

CASE-STUDY

RUIMTE VOOR DE RIVIER-PROJECTEN BIJ DEVENTER

RUIMTELIJK KWALITEITSKADER

TOETS 05 07

Naast – uiteraard – veiligheid tegen overstromen, geldt voor alle projecten in het kader van de PKB Ruimte voor de rivier dat er 'ruimtelijke kwaliteit' gerealiseerd moet worden. Maar ja, wat is dat nu eigenlijk? Deze taaie kwestie werd voor de gemeente Deventer en de provincie Overijssel zeer actueel, omdat er onder hun hoede ter hoogte van Deventer twee nevengeulen door de IJsseluiterwaarden moeten komen. Besloten werd om, voordat de planstudies van start gingen, een Ruimtelijk Kwaliteitskader uit te werken. Dit RKK maakt doelstellingen en ontwerpgegevens in elk geval concreet en zelfs ook een beetje meetbaar. Bovendien is via dit RKK nu vooraf al de discussie gevoerd welke maatregelen echt 'des Ruimte voor de riviers' zijn, en welke maatregelen uit andere potjes betaald moeten gaan worden. Dat voorkomt teleurstellingen achteraf.

Pim Nijssen en Marjan Vervoort

Kijk zelf maar eens op Google Earth: ter hoogte van Deventer is het winterbed van de IJssel erg smal. Onder normale omstandigheden is dat geen probleem, maar bij extreem hoogwater is hier sprake van een heuse flessenhals. Vandaar dan ook dat de PKB Ruimte voor de rivier erin voorziet dat hier in de komende tien jaar maatregelen worden genomen, zodat de stad ook op lange termijn afdoende beschermd is tegen overstromingen. Concreet gaat het om de aanleg van twee nevengeulen (zie figuur 1). Die moeten er samen voor zorgen dat de rivier alhier bij hoge afvoeren op volle toeren kan draaien om het water snel richting IJsselmeer te krijgen. De gemeente Deventer is verantwoordelijk voor de nevengeul aan de overkant van de oude stad, door de Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard. De provincie Overijssel is verantwoordelijk voor de nevengeul door de Keizers-, Stobben- en Olsterwaard, even ten noorden van Deventer. Hoewel beide projecten een eigen projectleider en verantwoordelijk bestuurder hebben, is voor de twee projecten één projectorganisatie ingericht.

Zeer recent is de gezamenlijke startnotitie voor de planstudies naar deze twee nevengeulen verschenen. Zie www.ruimtevoordeijssel.nl. Dit artikel gaat over wat er aan deze startnotitie is voorafgegaan. Daarbij ligt het accent op het ontwerpen én vaststellen van een zogenoemd Ruimtelijk Kwaliteitskader. Waarom is zo'n RKK wenselijk bij dit soort projecten? En wat komt er kijken bij de uitwerking ervan?

Figuur 1. Concreet gaat het om de aanleg van twee nevengeulen.

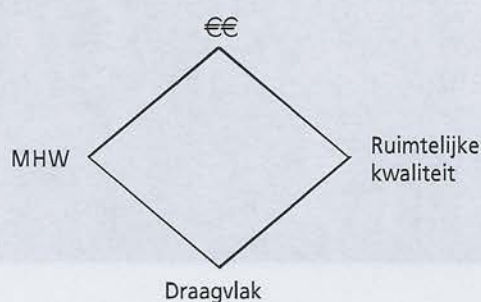


Vier facetten

De projecten die in de PKB Ruimte voor de rivier zijn opgelijnd, hebben twee hoofddoelen: verbetering van de veiligheid én verhoging van de ruimtelijke kwaliteit in de projectgebieden. Daarnaast spelen uiteraard geld (wat kost het, wie betaalt het?) en het draagvlak in de omgeving een rol. Deze vier relevante facetten zijn weergegeven in figuur 2.

'Veiligheid' is concreet te kwantificeren, namelijk in termen van hoeveel centimeters de waterstand zou moeten dalen als zich een zogenoemd maatgevend hoogwater (mhw) aandient. De twee nevengeulen bij Deventer moeten een 'mhw-verlaging' van respectievelijk 17 en 10 centimeter opleveren. In dat geval zijn de waterkeringen hoog en stevig genoeg om het wettelijk vereiste beschermingsniveau te bieden. Omgekeerd: komen de nevengeulen er niet, dan wordt de kans op overstromingen op termijn groter dan voor dit gebied aanvaardbaar wordt geacht.

