

# Ruimtelijke kwaliteit

Verkenning





Aan de minister van Infrastructuur en Milieu  
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

VROMRaad

Datum : 25 februari 2011  
Kenmerk : RLI 2011-13  
Betreft : Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit'

Mevrouw de Minister,

Met genoegen bieden wij u de VROM-raadverkenning 'Ruimtelijke kwaliteit' aan.

Dit rapport was al in voorbereiding voordat het regeerakkoord van het nieuwe kabinet bekend werd, en voordat de beleidsbrief 'Ruimtelijk beleid' naar de kamer is gestuurd. Deze nieuwe informatie hebben wij nog niet volledig en in al zijn consequenties kunnen meenemen in de voorliggende verkenning. Inmiddels heeft u de samenwerkende raden voor de leefomgeving en infrastructuur (VROM-raad, Raad voor Verkeer en Waterstaat, Raad voor het Landelijk Gebied) gevraagd om over de voorgenoemde actualisatie van het ruimtelijk beleid te adviseren. In dat licht heeft de VROM-raad besloten zijn gedachtegoed over ruimtelijke kwaliteit niet uit te brengen als een formeel advies in de zin van de Kaderwet Adviescolleges, maar als 'verkenning', die een belangrijke bouwsteen zal vormen voor het in voorbereiding zijnde briefadvies over de toekomst van het ruimtelijk beleid. Tegelijk biedt deze verkenning al een zelfstandig geheel met concrete handvatten om op nationaal en decentraal niveau tot verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit te komen.

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd te streven naar een verdere versterking van de ruimtelijk-economische structuur. In de ogen van de VROM-raad maakt ruimtelijke kwaliteit onlosmakelijk deel hiervan uit. Onze internationale concurrentiepositie is immers gebaat bij een aantrekkelijke woonomgeving, bij veilige en gezonde werklandschappen, bij uitnodigende natuur en voldoende voorzieningen en recreatiemogelijkheden. Het belang van een goede leefomgeving, een kwalitatief hoogstaand vestigingsmilieu van Nederland, is in deze economisch uitdagende tijd van cruciaal belang. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij niet 'de kers op de taart', maar het 'desem' van onze leefomgeving.

In de verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit' constateert de VROM-raad dat het oordeel over ruimtelijke kwaliteit in Nederland niet uitzonderlijk positief is. In het huidige proces van ruimtelijke ordening zijn er belemmeringen die de realisering van ruimtelijke kwaliteit bemoeilijken. In deze verkenning worden die belemmeringen geïdentificeerd. De kern daarvan is dat ruimtelijke kwaliteit in de loop der tijd is losgezongen van inhoudelijke opgaven en de ordeningstaken van ruimtelijk beleid. Ruimtelijke kwaliteit is een leeg begrip geworden, dat in zichzelf onvoldoende sturing kan geven en dat geen structurele plek heeft in het afwegingsproces.

De oplossing ligt volgens de VROM-raad in een herstel van de koppeling van ruimtelijke kwaliteit aan een richtinggevende maatschappelijke opgave. Duurzame verstedelijking is zo'n leidend thema. Op tal van plekken in de maatschappij ziet de raad kiemen hiervoor ontstaan, met initiatieven van economische duurzaamheid, energieneutrale steden en de sociale stad. Het voordeel van duurzame verstedelijking als leidend thema is dat nieuwe zogenoemde 'meekoppelende belangen' in beeld



komen, zoals water, infrastructuur, energie, klimaat, landschap en recreatie. Door te zoeken naar andere belangen die meekoppelen met het belang van ruimtelijke kwaliteit, kan het investeringsvermogen van maatschappelijke en marktpartijen in de sectoren worden gemobiliseerd.

Daarnaast doet de raad een aantal aanbevelingen om de borging van ruimtelijke kwaliteit in het planproces te verbeteren. Een daarvan is een sterkere inzet van het instrument structuurvisie, als basis voor het vastleggen van ambities van ruimtelijke kwaliteit en het maken van keuzes. De structuurvisie is bij uitstek de schakel tussen borgen en stimuleren, tussen normeren en faciliteren, tussen 'harde' en 'zachte' instrumenten uit de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Nu met de voorgenomen verdere decentralisatie van ruimtelijke ordening provincies meer verantwoordelijkheden krijgen is kwaliteitsborging op dat schaalniveau des te belangrijker. De door de raad bepleite sterkere inzet van structuurvisies is ook voor de provincies van groot belang. Een andere aanbeveling richt zich op het betrekken van locatiekeuze (en het onderling wegen van locaties) in de kwaliteitstoetsing. Daartoe kan worden aangesloten bij de verbreding van de MER tot een ruimtelijke kwaliteitstoets. Daarnaast pleit de raad voor het inbouwen van waarborgen in de ruimtelijke kwaliteitsketen.

Er kan niet volstaan worden met een eenmalig moment in de planningsketen waarop ruimtelijke kwaliteit in de afweging wordt meegenomen. Het gaat om een voortdurende schakeling tussen de ruimtelijke kwaliteitsambities zoals geformuleerd aan de start van het proces en de uiteindelijke uitvoeringsprojecten. Als randvoorwaarden daarvoor ziet de raad onder andere dat ruimtelijke opgaven worden (h)erkend als opgaven van ruimtelijke kwaliteit, dat er sprake is van goed opdrachtgeverschap, en dat gekeken wordt naar de ruimtelijke samenhang van functies: een goed gebouw op een slechte plek levert geen ruimtelijke kwaliteit. Tot slot pleit de raad voor verdere kennisontwikkeling op het gebied van ruimtelijke kwaliteit (onder andere rond de monetaarisering van zachte waarden in de MKBA, de ervaringen met kwaliteitsteams en regionale welstand). Wij hopen dat deze verkenning ook uw ministerie zal inspireren bij de voorgenomen herziening van het ruimtelijk beleid.

Hoogachtend,

de voorzitter,

mr. H.M. Meijdam

de algemeen secretaris,

dr. R. Hillebrand

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Afbakening begrip 'ruimtelijke kwaliteit'	13
1.3 Probleemstelling	15
1.4 Leeswijzer	15
<b>2 Analyse</b>	<b>17</b>
2.1 Het begrip ruimtelijke kwaliteit	17
2.2 Naar een verbrede opvatting van ruimtelijke kwaliteit	20
2.3 Ruimtelijke kwaliteit losgezongen van ruimtelijke ordening	21
2.4 Tegenkrachten bij ruimtelijke kwaliteit	24
2.5 Slot	33
<b>3 Nieuw perspectief op ruimtelijke kwaliteit</b>	<b>37</b>
3.1 Inleiding	37
3.2 Op zoek naar een leidend thema	37
3.3 Op zoek naar waarborgen in het planproces	43
3.4 Slot	53
<b>4 Aanbevelingen</b>	<b>55</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>62</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>67</b>
Bijlage 1 Terugblik: Ruimtelijke kwaliteit in nationaal ruimtelijk beleid	67
Bijlage 2 Uitwerkingen van ruimtelijke kwaliteit	72
Bijlage 3 Provinciale instrumentenmix (selectie) op het gebied van ruimtelijke kwaliteit	74
Bijlage 4 Mooi Nederland en Cultuur van Ontwerpen	75
Bijlage 5 Externe contacten	76
Bijlage 6 Samenstelling VROM-raad	77



# SAMENVATTING

Het oordeel over de ruimtelijke kwaliteit van Nederland is de laatste jaren niet uitzonderlijk positief. Er wordt geklaagd over verrommeling, over leegstaande kantoren, over versnipperd landschap met bedrijventerreinen en kassen en het verdwijnen van stad-landcontrasten. Dit negatieve oordeel is opmerkelijk, gezien het feit dat ruimtelijke kwaliteit in de afgelopen decennia een steeds centralere, explicietere plek in ruimtelijk beleid is gaan innemen. Ruimtelijke kwaliteit is sinds de jaren tachtig tot het centrale doel van nationaal ruimtelijk beleid benoemd. Sindsdien zijn er vele pogingen gedaan om het kwaliteitsbegrip te concretiseren en te verankeren in het planproces. Ondanks deze inzet, en ondanks de goede resultaten die op lokaal niveau met ruimtelijke kwaliteit behaald zijn, blijft het oordeel matig. Kennelijk zijn er belemmeringen in het huidige proces van ruimtelijke ordening, die de realisering van ruimtelijke kwaliteit bemoeilijken. Dit is aanleiding voor de VROM-raad om de opgave van ruimtelijke kwaliteit opnieuw aan de orde te stellen. Daarbij is nadrukkelijk oog voor de veranderende praktijk van de ruimtelijke ordening sinds de invoering van de nieuwe Wro, met nieuwe verantwoordelijkheden en instrumenten. Hoe kan ruimtelijke kwaliteit in Nederland worden versterkt en in planningsprocessen worden geborgd?

