijkleger dat optreedt in tijden van nood.

HET RIJK IS EEN SCHEIDSRECHTER

De rijksoverheid moet ‘scheidsrechteren’ – om te zorgen dat waterschappen een brede blik hanteren en gemeenten niet kiezen voor ruimtelijke ontwikkelingen waarmee ze op korte termijn snel succes boeken. Scheidsrechteren klinkt eenzijdig en toetsend, maar het is vooruitstrevend en kaderstellend bedoeld. Een visie is nodig: van sober en doelmatig naar ‘het best geordende land ter wereld, met een sterke economische concurrentiepositie, anticiperend op klimaat’. Veranker dit streven in de Nationale Omgevingsvisie – met voorbeeldprojecten, ontwerpend onderzoek, interdisciplinaire kennisprogramma’s – zodat het bij elk nieuwbouw-, herstructurerings- of dijkproject serieus genomen worden. De recent verschenen Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020 (ARO) biedt hiervoor de ideale voedingsbodem. Op het niveau van normering en regelgeving kan gedacht worden aan een ‘watereffectrapportage’ (toetsing vooraf en als grondslag voor een ontwerp-proces) of een ‘keurmerk water’ voor bouwplannen.

DUURZAAM ONDERNEMEN

Ook het bedrijfsleven is zich vanwege het grote vertrouwen in de dijken weinig bewust van de consequenties die een overstroming voor hen heeft. Ondernemingen zouden zich moeten roeren, vergelijkbaar met de oproep die onder andere Shell, Eneco en Havenbedrijf Rotterdam onlangs in de energiediscussie deden. Wat verwachten (buitenlandse) bedrijven met betrekking tot het watervraagstuk, wat is volgens hen nodig om Nederland interessant en veilig te houden? Een noemenswaardig initiatief is **Next Level Sustainable Urban Delta** waarin bedrijven en onderzoeksinstituten werken aan een duurzame inrichting van de Nederlandse delta.

BORG KWALITEIT EN ONTWERP IN AANBESTEDINGEN

Via zogenoemde design- en constructieaanbestedingen komen de planvorming en de realisatie steeds vaker terecht bij consortia van aannemers, bouwers en baggeraars. Het voert te ver om de aanbestedings-systematiek te betwisten, maar het is raadzaam om in de EMVI-criteria uitspraken te doen over kwaliteitseisen en de inzet van een ontwerper.

Deze notitie is een initiatief van de **Branchevereniging Nederlandse Architectenbureaus (BNA)** en het onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu ressorterende **Delta Ontwerpplatform**. Dit document is het startpunt voor een brede discussie over de samenhang tussen ruimte, water en ontwerp.

De tekst is gebaseerd op een rondetafelgesprek dat plaats had op 17 november 2016. Onder leiding van journalist Tracy Metz namen zes personen deel: landschapsarchitect Jannemarie de Jonge (Wing), Frans Klijn van onderzoeksinstituut Deltares, architect Femke Feenstra (dJGA Architecten), onderzoeker Pieter Boone van Alterra, BNA-directeur Fred Schoorl en Walter de Vries van de gemeente Rotterdam. Namens de BNA en het Delta Ontwerpplatform waren Jutta Hinterleitner en Michiel van Dongen aanwezig. De tekst is geschreven door journalist Mark Hendriks, het grafisch ontwerp is van Sietske Sips.

Meer informatie:

PostbusDeltaOntwerpplatform@minienm.nl,
bna-onderzoek@bna.nl.

‘Is de norm een kwaliteit of kwaliteit de norm?’

GOEDE VOORBEELDEN

Route 53 is een van de zes voorstellen uit de ontwerpstudie **De adaptieve dijk** van BNA Onderzoek. Een team van De Jong Gortemaker Algra Architecten, Bosch Slabbers landschaps-architecten en SteenhuisMeurs neemt de beleving en de historie van het dijktracé tussen Deventer en Zwolle als uitgangspunt voor de noodzakelijke dijkversterking. De ontwerpers bedachten mede op basis van verhalen van dijkbewoners een *scenic route* waarmee de ervaring van de Sallandse bandijk en het landschap wordt versterkt.

Projecten '17 is het jaarboek van het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). De publicatie brengt in beeld hoe waterschappen en andere beheerders ervoor zorgen dat Nederland beschermd blijft tegen overstromingen. Het Rotterdamse bureau Lola landscape architects bedacht een boekconcept waarin met kaarten, infographics, plantekeningen en fotomateriaal talloze projecten en werkzaamheden uit het HWBP zijn gepresenteerd. In het jaarboek is ook aandacht voor innovatieve oplossingen. Het boek is vooral bedoeld om de communicatie over het Hoogwaterbeschermingsprogramma naar een hoger plan te tillen.

Het **Dakpark in Rotterdam** fungeert niet alleen als waterkerende dijk, maar herbergt ook een splinternieuw winkelcentrum. Bovenop is een stadspark gemaakt voor de bewoners van Delfshaven. Het hellende wijkpark laat zien hoe

een urgent watervraagstuk samen kan gaan met een doeltreffende vergroening van de stad.

Gebouwd water is een project van BNA Kring Rijnmond, het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie en de gemeente Rotterdam. In drie wijken worden eigenaren en bewoners gestimuleerd om maatregelen te nemen tegen klimaatverandering. Ook gemeente, waterschappen en het waterbedrijf nemen deel.

Een vergelijkbaar initiatief is **Amsterdam Rainproof**, waarin bewoners, ambtenaren en ondernemers worden uitgedaagd slim met de extreme regenval in de hoofdstad om te gaan. Denk aan waterdoorlatende bestrating, groene daken en geveltuinen.

De zeedijk langs de Eems-Dollard voldoet niet meer aan de veiligheidsnormen. Omdat de dijk in een aardbevingsgevoelig gebied ligt is dijkversterking noodzakelijk. Ook heeft Noordoost-Groningen behoefte aan nieuwe economische impulsen, en de natuur in het estuarium is toe aan een kwaliteitsverbetering. **De multifunctionele dubbele dijk** moet drie doelen verenigen: veiligheid, nieuwe economische dragers en een hogere biodiversiteit.

HET PLEIDOOI

Deze notitie is een pleidooi voor een ruimtelijke benadering van de wateropgave. Waarom? De nadruk op dijkverzwaring en normering leidt tot een veiligheidsparadox – we wanen onszelf onaantastbaar. Deze *lock-in* gaat ten koste van alternatieve oplossingen, een visie voor de lange termijn en ruimtelijke adaptatie.

Daarom is nuance nodig in het vertrouwen in onze waterkeringen. De kans op een overstromingsramp is klein, maar de impact niet te overzien. Dus:

- De benadering is relevant – lokaal en kleinschalig.
- Korte termijn in dienst van langetermijndoelen.
- Het is een culturele opgave.
- Ontwerp- en waterwereld moeten zich in elkaar verdiepen.
- Scheidsrechteren op rijksniveau.
- Bedrijfsleven moet zich roeren.

‘Ontwerpers hebben de morele plicht om de ruimtelijke inrichting aan te passen aan waterveiligheidsrisico’s’