Figuur 2. Vier facetten bij Ruimte voor de rivier-projecten.



'Geld' is op zichzelf eveneens concreet. Feit is in elk geval dat het Rijk voor de twee nevengeulen bij Deventer respectievelijk 35 en 50 miljoen euro reserveert. Daar zullen de gemeente en de provincie het dus mee moeten doen. Dit sluit extra maatregelen en extra kosten op voorhand niet uit, maar in principe zullen dan andere partijen voor de extra kosten moeten opdraaien. Daar komen we later nog op terug.

'Ruimtelijke kwaliteit' en 'draagvlak' zijn daarentegen facetten die zich veel lastiger laten concretiseren in centimeters, euro's of welke eenheid dan ook. Toch is het voor een geslaagd project essentieel ook hierover vooraf duidelijke afspraken te maken. In Deventer is dat gebeurd.

Functies van het RKK

Welke ruimtelijke kwaliteitsdoelen streven we na? Deze vraag hebben de gemeente Deventer en de provincie Overijssel voor aanvang van het project willen beantwoorden om daarmee direct duidelijkheid te ver-

DE AUTEURS

Pim Nijssen (Tauw BV, pim.nijssen@tauw.nl, 06-46392586) is planoloog en namens de gemeente Deventer projectleider voor het project Bolwerksplas, Worp en Ossenwaard. Marjan Vervoort (Vervoort Projectgoed, marjan.vervoort@projectgoed.nl, 06-41338877) is projectsecretaris namens de Dienst Landelijk Gebied en ondersteunt beide projecten. Met dank aan Robert Mater (provincie Overijssel) en Hans Dekker (bureau DN Urbland) voor hun commentaar en advies en aan DN Urbland voor de illustraties.



De IJssel bij Deventer moet meer ruimte krijgen.

12 schaffen over hun ambities enerzijds en van het ministerie helderheid te krijgen over de haalbaarheid van deze ambities anderzijds. Provincie en gemeente willen immers niet het risico lopen uiteindelijk een onverkooptbaar (geen draagvlak) of onhaalbaar (geen geld) plan te presenteren. Gelijktijdig met het Plan van Aanpak voor beide projecten is daarom een Ruimtelijk Kwaliteitskader opgesteld, dat door alle betrokken overheden voor de zomer is vastgesteld.

Het doel van het Ruimtelijk Kwaliteitskader is uiteindelijk drieledig: (1) de ruimtelijke kwaliteitsambities voor de twee Deventer Ruimte voor de Rivier-projecten presenteren, (2) deze ambities concreet meetbaar en toetsbaar maken, en (3) een eisenpakket van de provincie Overijssel en de gemeente Deventer op tafel leggen richting het Ministerie van Verkeer en Waterstaat waar het de vereiste bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit voor de plannen betreft.

Met de vaststelling door de colleges van Burgemeester en Wethouders van Deventer en Gedeputeerde Staten van Overijssel heeft het RKK een formele status. Het vormt één van de meest cruciale inhoudelijke documenten binnen het project en daarmee een cruciale stap in het project. Het kadert het project immers in belangrijke mate in, presenteert de bestuurlijke ambitie én kan bogen op breed maatschappelijk draagvlak.

Eisen aan eisen

Bij ruimtelijke kwaliteitseisen is het van belang deze concreet en, waar mogelijk, meetbaar ('smart') te omschrijven. Tevens is het van belang keuzes te maken. Niet alles kán en niet alles is wenselijk.

Het is voorts essentieel om gedurende het planproces steeds de discussie te voeren over zaken die juist op dát moment relevant zijn. Hierdoor houd je overzicht en zorg je dat wordt gestuurd op basis van zaken die er dán toe doen.

Bij de start van het planproces is het bijvoorbeeld niet relevant of een recreatiepad van schelpen of van zand is. Aan de andere kant moet je bij je definitieve planontwerp niet nog de discussie gaan voeren over de vraag of een gebied überhaupt wel opengesteld moet worden voor recreatie. Hoewel dit een open deur lijkt, bestaat wel degelijk het gevaar dat discussies gedurende het planproces op een onvoldoende gestructu-

reerde wijze plaatsvinden. Het grote risico hiervan is dat je als overheid onduidelijk bent over je wensen en – bezwaarlijker nog – de sturing verliest op de inhoud van je plan. Juist bij een diffuus onderwerp als ruimtelijke kwaliteit is het essentieel hoofd- en bijzaken van elkaar te scheiden.