## Het begrip ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit is een breed begrip, dat door bijna iedereen verschillend wordt gedefinieerd. Niemand is er tegen, maar over de operationalisering ervan bestaat geen eenduidigheid. In deze verkenning zal deze definitiekwestie grotendeels onaangeroerd blijven. De raad meent namelijk dat niet de definitiekwestie het centrale probleem is, maar het feit dat ruimtelijke kwaliteit is losgeraakt van de inhoudelijke opgave. Dit wordt in deze verkenning nader betoogd. Belangrijk daarbij is om te constateren dat ruimtelijke kwaliteit in maatschappelijke discussies en vakdebat vaak versmald wordt tot de esthetische aspecten ervan: de vormgeving, hoe ziet het eruit. Dit is te smal. Voor de VROM-raad gaat ruimtelijke kwaliteit niet om 'mooi', maar om 'goed': functioneel, mooi en toekomstbestendig. Dit omvat de drie waarden van Vitruvius: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Dat betekent dat het bij ruimtelijke kwaliteit niet alleen gaat over de vraag of een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden, maar ook hoe deze het beste ingepast kan worden en vooral wáár. Een goed gebouw op een slechte plek levert immers geen ruimtelijke kwaliteit. Nadrukkelijk bepleit de raad dan ook dat locatiekeuze en samenhang tussen functies tot de ruimtelijke kwaliteitsvraag gerekend moeten worden.

## Ruimtelijke kwaliteit losgezongen van ruimtelijke ordening

In de jaren tachtig is ruimtelijke kwaliteit als afzonderlijk – en ogenschijnlijk nieuw – doel in de nationale ruimtelijke ordening geïntroduceerd. Hiermee moest de nationale ruimtelijke ordening weer terug op een inhoudelijke koers komen, na een periode waarin het accent lag op procedures en processen. Deze centrale plek van ruimtelijke kwaliteit in het nationale beleid heeft niet kunnen voorkomen dat ruimtelijke kwaliteit in Nederland momenteel onder druk staat. Een drietal ontwikkelingen ligt hieraan ten grondslag. Ten eerste gaf de dominante maatschappelijke opgave destijds te weinig handvatten voor het bepalen van wat onder ruimtelijke kwaliteit werd verstaan, doordat de economische opgave op nationale schaal en de sociale opgave op het lokale schaalniveau destijds onvoldoende gekoppeld werden. Het begrip bleef leeg, waardoor het niet kon sturen. Ten tweede was er sprake van een verlies van meekoppelende belangen voor het ruimtelijk domein. Hierdoor zijn ruimtelijke orderingsdoelen (zoals ruimtelijke kwaliteit) steeds lastiger te realiseren. Dit viel samen met een derde ontwikkeling waarbij ruimtelijke kwaliteit door gelijktijdige institutionele veranderingen vergaand losgekoppeld raakte van de orderingsfuncties van afweging en coördinatie. Doordat deze orderingsfuncties in toenemende mate elders kwam te liggen (bij sectoren en bij decentrale overheden) had ruimtelijke kwaliteit geen structurele plek meer in het ruimtelijk afwegingsproces. Ruimtelijke kwaliteit werd een geïsoleerd doel van het ruimtelijk beleid dat steeds lastiger te realiseren viel. Het werd steeds meer gezien als (sectorale) doelstelling van het toenmalige VROM-domein, in plaats van integrerend concept voor afweging en coördinatie van belangen. Ruimtelijke kwaliteit is losgeraakt van de ruimtelijke ordening. De laatste jaren is door de inzet van het Rijk op dit punt wel een omslag te zien. Zo biedt de omzet van MIT naar MIRT een belangrijke kans om ruimtelijke kwaliteit als integrerende kernwaarde in planvorming te verankeren.



## Tegenkrachten in de planningspraktijk

Bovengenoemde drie factoren (het leegblijven van het kwaliteitsbegrip door een onduidelijke maatschappelijke opgave, de vergaande loskoppeling van coördinatie en afweging en het verlies van meekoppelende belangen) leiden ertoe dat ruimtelijke kwaliteit een kwetsbare positie heeft in het planningsproces. Hoewel er in de dagelijkse praktijk veel is bereikt, hapert er veel in de uitwerking. Het is moeilijk om ruimtelijke kwaliteit ook in de uitvoeringsfase overeind te houden (ruimtelijke kwaliteit als sluitstuk). Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is echter niet alleen het probleem van het sluitstuk, maar ook van de kop (het formuleren van kwaliteitsambities), en vooral van de verbinding tussen deze twee. In deze verkenning identificeert de VROM-raad verschillende factoren die daaraan bijdragen, zoals de sectorale dominantie in het ruimtelijk domein, het gebrek aan kennis en kunde bij betrokken partijen, de moeilijke financiële budgettering, het gebrek aan visie bij het Rijk, de zoektocht bij overheden hoe de instrumenten van de nieuwe Wro het beste in te zetten, het achterblijven van kwaliteitsambities op regionale schaal en op de overgangen tussen lokale, regionale en nationale schaal, de onderbenutte rol van ontwerp en de gebrekkige koppeling tussen de verschillende fasen in het planproces, bijvoorbeeld de gescheiden trajecten van visievorming en formele planvorming. Deze leiden tot gebrek aan efficiency en inspiratie.

## AANBEVELINGEN

### Nieuw perspectief: benoem een richtinggevende, maatschappelijke opgave

Volgens de raad ligt de oplossing voor het herstellen van de koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening in het benoemen van een nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave. Lange tijd was die opgave duidelijk, zoals na de oorlog met de wederopbouw, daarna de vernieuwing van de economie en de versterking van de steden. Momenteel lijkt de Nederlandse ruimtelijke ordening haar richtinggevende maatschappelijke opgave echter kwijt te zijn. De raad ziet op lokale en regionale schaal momenteel verschillende afzonderlijke leidende thema's ontstaan, zoals de sociale stad en de economische opgave, die de contouren vormen van een nieuwe maatschappelijke opgave. Ook ontwikkelt zich een energie- en klimaatverhaal waarin aandacht wordt gevraagd voor zaken als klimaatneutrale steden en duurzame vormen van energieopwekking en verbruik. Deze afzonderlijke verhalen komen samen in een overkoepelend perspectief, namelijk dat van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Rondom dit thema duurzaamheid is een brede consensus aan het ontstaan in de samenleving. Duurzaamheid is daarbij meer dan klimaatbestendigheid, biodiversiteit en zuinig omgaan met energie: het vraagt ook om opnieuw na te denken over de inrichting van de ruimte waarin maximale synergie tussen de doelstellingen wordt bereikt. Niet alleen defensief, in termen van het sparen van natuur en landschap, maar ook offensief: het gaat om het vinden van nieuwe duurzame vormen voor de verstedelijkingsopgave, zowel in krimp- als in groeiregio's. Denken over ruimtelijke kwaliteit en duurzame verstedelijking betekent dat het verhaal van de duurzame samenleving uitgebreid moet worden met nieuwe perspectieven op de kwaliteiten van stad en land in hun onderlinge samenhang, de groene kwaliteiten van steden, de stedelijke kwaliteiten van het landschap, de kwaliteit en het comfort van vervoersystemen, de mogelijkheden van alternatieve energieopwekking, et cetera. Hier moet sprake zijn van kwaliteitsbeleid. Op lokaal niveau is daarin al veel bereikt. De nieuwe opgave ligt vooral op regionaal en nationaal niveau. Dit zijn de schaalniveaus waar een inhaalslag met ruimtelijke kwaliteit te maken is.

### Zoek nieuwe meekoppelende belangen

De meerwaarde van het perspectief van duurzame ruimtelijke ordening is dat het kan helpen in de zoektocht naar nieuwe meekoppelende belangen, door de koppeling van ecologische, economische en sociaal-culturele agenda's. Door dit brede perspectief komen andere meekoppelende belangen in beeld, zoals water, infrastructuur, energie, milieu, landschap en recreatie. Zo kan de wateropgave om Nederland op lange termijn klimaatbestendig te maken, samengaan met doelstellingen om de ruimtelijke kwaliteit van gebieden



te versterken. Juist rond watervraagstukken, zoals Ruimte voor de Rivier, is ruimtelijke kwaliteit de afgelopen tien jaar heel belangrijk geworden als meekoppelend belang van veiligheid. Op deze manier kan ruimtelijke kwaliteit zich verbinden met de langetermijnbelangen van een of meer van deze sectoren. Door te zoeken naar andere belangen die meekoppelen met het belang van ruimtelijke kwaliteit, kan het investeringsvermogen van maatschappelijke en marktpartijen in de sectoren worden gemobiliseerd.

### **Vergroot de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de nationale ruimtelijke agenda**

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd te streven naar een verdere versterking van de ruimtelijk-economische structuur en het in beweging krijgen van Nederland. Daarbij wordt ingezet op verdere decentralisering van ruimtelijk beleid naar provincies en gemeenten. De VROM-raad meent dat deze decentralisering onverlet laat dat op rijksniveau richtinggevende keuzes nodig zijn. Het Rijk moet blijven nadenken over nationale belangen, juist als langetermijn kaderstelling voor decentrale overheden. Daarom pleit de VROM-raad voor een nieuwe ruimtelijke agenda waarin deze visie en keuzes duidelijk worden gemaakt. De aankondiging van minister Schultz van Haegen om voor de zomer van 2011 te komen met een concrete, bondige actualisatie van het beleid, dat in ieder geval de Nota's Mobiliteit en Ruimte moet vervangen, biedt hiervoor mogelijkheden. In de agenda moet duidelijk worden wat de grote nationale opgaven zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Ook de opgaven die een internationale aanpak vereisen, moeten daarbij betrokken worden ("Europees wat moet", Zonneveld 2010b). Er moet daarbij aandacht zijn voor afstemming tussen kwaliteitsnoties op verschillende schalen. Dat het kabinet in het regeerakkoord een goed functionerende economie (de 'p' van 'profit') als overkoepelende doelstelling voorop stelt, is in de ogen van de raad terecht. Voor de lange termijn meent de raad echter dat er ook oog moet zijn voor de andere p's: namelijk 'people' en 'planet'. Een integrale ruimtelijke afweging, die het kabinet beoogt, vraagt om het in samenhang bezien van de drie p's van duurzame ontwikkeling. Daarom meent de raad dat de agenda nadrukkelijk opgesteld moet worden vanuit een perspectief van duurzaamheid als nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave. De werking van de nationale agenda kan versterkt worden door te streven naar een horizontale coördinatie van rijkskeuzes en een doorgaande sanering van sectorregels en -nota's. Hiermee worden de ordenende taken van de nationale ruimtelijke ordening verstevigd. De nationale ruimtelijke agenda moet op regionaal niveau nadere uitwerking krijgen. Dit vraagt om nieuwe beelden op het niveau van de regio's. Het Rijk moet ruimte creëren voor de regio om binnen het nationale kader een eigen agenda te ontwikkelen, op basis van inhoudelijke opgaven. De talrijke initiatieven die provincies momenteel ontplooiën op het gebied van energie en klimaat kunnen hierin een plek krijgen.

Met het pleidooi voor het herstel van de koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening houdt de raad geenszins een pleidooi om terug te gaan naar de 'traditionele ruimtelijke ordening'. Integendeel, het opnieuw nadenken over ruimtelijke kwaliteit vergt ook opnieuw nadenken over ruimtelijke ordening, met haar dominante principes en ordeningsinstrumenten. Dit is een omvangrijke opgave, waarvan de uitwerking buiten de reikwijdte van deze verkenning gaat. Wel heeft de raad contouren van de heroriëntatie van het ruimtelijk beleid geschetst, met visievorming, een ordening langs stromen en plekken, en een heroverweging van het ruimtelijk instrumentarium. In een nog te starten advies in 2011 over de toekomst van het ruimtelijk beleid zal dit punt verder uitgewerkt worden.

### **Kijk bij kwaliteitsborging ook naar de plek van functies (locatiekeuze)**

Iedere bevoegde overheidslaag is verantwoordelijk voor zijn eigen ruimtelijke plannen, regels en borging van kwaliteit daarin. In de praktijk valt op dat in de huidige kwaliteitsketen het accent vooral ligt op een kwaliteitsoordeel op projectniveau: het gaat over de vraag of een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden en hoe deze het beste ingepast kan worden (belevingswaarde, inpassing). Een kwaliteitsoordeel op hogere schaal waarbij ook gekeken wordt naar de vraag waar de ingreep het beste kan plaatsvinden, ontbreekt veelal. De plek van een functie (ruimtelijke structuur, de samenhang tussen functies) krijgt onvoldoende structurele aandacht. Dat wordt in de praktijk als een groot gemis ervaren. Bewoners vragen zich af waarom een bedrijventerrein, een weg of voorziening juist op die plek moet komen: waarom dáár? Het gaat hen niet om de inpassing als zodanig, die inderdaad vaak met zorg omgeven is, maar om de locatiekeuze die daaraan



vooraf gaat. Ook de vakwereld ziet dit als een knelpunt. Versterken de functies elkaar wederzijds, wordt hinder en verstoring voorkomen, en wordt meervoudig ruimtegebruik van schaarse ruimte gerealiseerd? Een dergelijke goede ruimtelijke structuur is van cruciaal belang voor ruimtelijke kwaliteit.

In de ogen van de VROM-raad moet ook de weging van locaties en de locatiekeuze tot ruimtelijke kwaliteit worden gerekend. Daar zou bij kwaliteitstoetsing expliciet naar moeten worden gekeken. Daarom stelt de VROM-raad voor de huidige MER-toets te verbreden naar een toets waarbij de weging van locaties vanuit een kwaliteitsperspectief wordt meegenomen. Door inbedding van ruimtelijke kwaliteit in de MER wordt het een expliciet te waarderen en te onderscheiden factor. Voor projecten en plannen die niet MER-plichtig zijn, moet bekeken worden of er iets voor bedacht kan worden, bijvoorbeeld een soort kwaliteitsadvisering in het verlengde van een welstandscommissie voor gebouwen. Dit zou voorlopig facultatief moeten zijn. Belangrijk is dat de toetsing een inspirerende rol moet vervullen en zou moeten uitdagen tot een hogere ruimtelijke kwaliteit.

### **Verbreed en ontwikkel kennis rond ruimtelijke kwaliteit**

De raad ziet op een aantal terreinen een dringende behoefte aan nadere kennisontwikkeling. Zo acht de raad het wenselijk een leerproces op te zetten rond de inzet van instrumenten uit de Wro. Het werken met deze nieuwe instrumenten is bij uitstek een leerkans voor de ruimtelijke ordening. Hoe kunnen structuurvisies bijvoorbeeld ingezet worden als inspirerend instrument ter versterking van ruimtelijke kwaliteit, als schakel tussen stimuleren en borgen? Hoe verhouden ze zich tot de gebiedsagenda's in het kader van de MIRT? Het op te zetten leertraject moet voortbouwen op de inzichten uit Expeditie Mooi van het IPO en het kennis- en leertraject van Mooi Nederland, en op onderzoeksresultaten van het PBL op dit gebied. Daarnaast is het raadzaam om nadere kennis op te bouwen rond het werken met kwaliteitsteams en –adviseurs en om de ervaringen met het covenant bedrijventerreinen en regionalisering van de welstand te evalueren. Een aandachtspunt is verder de kennisontwikkeling op het gebied van financiën en ruimtelijke kwaliteit. Er is dringend behoefte aan een nadere moneterisering van zachte waarden zoals ruimtelijke kwaliteit. Op deze manier kan ruimtelijke kwaliteit op een volwaardige manier worden betrokken in maatschappelijke kosten-batenanalyses. De huidige praktijk waarbij ruimtelijke kwaliteit als PM-post wordt beschouwd, belemmert dat.