Methodiek: zes stappen

Het Ruimtelijk Kwaliteitskader is opgesteld via zes stappen (zie hieronder). Hierbij was een grote rol ingeruimd voor vertegenwoordigers van belangenorganisaties, ambtelijke vertegenwoordigers en bewoners. Het uiteindelijke resultaat is te vinden op www.ruimtevoordeijssel.nl.

Stap 1: analyse huidige situatie

Startpunt van het proces vormde een verkennende analyse van het gebied door het vastleggen van de bestaande kwaliteiten en knelpunten en de huidige kansen en bedreigingen. Doel hiervan was om een gedeeld beeld te krijgen van hetgeen we zoveel mogelijk zouden moeten bewaren (de kwaliteiten) en hetgeen met de aanleg van de nevengeulen wellicht verbeterd kan worden (bestaande knelpunten). Voorbeelden van kwaliteiten vormen het beschermde stadsgezicht van Deventer, de natuurwaarden in de Ossenwaard en het reliëf in de Keizerswaarden. Bestaande knelpunten zijn bijvoorbeeld de conflicten tussen recreant en natuur op diverse plekken, het rommelige aanzicht rondom het IJsselhotel en de krappe plas voor de watersporters ten noorden van Deventer.

Stap 2: analyse toekomstige situatie

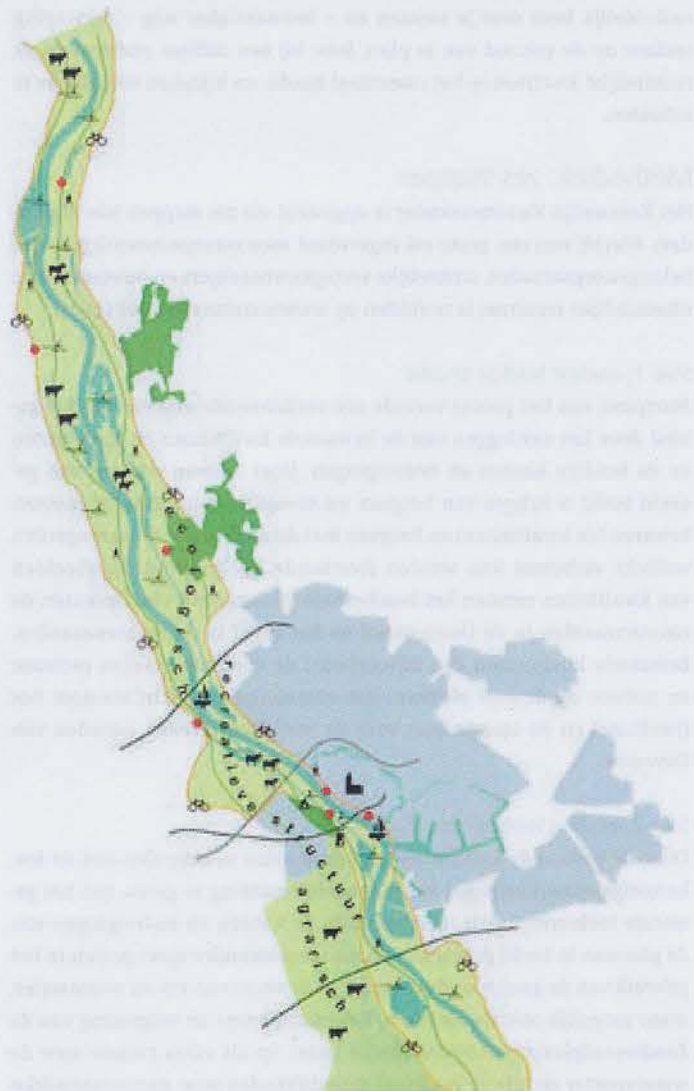
Door de bestaande kwaliteiten en knelpunten te koppelen aan de toekomstige ontwikkelingen is het mogelijk richting te geven aan het gewenste toekomstplaatje. Hiervoor zijn de kansen en bedreigingen van de plannen in beeld gebracht. Kansen worden onder meer gezien in het gebruik van de geul voor de recreant in de vorm van vis- en zwemwater, maar mogelijk ook als roeibaan. Daarnaast levert de vergroting van de Zandweerdplas zowel hydraulische winst op als extra ruimte voor de watersporter en zijn er heel veel mogelijkheden voor natuurontwikke-

ling, mits goed uitgevoerd. Bedreigingen zijn er echter ook. De geul zorgt voor een slechtere bereikbaarheid van de IJssel (barrière) voor zowel agrariërs als recreanten, is een gebiedsvreemde ingreep in het karakteristieke IJssellandschap en – en dat is misschien wel het meest gevoelige punt – vormt een bedreiging voor het beschermde historische stadsgezicht van de stad Deventer.