### **Zorg voor waarborgen in de ruimtelijke kwaliteitsketen**

Ruimtelijke kwaliteit moet niet langer als afzonderlijke entiteit worden beschouwd (als 'de kers op de taart'). Het geheel moet juist een kwalitatieve toonzetting en doelstelling ademen. Deze manier van kijken betekent dat er niet volstaan kan worden met een eenmalig moment in de planningsketen waarop ruimtelijke kwaliteit in de afweging wordt meegenomen. In plaats daarvan moeten verschillende momenten in het proces ingebouwd worden. In de hele keten moet er aandacht zijn voor ruimtelijke kwaliteit: van ideevorming tot structuurvisie, van verordening tot bestemmingsplan, van vergunning tot handhaving. Het idee daarachter is dat hierdoor een stelsel ontstaat dat tijdens ruimtelijke ontwikkelingstrajecten de vinger aan de pols kan houden, en zowel opdrachtgevers en/of overheid die de structuurvisie vaststelde bij de les kan houden. Er moet sprake zijn van een continue schakeling tussen de ruimtelijke kwaliteitsambities zoals geformuleerd aan de start van het proces, op visieniveau, en de uiteindelijke uitvoeringsprojecten. Over deze kwaliteitsketen zijn verschillende handreikingen gepubliceerd. In zijn algemeenheid identificeert de raad drie randvoorwaarden die cruciaal zijn voor een goede kwaliteitsketen: de ruimtelijke kwaliteitsambities worden (h)erkend en benoemd, er is een goed opdrachtgeverschap en de kwaliteitsborging richt zich behalve op het project óók op het hogere schaalniveau: dat van de ruimtelijke structuur en de locatiekeuze. In aanvulling daarop doet de raad verschillende aanbevelingen (zie de hoofdstukken 3 en 4 voor een uitgebreidere omschrijving). De belangrijkste daarvan zijn:

- streef naar een mix van harde en zachte instrumenten uit de nieuwe Wro bij de realisering van ruimtelijke kwaliteit: zoals kwaliteitsteams, handreikingen ruimtelijke kwaliteit, 'Communities of Practice', ontwerpateliers, verordeningen, financiële regelingen en convenanten;

- hanteer daarbij de structuurvisie als koppeling tussen harde en zachte instrumenten, tussen borging en stimulering. Het is de koppeling tussen burgerdialoog en formeel planproces;
- stel vooraf kwaliteitsambities vast in de structuurvisie, zodat daar in latere fasen van het planproces op teruggegrepen kan worden en toetsing en monitoring mogelijk wordt;
- leg ruimtelijke kwaliteitstoetsing op een hoger planniveau dan dat van het individuele project. Geef daartoe niet alleen kwaliteitscriteria voor beleving (inpassingsvraagstuk) maar ook voor de gebruikswaarde en toekomstwaarde van de ruimtelijke structuur als geheel en schaalovergangen daarin;
- draag zorg voor een regionale programmering, voorkom drukventielen elders: plekken in de regio waarbij ruimte wordt geboden voor hetzelfde programma dat al op een andere plek wordt ontwikkeld;
- versterk het (regionaal) opdrachtgeverschap: koppel de procesopgave veel sterker aan de ontwerpopgave en zorg voor kennis en kunde, bij provincies, samenwerkingsverbanden van gemeenten of ingehuurd van ontwerpbureaus.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

### ***Ruimtelijke kwaliteit staat onder druk***

De ruimtelijke kwaliteit in Nederland staat onder druk: er heerst een breed gevoel van onbehagen over de achteruitgang van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Er wordt geklaagd over verrommeling en de kwaliteit van de openbare ruimte (Zonderop en Gualthérie van Weezel, 2008). Veel mensen zijn ontevreden over het verdwijnen van uitzicht en nachtelijke duisternis, over de afslagenplanologie die het landschap met bedrijventerreinen en kassen versnipperd en over de vermindering van ruimtelijke contrasten. Het negatieve oordeel over ruimtelijke kwaliteit is opmerkelijk, gezien het feit dat ruimtelijke kwaliteit een steeds centralere, explicietere plek in ruimtelijk beleid is gaan innemen. Ruimtelijke kwaliteit is sinds de jaren tachtig tot doel van nationaal ruimtelijk beleid benoemd. Sindsdien zijn er vele pogingen gedaan om het kwaliteitsbegrip te concretiseren en te verankeren in het planproces. Er zijn diverse kwaliteitscriteria en methoden opgesteld en er zijn allerlei initiatieven en experimenten om ruimtelijke kwaliteit te versterken: ateliers, kwaliteitsteams, gemeentelijke en provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit en dergelijke. Ondanks deze inzet en ondanks de hoge ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in allerlei beleidsnota's, blijft het oordeel over de ruimtelijke kwaliteit in Nederland matig. Er zijn zeker succesverhalen te vertellen over 'ruimtelijke kwaliteit' in een inspirerende rol, waarvan in kader 1 een aantal voorbeelden wordt gegeven, maar toch zijn veel mensen ontevreden over de ruimtelijke kwaliteit van de Nederlandse steden, dorpen en landschappen. Deels is deze zorg terug te leiden op de steeds hogere eisen die mensen stellen aan de (esthetische) kwaliteiten van de leefomgeving (IPO, 2010a; VROM-raad, 2009; Reijndorp *et al.*, 1998). Tegelijkertijd zijn er signalen over belemmeringen in het huidige proces van ruimtelijke ordening, die de realisering van ruimtelijke kwaliteit bemoeilijken. Zo kunnen plannen bij de start van het project weliswaar goed in balans zijn, maar bij financiële tegenslag worden oplossingen gezocht die de kwaliteit kunnen aantasten: bijvoorbeeld door bezuinigingen op de wateropgave, de ecologische opgave of door meer woningen te bouwen waardoor de balans tussen woningbouw en groene ruimte in het geding komt (Adviseur Gebiedsontwikkeling, 2007; Cusveller *et al.*, 2010). Dergelijke procesbelemmeringen zijn een eerste aanleiding om het thema van ruimtelijke kwaliteit opnieuw aan de orde te stellen.

Een tweede aanleiding is de veranderende praktijk van de ruimtelijke ordening sinds de invoering van de nieuwe Wro. Het kwaliteitsbegrip is in de jaren tachtig door de Rijksoverheid in het nationaal ruimtelijk beleid geïntroduceerd. Inmiddels zijn de verhoudingen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten gewijzigd. Er ontstaan nieuwe rolverdelingen tussen de overheidslagen en tussen publieke en private partijen. Het roept de vraag op hoe ruimtelijke kwaliteit in deze nieuwe situatie het beste kan worden gerealiseerd.

## 1.2 Afbakening begrip 'ruimtelijke kwaliteit'

Het begrip ruimtelijke kwaliteit is een abstract begrip, dat door mensen verschillend wordt ingevuld. Daarom is een nadere afbakening nodig. In hoofdstuk 2 volgt een nadere verkenning van het begrip ruimtelijke kwaliteit. In bijlage 1 is een uitgebreide terugblik op de geschiedenis van ruimtelijke kwaliteit opgenomen. Op deze plek volstaat dat de VROM-raad kiest voor de volgende omschrijving: ruimtelijke kwaliteit is het resultaat van de balans (de 'fit') tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde.



## **Kader 1. Inspirerende voorbeelden van ruimtelijke kwaliteit in Nederland (Juryrapport Canon RO, 2010)**

### **Midden Delfland**

Midden Delfland is een van de rijksbufferzones, stroken land die als doel hadden de steden in de Randstad niet aaneen te laten groeien. Via deze bufferzones zou een gevoel van openheid gewaarborgd moeten worden. In de jaren vijftig en zestig bood de krachtige landbouwsector in de bufferzones voldoende tegenkracht voor verstedelijking. Gaandeweg kostte dat meer moeite en is de nadruk meer op de gebruiksmogelijkheden voor recreatie komen te liggen. Het gebied van Midden Delfland is daartoe helemaal opnieuw ingericht. Inmiddels is er een groen en recreatief aantrekkelijk gebied tussen de oprukkende verstedelijking van Westland, Delft en Rotterdam in. De jury van de CanonRO, die oordeelde over icoonprojecten van de Nederlandse ruimtelijke ordening, heeft het gebied in 2010 uitgeroepen tot icoon voor het behoud van open landschap in stedelijk gebied en moderne landinrichting.

### **Haagse Beemden in Breda**

Anders dan de naam doet vermoeden ligt de Haagse Beemden niet in Den Haag, maar in Breda. Het is een woonwijk die is gebouwd rondom het waardevolle landgoed Burgst. Het landgoed is als park ingericht. Historische elementen zoals een kapel en een oude hoeves zijn behouden gebleven. Er is gestreefd naar een vorm van wonen die landelijkheid behield en oude en nieuwe bebouwing combineerde. De wijk is ontworpen vanaf 1977, en staat symbool voor stedelijke inrichting op basis van het groen.

### **Ceramique Maastricht**

Ceramique is een herstructureringsgebied in de stad Maastricht. Het is een voorbeeld van waterfrontontwikkeling, waarbij oude haventerreinen en verouderde industrieterreinen nieuw leven werd ingeblazen en de binnenstad een impuls kreeg. Eind jaren tachtig begon de gemeente Maastricht aan de herontwikkeling van het 23 hectare grote voormalige bedrijventerrein van de aardewerffabriek Sphinx. Er is nadrukkelijk gestreefd naar een menging van wonen, werken, detailhandel, horeca en hotel.

### **Nieuwe Hollandse Waterlinie**

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een verdedigingslinie, aangelegd tussen 1815 en 1940, die loopt van Muiden tot aan de Biesbosch. Volgens de jury van de CanonRO hebben de verdedigingslinies een structurerende werking gehad op waar er wel en niet gebouwd mocht worden. Tegenwoordig is de Nieuwe Hollandse Waterlinie cultureel erfgoed en opnieuw bepalend voor de inrichting van het landschap op basis van cultuurhistorische waarden. Was het tien jaar geleden nog 'een verborgen geheim in het groen', inmiddels is het een nationaal erkend project waar ieder jaar duizenden Nederlanders volop van kunnen genieten (Plasterk in Linssen en Witsen, 2010: 7).

### **1.3 Probleemstelling**

Hoe kan de ruimtelijke kwaliteit in Nederland worden versterkt en in planningsprocessen worden geborgd?

### **1.4 Leeswijzer**

De opbouw van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 start met een nadere verkenning van het begrip ruimtelijke kwaliteit en een probleemanalyse. In hoofdstuk 3 worden de contouren geschetst van een nieuw perspectief op ruimtelijke kwaliteit. Hierbij wordt nadrukkelijk de koppeling gezocht met een richtinggevende maatschappelijke opgave. In hoofdstuk 4 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.





## 2 Analyse

### 2.1 Het begrip ruimtelijke kwaliteit

Wanneer in het maatschappelijk debat en het vakdebat over ruimtelijke kwaliteit gesproken wordt, gaat het vaak over de esthetische aspecten ervan: is het mooi of lelijk, past een gebouw in zijn omgeving of niet. Ruimtelijke kwaliteit wordt daarmee gezien als vormgevingskwestie, waarbij het gaat om de beleving van een betreffende ruimte door gebruikers. De functionele kwaliteit van een ruimtelijk project (gebruikswaarde) en de vraag of het project de ruimtelijke gevolgen van veranderende omstandigheden kan opvangen (de toekomstwaarde) worden niet meegewogen.

Deze onevenwichtigheid werd al eerder door verschillende partijen opgemerkt (Hajer, 1988; Raro, 1990). Er ligt een complexe relatie tussen functionalisme en esthetiek aan ten grondslag, zoals toegelicht wordt in kader 2. Vanuit de vakwereld, de professie van stedenbouwers, planologen en architecten, is de esthetische dimensie lange tijd gezien als afgeleide van functionaliteit: 'form follows function'. Als reactie hierop is in de maatschappij een tegenbeweging ontstaan, met een sterk accent op de esthetiek en beeldkwaliteit. Ook heeft lange tijd kwantiteit – het productie draaien – in de planningspraktijk voorop gestaan. De toegenomen aandacht voor esthetische kant van ruimtelijke kwaliteit is dan ook deels te begrijpen als reactie op het al te zeer verwaarlozen daarvan in de voorafgaande periode.

Vandaag de dag is het zaak om daarin niet te ver door te slaan en alleen oog te hebben voor de esthetische component. Het is zoeken naar een nieuw evenwicht in de verschillende dimensies van het begrip ruimtelijke kwaliteit. De VROM-raad meent dat ruimtelijke kwaliteit niet moet gaan om 'mooi', maar om 'goed': functioneel, mooi en toekomstbestendig. Ook door anderen is gewezen op het belang van 'het goede' bij de beoordeling van ruimtelijke kwaliteit:

*“Een van de misverstanden over ruimtelijke kwaliteit is dat een natuurgebied voor de inrichting van het landschap beter zou zijn dan een stad of dat een snelweg lelijker zou zijn dan een fietspad. Al die voorzieningen zijn nodig. (...) Het gaat erom dat als we iets bouwen of aanleggen dat we het goed doen. Dat is inclusief hoogspanningsmasten, centrales, fabrieken en windmolens. Het zou niet kloppen als we die weg willen poetsen uit het landschap, we hebben ze zelf nodig.” (Erik Luiten in Provincie Zuid-Holland, 2010)*

Voor de VROM-raad is ruimtelijke kwaliteit de balans tussen de drie waarden van Vitruvius, toegepast op de ruimte: de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van gebieden, projecten en gebouwen. Bij gebruikswaarde gaat het om functionaliteit, om nut en noodzaak van het programma dat wordt ontwikkeld in combinatie met gebruik van de eigenschappen van het gebied.<sup>1</sup> Bij de belevingswaarde gaat het om zaken als beeldkwaliteit, het 'mooie', het gevoel van (toekomstige) gebruikers. De toekomstwaarde, tot slot, gaat om het vermogen om ruimtelijke gevolgen van veranderende omstandigheden op te vangen.

De drie waarden tezamen, de samenhang en synergie daartussen, vormen de 'grotere' definitie van ruimtelijke kwaliteit. Dit incorporeert het esthetische in een veel breder begrip van kwaliteit, namelijk dat 'het werkt'. De twee niveaus van de 'kleine' en 'grote' ruimtelijke kwaliteit wil de VROM-raad expliciet onderscheiden: ruimtelijke kwaliteit wordt vaak versmald tot het esthetische, terwijl het pas ontstaat als er een balans is tussen de drie waarden.

<sup>1</sup> Omschrijving is ontleend aan Atelier Overijssel (2010).



Uit deze definitie met zijn drie waarden volgt dat het bij ruimtelijke kwaliteit niet alleen gaat over de vraag óf een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden, en hóe zo'n ingreep zo goed en zorgvuldig mogelijk ingepast kan worden. Volgens de raad gaat het vooral ook om de vraag wáár deze ingreep moet plaatsvinden.<sup>2</sup> Een goed gebouw op een slechte plek levert immers geen ruimtelijke kwaliteit. In de discussies over ruimtelijke kwaliteit wordt het 'waar' lang niet altijd herkend als een vraag van ruimtelijke kwaliteit. Toch is het dat wel. Het is een vraag waar veel bewoners in de praktijk mee worstelen. Waarom moet een bedrijventerrein of een weg juist op die plek komen? Waarom daar? Dit gaat om aspecten van de ruimtelijke structuur. Zoals Jenno Witsen in het verleden helder betoogd heeft is een goede ruimtelijke structuur van cruciaal belang voor ruimtelijke kwaliteit:

*“Een goede ruimtelijke structuur is er een die ten goede komt aan de ‘gebruikswaarde’ van een gebied (combinatie van onderling versterkende functies, kantorenlocaties bij openbaar vervoer, korte woon-werkafstanden). Daarnaast speelt in de ruimtelijke ordening altijd de ‘belevingswaarde’ een rol (open ruimten, een gezellige binnenstad, landschappelijke diversiteit). Tenslotte moet de ruimtelijke structuur ook bijdragen aan de ‘toekomstwaarde’ van een gebied (verdere ontwikkelingsmogelijkheden openhouden en toepassing van inzichten over duurzaamheid). Een goede ruimtelijke structuur vermindert de noodzaak om voor nieuwe ontwikkelingen te veel overhoop te halen, vermindert de noodzaak om daarvoor in de achtertuinen van de mensen te spitten, draagt daardoor bij aan de geloofwaardigheid van het beleid en aan de voorspelbaarheid van het beleid, dat met name ook voor het bedrijfsleven van belang is” (Witsen, in Siraa et al., 1995: 145).*

#### Kader 2. De relatie esthetiek – functionaliteit

De relatie tussen functionaliteit en esthetiek is een ingewikkelde. Vaak worden deze twee in een soort triviale tegenstelling tegenover elkaar geplaatst. Dit doet de situatie geen recht. Het gaat niet om een tegenstelling tussen functionaliteit en esthetiek, maar om een veranderende relatie tussen deze twee. Aanvankelijk was de relatie gebaseerd op het principe ‘form follows function’. Functionaliteit zou min of meer automatisch leiden tot een mooie vorm. Hieraan lag een sterke modernistische traditie ten grondslag, evenals bepaalde opvattingen over de professie.<sup>3</sup> Het bracht een eigen esthetiek met zich mee. In combinatie met nieuwe productietechnieken waarin naast functionaliteit (van het product) vooral rationaliteit (van het productieproces) voorop kwam te staan heeft het geleid tot een sobere, seriematige bouw. In de loop der tijd is deze relatie veranderd. Sterke nadruk op de marktwerking leidde er in het afgelopen decennium toe dat er een veel groter belang werd gehecht aan het beeld en beeldkwaliteit (en de opkomst van beeldkwaliteitsplannen). Het herkenbare beeld van plekken en gebouwen werd een commerciële factor in het losmaken van investeringen. Bij beide perioden was het gevaar dat esthetiek te zeer losgezongen raakte van de andere waarden (gebruikswaarde, toekomstwaarde). In deze verkenning bepleit de VROM-raad dat het bij ruimtelijke kwaliteit juist gaat om de interactie tussen de drie waarden.