Stap 3: schets van de ontwikkelingsrichting – het streefbeeld

Door de huidige en toekomstige situatie met elkaar te verbinden, is de ontwikkelingsrichting te bepalen: wat is de ambitie waar we met de ruimtelijke kwaliteit in het project naar toe willen? Zonering en structurering van het projectgebied hebben hierbij een belangrijke rol gespeeld. Het streefbeeld is globaal weergegeven in figuur 3 en, kort gezegd, als volgt geformuleerd: Na enige jaren geniet het Deventer uiterwaardenlandschap landelijke bekendheid. Grote delen van het gebied hebben zich ontwikkeld tot een eldorado voor de natuur. Door een betere samenhang met de omliggende delen van de uiterwaarden langs de IJssel is het gebied grootschaliger geworden. Aan de andere kant is

Figuur 3. Het streefbeeld van het Ruimte voor de rivier-project bij Deventer.



het kleinschaliger en afwisselender geworden. Er is een completer systeem gerealiseerd.

De Deventer uiterwaarden trekken veel bezoekers zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor het natuurlijke systeem. De stadseconomie vaart wel bij de toename van bestedingen en er is veel belangstelling voor het nieuwe landschap.

Stap 4: bouwstenen voor het ontwerp

Het geformuleerde streefbeeld kan op uiteenlopende wijzen worden gerealiseerd. In de vierde stap is op een rij gezet wat de relevante bouwstenen zijn en in hoeverre er per bouwsteen variatiemogelijkheden zijn. Aan de hand daarvan kunnen in de planstudie vervolgens integrale alternatieven worden opgesteld. Bij de inventarisatie van de bouwstenen en de variatiemogelijkheden per bouwsteen zijn steeds verschillende deelbelangen meegenomen om zodoende het speelveld volledig in kaart te brengen.

De zandwinplassen zijn een voorbeeld van zo'n bouwsteen. Deze kunnen op verschillende manieren worden opgenomen in het plan: (1) door ze onderdeel te laten uitmaken van de nevengeul (scheelt graafwerk), (2) door ze deels te dempen en daarmee ecologisch aantrekkelijker te maken en geld te verdienen door vrijkomende grond meteen te hergebruiken, of (3) door ze te behouden als plas.

Een ander voorbeeld vormt de passage van de geul rondom het IJsselhotel direct tegenover de historische binnenstad van Deventer. Hier kan de geul (1) tussen hotel en IJssel doorgetrokken worden (smal en diep), (2) achterlangs worden geleid door het Worplantsoen, of (3) aan weerszijden komen waardoor het hotel op een eiland komt te liggen.

Stap 5: gevoeligheidsanalyse

Alle bouwstenen zijn globaal beoordeeld op hun financiële gevolgen en hun bijdrage aan de verlaging van de waterstand. Hierdoor is gevoel gekregen voor het gebied en de effectiviteit van deelkeuzes op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit voor de twee overige relevante criteria (kosten en waterstandsvaling). Het bood tevens de mogelijkheid al direct duidelijkheid te krijgen over niet-realistische oplossingsrichtingen. Irreëel dure ideeën zijn geschrapt, net als voorstellen die leiden tot opstuwung van de IJssel. Het ontzien van de Zandweerdplas met haar vele watersportverenigingen door de geul pas ten noorden ervan te laten beginnen bleek bijvoorbeeld niet haalbaar, doordat daarmee de echte bottleneck in de IJssel niet zou worden aangepakt. De bijdrage aan de veiligheid zou dan dus te gering zijn. Anderzijds toonde diezelfde berekening aan dat de combinatie van watersport met een nevengeul in tegenstelling tot eerdere verwachtingen wel degelijk mogelijk is, mits een herschikking van de plas zou plaatsvinden.

De gevoeligheidsanalyse heeft daarmee bijgedragen aan een vorm van 'verwachtingsmanagement' en het al vroegtijdig aanscherpen van de realiteitswaarde van de ambities, maar ook nieuwe inzichten in beeld gebracht.