### Koppeling aan de opgave

In het maatschappelijk debat en het vakdebat krijgt het begrip ruimtelijke kwaliteit verschillende betekenissen (zie kader 3, zie ook bijlage 2 voor een overzicht). Janssen-Jansen *et al.* (2009) hebben erop gewezen dat een dergelijke flexibele invulling een voordeel kan zijn voor het vervullen van een samenbindende rol in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Tegelijkertijd kan de veelheid van interpretaties van ruimtelijke kwaliteit in de praktijk ook belemmerend werken: “Zolang ieder het begrip weer anders interpreteert, heeft het als communicatiemiddel geen toegevoegde waarde” (2009: 3). Het heeft dan weinig of geen bindende werking in gebieds-

<sup>2</sup> Zie ter vergelijking het advies van Lörzing (2010: 10) waarin hij stelt dat ruimtelijke kwaliteit zich bij veel provincies concentreert op de of- en met name de hoe-vraag van een bepaalde ruimtelijke ingreep.

<sup>3</sup> Zoals opvattingen over de professie (eerder objectief dan geassocieerd met kunstzinnig) en opvattingen over de expert-rol van de vakgemeenschap (op afstand van de samenleving).

ontwikkelingsprocessen. Het kwaliteitsbegrip dat problemen zou moeten oplossen, wordt zélf een probleem. Talloze pogingen zijn inmiddels gedaan om het ruimtelijke kwaliteitsbegrip te verduidelijken, meestal via het operationaliseren van het begrip met criteria.<sup>4</sup> In deze verkenning bepleit de VROM-raad dat het voeren van deze discussie weinig zinvol is zonder koppeling van ruimtelijke kwaliteit aan de inhoudelijke opgave. Ruimtelijke kwaliteit is namelijk een eigenschap, een resultante, en geen afzonderlijke entiteit. Juist de koppeling aan de opgave geeft aan ruimtelijke kwaliteit zijn invulling. Als deze ontbreekt, wordt het een lege discussie. Ruimtelijke kwaliteit krijgt alleen betekenis als deze koppeling hersteld wordt. In hoofdstuk 3 werkt de VROM-raad die koppeling aan een richtinggevende opgave verder uit.

De VROM-raad meent dat het objectief benoemen van ruimtelijke kwaliteit, zonder koppeling aan de opgave, niet mogelijk is. Ruimtelijke kwaliteit is weliswaar deels in generieke termen te benoemen, maar deels ook altijd in situationele termen, dus afhankelijk van het concrete gebied en de opgave ter plekke. Het is dus afhankelijk van de opgave en het gebied hoe ruimtelijke kwaliteit eruit ziet. Daarom moet per geval benoemd worden wat onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan en wat belangrijk wordt gevonden. Dat betekent dat op zoek gegaan moet worden naar de kracht en de kansen van een gebied of opgave. Het vergt 'culturele arbeid' om een opgave te vertalen in een ontwerp. Het is een gezamenlijk proces op zoek naar een gedeelde kwaliteit van een gebied. Juist omdat ruimtelijke kwaliteit niet universeel benoemd kan worden en altijd gekoppeld is aan de opgave, is het belangrijk om de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit op verschillende momenten in het proces te borgen. Belangrijk is ook dat de waarden niet van bovenaf worden opgelegd, maar dat betrokken partijen een stem hebben in het bepalen van wat ruimtelijke kwaliteit in 'hun' gebied is.

### Kader 3. Ruimtelijke kwaliteit sinds de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening

De nationale ruimtelijke ordening heeft altijd kwalitatieve doelstellingen gehad, maar lange tijd waren deze kwaliteitsdoelen impliciet. Dit veranderde in 1988 toen ruimtelijke kwaliteit expliciet benoemd werd als ruimtelijke ordeningsdoel van nationaal beleid. Het begrip werd in de *Vierde Nota* (1988) aldus toegelicht:

*“Het ruimtelijk beleid is er op gericht de gebruikswaarde van een gebied te vermeerderen, de belevingswaarde te verhogen en de toekomstwaarde te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen” (Ministerie van VROM, 1988: 7).*

In de *Vierde Nota Extra* (1990: 65) is dit verder uitgewerkt. Volgens de nota is toekomstwaarde gediend met duurzaamheid van de ruimtelijke structuur en de mogelijkheid tot een flexibel gebruik van delen van die structuur. Gebruikswaarde wordt nagestreefd door optimale concentratie van functies, door gelegenheid te scheppen voor functionele relaties en combinatiemogelijkheden tussen functies. Belevingswaarde wordt instandgehouden en gerealiseerd door het nastreven van diversiteit en ontwerpqualität en door het beschermen van de cultuurhistorische waarde van gebouwde en ongebouwde omgeving.

Het begrip ruimtelijke kwaliteit houdt al ruim twintig jaar stand. Er is in de loop der jaren veel aan geknutseld – de drie criteria werden er vier, toen zeven, toen weer drie – maar de Vitruviaanse hoofdindeling blijft herkenbaar. In bijlage 2 is een aantal uitwerkingen van het begrip ruimtelijke kwaliteit op een rij gezet.

4 Overigens koos de WRR in zijn befaamde rapport Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek uit 1998 voor 'basisprincipes' als kernbegrip in plaats van 'ruimtelijke kwaliteit'. Deze basiswaarden zouden meer zeggen over gewenste ruimtelijke ontwikkelingen dan het abstracte begrip 'ruimtelijke kwaliteit'.



## 2.2 Naar een verbrede opvatting van ruimtelijke kwaliteit

Voor een goed begrip van ruimtelijke kwaliteit wordt in deze paragraaf een korte schets van de belangrijkste kenmerken van ruimtelijke kwaliteit gegeven (Janssen-Jansen *et al.*, 2009; RARO, 1990; Parlementaire Werkgroep 'Vijfde Nota ruimtelijke ordening', 2000).

### **Ruimtelijke kwaliteit: set van eigenschappen**

Ruimtelijke kwaliteit is een eigenschap of set van eigenschappen van een project of gebied, het is geen proces of chemische reactie. Het is een gebiedsgericht begrip, dat per concreet geval ingevuld dient te worden. Daarbij zal de ene keer het accent meer op gebruikswaarde liggen, de andere keer op belevings- of toekomstwaarde.

### **Mix van objectief en subjectief**

Ruimtelijke kwaliteit in stringente richtlijnen en concrete normen vangen is niet altijd mogelijk of afdoende. Sommige kwaliteitsaspecten kunnen vergaand worden geobjectiveerd en andere zijn uitgesproken subjectief, en daartussen bevindt zich een schemergebied waarin objectief en subjectief in gradaties met elkaar verweven zijn. Zo kan ruimtelijke kwaliteit op deelterreinen vooraf gekwantificeerd worden in harde normen, bijvoorbeeld in het Bouwbesluit, maar voor het overstijgende en integrerende begrip ruimtelijke kwaliteit geldt dit niet. Ruimtelijke kwaliteit is daarmee een mix van objectieve en subjectieve elementen.

### **Schaalgebonden**

Ruimtelijke kwaliteit is een schaalgebonden begrip. Het betekent op lokaal niveau iets anders dan op nationale schaal. Wat op het ene niveau goed is hoeft dat op het andere niet te zijn. Kort gezegd: "verschillende schalen, verschillende kwaliteitspercepties" (Janssen-Jansen *et al.*, 2009). Daarom wordt ruimtelijke kwaliteit vaak per schaalniveau uitgewerkt. Dat gebeurde bijvoorbeeld eind jaren tachtig toen op nationaal niveau werd gestreefd naar de kwaliteit van een sterke economische structuur, terwijl op lokaal niveau kwaliteiten als leefbaarheid en herkenbaarheid overheersten. Het probleem was dat niet duidelijk werd hoe deze schaalgebonden kwaliteitsnoties zich tot elkaar verhielden.<sup>5</sup>

### **Tijdsgebonden**

Behalve persoons- en gebiedsgebonden, is ruimtelijke kwaliteit ook tijdsgebonden. Het beeld van rokende fabriekspijpen aan de horizon is een goed voorbeeld. Werden deze eerst gezien als 'symbool van welvaart, van economische groei', later werden ze vooral als 'lelijk ervaren en als bron van verontreiniging' en nog later gezien als behoudenswaardig industrieel erfgoed en deel van de identiteit van een gebied (zie RPD, 1999: 6).