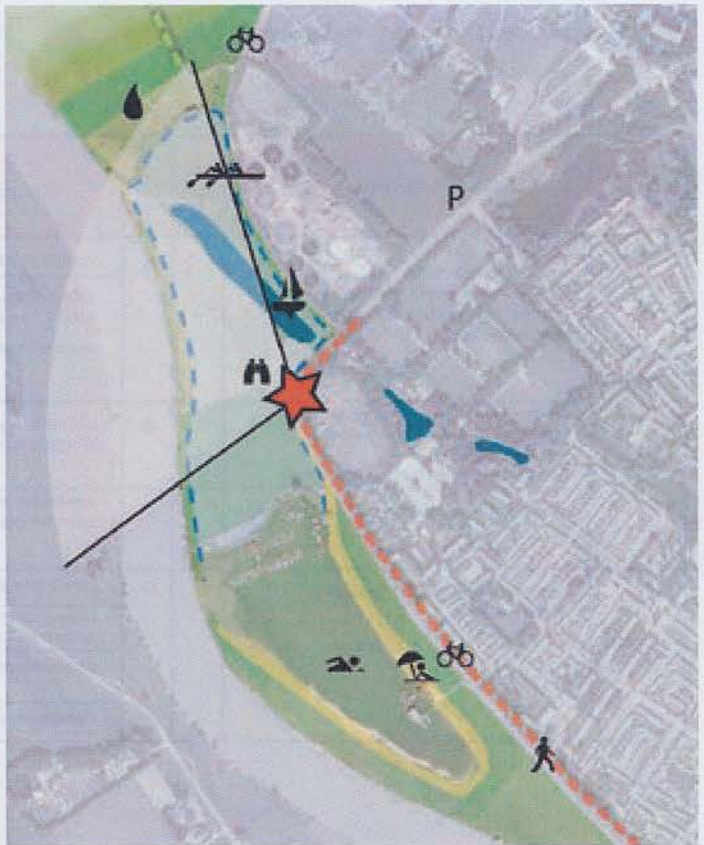
Stap 6: uitwerking op kaart

Alle informatie uit voorgaande stappen is uiteindelijk verbeeld. Naast een algemene uitwerking voor de twee projecten zijn er per deelgebied (in totaal zes) globale kaarten gemaakt met inrichtingssuggesties. Doel hiervan is om alle verzamelde informatie te bundelen en inzichtelijk te maken.

CASE-STUDY



Recreatie aan/in de IJssel bij Deventer.



Figuur 4. Schematische weergave van de huidige situatie rond de Zandweerdplas.

14

Basiskwaliteit en extra kwaliteit

In het overleg met belangorganisaties, bewoners en ambtelijke vertegenwoordigers is een enorme hoeveelheid ideeën ter tafel gekomen. Deze moesten worden gecategoriseerd teneinde heldere besluiten te kunnen nemen. Niet alles is simpelweg even belangrijk, of op dit moment belangrijk, ook al zal niet iedereen het daarover direct eens zijn. Een belangrijk bestuurlijk doel van het RKK is een duidelijke schifting aan te brengen tussen maatregelen die direct samenhangen met Ruimte voor de rivier en maatregelen die – hoe aardig of zinvol ze misschien ook zijn – met Ruimte voor de rivier niets van doen hebben. Het gaat dan om andere beleidsambities, die weliswaar in sommige gevallen met het project kunnen 'meelopen', maar dan wel uit andere bronnen gefinancierd zouden moeten worden. Zo heeft de gemeente Deventer de wens extra parkeerplaatsen aan te leggen nabij het Worpplantsoen om de binnenstad te ontlasten, maar dit kan moeilijk beschouwd worden als een Ruimte voor de Rivier-maatregel. Anderzijds staat het buiten kijf dat bijvoorbeeld een brug over de nevengeul om het IJsselhotel bereikbaar te houden weer wel rechtstreeks verband houdt met het project.

Wat is 'des Ruimte voor de riviers' en wat niet? Het zal duidelijk zijn dat dit in een aantal gevallen discussies oproept. Het RKK trekt deze discussies echter naar voren en voorkomt daarmee teleurstellingen achteraf. Uiteindelijk is een en ander uitgewerkt door in het RKK onderscheid te maken in basiskwaliteit en extra kwaliteit. Voorbeelden van basiskwaliteit zijn:

- De geul krijgt een ecologische betekenis (natuurwaarden en waterkwaliteit).