### **Rol van debat en politieke besluitvorming**

Wat kwaliteit is, wordt steeds opnieuw bepaald in het vakdebat en de maatschappelijke en politieke discussie. "Consensus over de balans tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde is niet vanzelfsprekend. Kwaliteit kan bepaalde gebruikswaarden bevorderen terwijl het andere waarden hindert (...). Een weg heeft voor een gebruiker een andere kwaliteit dan voor een omwonende. Een stadsrand is een achterkant, geschikt voor rommelige functies, maar alleen als wordt geredeneerd vanuit het stadscentrum" (IPO, 2010a: 13). De invulling van het kwaliteitsbegrip komt tot stand in het proces met betrokkenen zelf: het is niet zinvol topdown vast te stellen door bijvoorbeeld gemeenteraden, provinciale staten, de Tweede Kamer of door andere politieke organen en actoren (Janssen-Jansen *et al.*, 2009). Wel is uiteindelijk de politiek nodig om de belangen onderling af te wegen, om keuzes te maken.

5 Dit was een van de hoofdpunten uit de discussie over de Vierde Nota. De gebrekkige koppeling tussen de nationale en lokale schaal is terug te vinden in voorbeelden als de Betuwelijn en Maasvlakte 2, waar conflicten ontstonden omwille van effecten op de ruimtelijke kwaliteit. In de praktijk werkten gemeenten overigens wel aan die verbinding, door kwaliteitsverbetering van de dagelijkse leefomgeving in te zetten voor de economische concurrentiepositie van de stad (en Nederland) als geheel.

### 2.3 Ruimtelijke kwaliteit losgezongen van ruimtelijke ordening

Ruimtelijke kwaliteit in Nederland staat onder druk. In veel ruimtelijke ontwikkelingsprocessen is ruimtelijke kwaliteit het sluitstuk. Om verschillende redenen en op verschillende momenten wordt er op ruimtelijke kwaliteit ingeleverd. Voor de analyse hoe dit zo gekomen is, kijken we in dit hoofdstuk terug op de afgelopen periode. In de jaren tachtig van de vorige eeuw is ruimtelijke kwaliteit als afzonderlijk - en ogenschijnlijk nieuw - doel in de nationale ruimtelijke ordening geïntroduceerd. Hiermee moest de nationale ruimtelijke ordening weer terug op een inhoudelijke koers komen, na vele jaren waarin het accent in de ruimtelijke ordening vooral lag op de proceskant. In de daaropvolgende jaren bleek een drietal ontwikkelingen dit streven te frustreren. Deze worden in dit hoofdstuk uiteengezet. Voor een uitgebreidere historische terugblik op ruimtelijke kwaliteit in het nationale ruimtelijk beleid wordt de lezer verwezen naar een tekstbijdrage van Fred Feddes in bijlage 1.

#### **Introductie ruimtelijke kwaliteit als kerndoel**

In 1984 gaf minister Winsemius de RPD opdracht een toespraak te schrijven voor de Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen (BNS) over de ontwikkeling van het nationaal ruimtelijk beleid (Neefjes, 1988). De toekomst van de ruimtelijke ordening was op dat moment verre van zeker. Het beleidsterrein verkeerde in een crisis: Nederland was 'af'. Bovendien was de nadruk in de ruimtelijke ordening in de jaren zeventig en begin jaren tachtig sterk op processen komen te liggen, met coördinatie en afstemming.<sup>6</sup> Doordat de aandacht op het op één lijn brengen van de departementen gericht was, werd de eigen bijdrage - de meerwaarde - van de ruimtelijke ordening minder zichtbaar. Hierdoor verloor de ruimtelijke ordening haar eigen profiel en visie. De legitimiteit van de nationale ruimtelijke ordening was in het geding (Siraa *et al.*, 1995; Korthals Altes, 1995; Reijndorp *et al.*, 1998). De vraag was of ruimtelijke ordening slechts een kwestie was van het zorgvuldig onderling afstemmen van verschillende sectorale ruimteclaims (met veel aandacht voor alle bijbehorende procedures), of dat er ook inhoudelijke meerwaarde aan alle ruimtelijke plannen zou moeten zitten. Het antwoord volgens Winsemius en de Rijksplanologische dienst was dat ruimtelijke ordening wel degelijk eigen doelstellingen diende te formuleren en te verdedigen (RARO, 1985; Siraa *et al.*, 1995).

Als antwoord daarop was men in de wereld van de ruimtelijke ordening naarstig op zoek naar een ruimtelijk verhaal. Binnen de Rijksplanologische Dienst waren het met name minister Winsemius en directeur-generaal Ruimtelijke Ordening Witsen die probeerden de nationale ruimtelijke ordening terug op een inhoudelijke koers te brengen. In de context van de voorbereiding van de BNS-lezing meende minister Winsemius dat de oude termen coördinatie en afweging hadden afgedaan als leidende begrippen in de ruimtelijke ordening. Hij wilde 'ruimtelijke kwaliteit' voorstellen als nieuw kernbegrip. Met behulp van dit begrip moest de ruimtelijke ordening uitdrukking geven aan de eigen visie en de inhoudelijke betrokkenheid (Siraa *et al.*, 1995). Het was overigens niet meteen duidelijk wat ruimtelijke kwaliteit kon inhouden, maar het paste wel in de tijdsgeest: het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' was in die jaren uiterst populair en deed opgeld op allerlei terreinen (bedrijfsleven, maatschappij, kunst). In 1986 hield directeur-generaal Witsen een nieuwjaarstoespraak voor de medewerkers van de Rijksplanologische Dienst waarin hij voortbouwde op het belang van ruimtelijke kwaliteit. Om te voorkomen dat het werk van de dienst zou oplossen in de bewaking van procedures had de directie besloten dat alle stukken expliciet aandacht moesten geven aan de ruimtelijke kwaliteit die in het geding was. Witsen vond het daarbij buitengewoon verheugend dat de samenleving weer bereid was over de toekomst na te denken: "De samenleving raakt over de verdooving heen, die de oliecrisis en de economische recessie haar toebrechten. We durven weer na te denken over wat er allemaal zou kunnen gebeuren en welke invloed we daarop kunnen en willen uitoefenen" (Witsen, in Reijndorp *et al.*, 1998: 9). Het begrip ruimtelijke kwaliteit werd in de daaropvolgende jaren opgepakt en maakte zijn formele debuut in 1988 in de *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*.

6 Afweging en coördinatie zijn termen die vaak naast, en door elkaar, gebruikt worden. Afweging zou daarbij gaan om 'afweging van belangen' en coördinatie om 'coördinatie tussen sectoren en overheidslagen'. In de praktijk is het onderscheid vaak niet zo eenduidig te maken. In dit advies wordt dit onderscheid niet zo gehanteerd. De kern is dat coördinatie en afweging gaan om activiteiten van het 'ordenen' van de ruimte.



### **Ruimtelijke kwaliteit onvoldoende gekoppeld aan inhoudelijke opgave**

Al snel na (her)introdactie van ruimtelijke kwaliteit werden pogingen om in generieke zin en voor een langere termijn tot een scherpe definitie van kwaliteit en toetsingscriteria te komen, gestaakt. Daarbij werd lering getrokken uit de lessen van de jaren zeventig, toen discussies over de doelstellingen van ruimtelijke ordening slechts leidden tot dikke nota's en lange theoretische discussies. Deze keer zou de concretisering via de praktijk van de ruimtelijke planning moeten lopen (Dauvellier, 1991). Maar omdat de *Vierde Nota* in de uitwerking van zijn maatschappelijke opgave op twee gedachten hinkte, was dat moeilijk. In de *Vierde Nota* werd wel een maatschappelijke opgave geïdentificeerd (het versterken van de concurrentiepositie van Nederland), maar onduidelijk uitgewerkt. Namelijk via twee niveaus die niet onderling werden verbonden: de economische opgave op het nationale schaalniveau (het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief, ROP) en de sociale opgave op het lokale schaalniveau (de dagelijkse leefomgeving, DALO). De koppeling tussen deze opgaven op de twee schalen ontbrak. Het was dan ook onduidelijk hoe beide schaalniveaus zich tot elkaar verhielden. Ruimtelijke kwaliteit was daarmee onvoldoende helder gekoppeld aan een richtinggevende inhoudelijke opgave. Dat is problematisch, omdat ruimtelijke kwaliteit in zichzelf niet kan sturen, het maakt geen keuzes. Doordat ruimtelijke kwaliteit leeg blijft, voldoet het als criterium niet op zichzelf. Er is een maatschappelijke opgave nodig die het inhoud geeft.