- De geul wordt zoveel mogelijk zichtbaar en beleefbaar gemaakt.
- Een groen Worpplantsoen blijft behouden (beschermde stadsgezichten is richtinggevend)

Voorbeelden van extra kwaliteit zijn onder meer:

- Versterken van het natuurlijke karakter van de IJssel.
- De mogelijkheid voor kleine watersport op de geul.
- Versterken van de recreatieve betekenis van de IJssel.

Opzet van het RKK

Het RKK heeft betrekking op de uiteenlopende thema's die samen de ruimtelijke kwaliteit bepalen, te weten: landschap, natuur, cultuurhistorie, vormgeving van de geul, recreatie en leefbaarheid. Per thema is een tabel opgesteld die op overzichtelijke wijze doelen, ontwerpgegevens, ontwerpprincipes en aandachtspunten weergeeft en ook laat zien hoe dit alles met elkaar samenhangt. De structuur van deze tabellen is weergegeven in tabel 1. Tabel 2 is hiervan een concreet voorbeeld.

Hoe nu verder?

Het RKK is de input voor de planstudies die in oktober 2007 zijn gestart met de publicatie van een gezamenlijke startnotitie. Voor beide planstudies reikt het RKK de bouwstenen aan voor het ontwerpen van de alternatieven. Tevens vormt het RKK straks een kader waarmee de ruimtelijke kwaliteit van de verschillende alternatieven vergeleken wordt. In de toekomst vormt het RKK het toetsingskader voor alle besluiten. Dat wordt mede geborgd door de inbreng van twee kwaliteitsteams ('Qteams');

Tabel 2. Een voorbeelduitwerking van de ruimtelijke kwaliteit.

thema	ruimtelijke kwaliteit	geul	omgeving	mogelijke ontwerpprincipes	ontwerpaandachtspunten
landschap	versterken van de landschappelijke samenhang in het uiterwaardenpark (Worplantsoen, Ossenwaard en Bolwerksweide)		O	realiseren panorama richting de Wilpsche Klei	
				verwijderen van gefragmenteerde beplanting rond Bolwerksplas	
				realiseren waardpad	eenheid in inrichting en onderscheid met boulevard en natuurpad robuustheid inrichting en materiaalgebruik
landschap	versterken van de landschappelijke samenhang van het uiterwaardenpark met de omgeving (Lazaruskolken en landgoed 't Schol)		O	uitbreiden groenstructuur die aansluit bij het Worplantsoen	Bolwerksmolen inpassing aanlanding Wilhelminabrug
	zandwinplas de Bolwerksplas beter inpassen		O	verontdiepen en gedeeltelijk dempen plas en oeverinrichting aanpassen	bestaande natuurwaarden bruikbaarheden belevingswaarden van restvorm
natuur	versterken ecologische betekenis Bolwerksweide		O	vernatting door uiterwaardverlaging	begaanbaarheid grasland
				maaveldinrichting met grasland t.b.v. grasetende watervogels	afstemming natuur en recreatie
				ontwikkelen botanisch waardevolle graslanden	gebiedskarakteristiek
				ontwikkelen van laagdynamisch moeras	archeologie en cultuurhistorie

Tabel 1. De structuur per thema van ruimtelijke kwaliteit.

Opzet van het RKK	
Wat?	Basiskwaliteit of extra kwaliteit?
Waar?	Ontwerpogave die direct betrekking heeft op de nevengeul of die betrekking heeft op de rest van het gebied?
Hoe?	Mogelijke ontwerpprincipes

- Landelijk Qteam. Vanuit de PDR (Programma Directie Ruimte voor de Rivier) is een Qteam ingesteld dat alle locaties voor maatregelen bezoekt en advies geeft over de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in

het proces kan worden meegenomen. Ook heeft dit team geadviseerd over het RKK. Advies en afstemming op landelijke schaal speelt hierbij een belangrijke rol. Bij het uiteindelijke projectbesluit ('Beslismoment SNIP3') toetst het landelijk Qteam de voorgestelde maatregelen en adviseert zij de staatssecretaris hierover.

- Lokaal Qteam. Naast het landelijk Qteam werkt in Deventer ook een lokaal Qteam, dat zich met name richt op de specifieke Deventer kwaliteiten van het gebied, 'de Deventer Koek-geur'. Dit team adviseert de colleges van GS en B&W over de wijze waarop de specifieke Deventer kwaliteiten het best tot hun recht kunnen komen. Tevens toetst dit Qteam aan het RKK.