Op nationaal niveau houdt deze leegheid tot vandaag de dag stand. In later jaren hebben de planbureaus korte metten gemaakt met kwaliteitscriteria uit de *Vijfde Nota*. Ze boden 'onvoldoende houvast om vast te stellen hoe het begrip ruimtelijke kwaliteit richting moet geven aan de ruimtelijke inrichting (Klerk en Hajer, 2002: 184). In de *Nota Ruimte* uit 2006 was dat niet veel beter. De concretisering van het begrip 'basiskwaliteit' heeft veel kritiek gekregen. Het begrip wordt wel benoemd, maar zou in de praktijk niets meer betekenen dan dat de wet- en regelgeving moet worden gerespecteerd. Het gaf daarmee onvoldoende richting (Lysias, 2006; VROM-raad, 2004; VROM-raad, 2006a).

### **Gelijktijdige veranderingen in coördinatie en afweging**

Tegelijkertijd met de introductie van ruimtelijke kwaliteit als kerndoel van het nationaal ruimtelijk beleid werden er fundamentele veranderingen doorgevoerd op het gebied van coördinatie en afweging, de traditionele kerntaken van de ruimtelijke ordening. Volgens de WRR-studie *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* en de voorstudie naar ruimtelijke kwaliteit, *De kern van het ruimtelijk beleid*, hadden deze wijzigingen in de institutionele structuur betrekking op een minder centrale rol voor de (nationale) overheid (WRR, 1998; Reijndorp *et al.*, 1998). De sturingsambities van de overheid op maatschappelijke terreinen en bestuurlijke niveaus werden bijgesteld: deze waren niet langer sturend maar vooral stimulerend en voorwaarden-scheppend. De inrichting van Nederland werd gezien als gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid, lagere overheden, marktpartijen, belangenorganisaties en bevolking. De overheden moesten gunstige voorwaarden scheppen en randvoorwaarden stellen voor decentrale planning. In het kader van decentralisatie werd de ruimtelijke afweging deels bij anderen gelegd. Ruimtelijke coördinatie raakte versnipperd en in de loop der jaren meer sectoraal geënt (bijvoorbeeld met de Tracéwet), met een minder effectieve verticale coördinatie als gevolg. Er werd bovendien een grotere nadruk op projecten gelegd, waardoor de brede bovensectorale afweging in de knel kwam.

Hierdoor ontstond een situatie waarbij enerzijds ruimtelijke kwaliteit uitgeroepen was tot hoofddoel van het nationaal ruimtelijk beleid, maar anderzijds losgezongen raakte van de kwantitatieve en procedurele taken van de ruimtelijke ordening. De realisatie ervan werd overgelaten aan derden (meer via sectoraal beleid, meer via lagere overheden). Zoals Reijndorp *et al.* (1998) destijds constateerden:

*“De rijksoverheid legt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een hoge ruimtelijke kwaliteit op lokaal niveau terecht bij de lokale overheden. Maar daarbij lijkt zij vergeten te zijn dat zijzelf de verantwoordelijkheid draagt voor ruimtelijke kwaliteit van Nederland als geheel” (Reijndorp *et al.*, 1998).*

Ruimtelijke kwaliteit ontwikkelde zich op deze manier tot een geïsoleerd doel van ruimtelijk beleid. Terwijl ruimtelijke kwaliteit bedoeld was om van de ruimtelijke ordening méér dan ordenen en beheersen te maken, kwam het ervoor in de plaats: de ordenende taken werden gedecentraliseerd en raakten versnipperd via sectorale lijnen. De borging van ruimtelijke kwaliteit in een integraal afwegings- en coördinatieproces werd daardoor steeds moeilijker.

In de jaren daarop bleek dit niet goed uit te pakken. Hoewel er tot op zekere hoogte sprake was van doorwerking in de besluitvorming van de sectoren<sup>7</sup>, werd ruimtelijke kwaliteit steeds meer gezien als (sectorale) doelstelling van het VROM-domein. Het voormalig VROM/ DGR werd steeds meer beschouwd als de partij die ruimtelijke kwaliteit of aspecten daarvan (esthetiek, kwaliteit openbare ruimte, landschappelijke kwaliteit, open ruimte) moest afkopen ten opzichte van andere belangen en partijen (Teisman *et al.*, 2003). In de ogen van vakgenoten kwam zij daardoor te weinig toe aan de rol van promotor van integrale afweging:

*“DG Ruimte dreigt een soort kwaliteits-ehbo te worden die legitimeert dat anderen het van hun bordje schuiven. We blijven hangen in een ex-post afkoop van problemen met de belevingswaarde”*  
(Teisman *et al.*, 2003: 23).

Ook de VROM-raad vroeg hier aandacht voor:

*“De Raad betreurt het dat ruimtelijk beleid - dat juist als doel heeft de diverse deelbelangen op evenwichtige en kwalitatief aansprekende wijze hun plaats te laten krijgen - kennelijk is teruggedrongen tot de inbreng van het aspect ruimtelijke kwaliteit alleen en daardoor inmiddels zélf als deelbelang wordt gezien in plaats van als integratiekader”* (VROM-raad, 1998).

In de laatste jaren is door de inzet van het Rijk op dit punt wel een omslag te zien. Zo biedt de omzet van MIT naar MIRT-agenda een belangrijke kans om ruimtelijke kwaliteit als integrerende kernwaarde in planvorming te verankeren. Partijen commiteren zich aan het streven naar een integrale ruimtelijke kwaliteit van projecten. Daarnaast wordt via het architectuur- en cultuurbeleid een samenhangende inzet gepleegd op de versterking van ruimtelijke kwaliteit (zie bijlage 4). De VROM-raad juicht deze ontwikkelingen toe.

### **Verlies meekoppelende belangen**

De hierboven geschetste ontwikkeling (ruimtelijke kwaliteit als geïsoleerd beleidsdoel, het losraken van de ordenende taken van ruimtelijk beleid) werd in de loop der jaren verder versterkt door het verlies van de zogenoemde ‘meekoppelende belangen’. Met dit begrip, dat door de WRR in 1998 is geïntroduceerd, wordt bedoeld op het van oudsher samenvallen van ruimtelijke orderingsdoelen bij beleidsvoornemens van – steeds weer andere – prominente sectoren. De volkshuisvesting en de landbouw zijn voorbeelden van dergelijke meekoppelende belangen. Zo realiseerde de volkshuisvesting grote aantallen woningen op - via de ruimtelijke ordening geselecteerde - bouwlocaties. De landbouwsector hielp bij het openhouden van gebieden tussen steden en stadsgewesten (WRR, 1998: 7). De belangen van deze sectoren vielen samen met de doeleinden van nationale ruimtelijke ordening. Op deze manier kon de nationale ruimtelijke ordening, die zelf weinig eigen middelen heeft, de eigen beperkte sturingsmogelijkheden compenseren. Om gezag te hebben en effectief te zijn, moest de ruimtelijke ordening zich verbinden met de langetermijnbelangen van een of meer sectoren.

De werking van meekoppelende belangen van landbouw en volkshuisvesting kende zijn hoogtepunt in de jaren vijftig tot en met zeventig. Met de ingrijpende omwenteling van het volkshuisvestingsbeleid en ontwikkelingen in de landbouw zijn de banden losser geraakt (WRR, 1998; RPB, 2006). Op het terrein van de volkshuisvesting is in bijna alle rijkssubsidies het mes gezet. Voor de ontwikkeling van locaties is de rol van andere partijen

<sup>7</sup> Zo heeft met name het ministerie van LNV veel nota's en studies uitgebracht ter uitwerking van ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld met de *Nota Landschap* (1992), de *Visie stadslandschappen* (1995), een studie *Rondom Ruimtelijke kwaliteit* (1997) en *Schetsboek Ruimtelijke kwaliteit* (reconstructie concentratiegebieden) (1999).



zoals marktpartijen en woningbouwcorporaties veel belangrijker geworden (WRR, 1998: 47). Bij de landbouw was het niet zozeer een beleidsmatige omwenteling als wel trendmatige ontwikkelingen in de sector zelf die tot verandering hebben geleid. Het economisch belang van de grondgebonden landbouw is verminderd, waardoor de instandhouding van het areaal bij suboptimaal rendement minder vanzelfsprekend is geworden. Door de industrialisatie van de landbouw leverde het bovendien niet altijd meer een bijdrage aan de openheid van het landschap (WRR, 1998: 97-98).

Door deze ontwikkelingen lijkt de ruimtelijke ordening vandaag de dag haar bondgenoten in deze zwaarwegende maatschappelijke belangen kwijt te zijn. Met het verlies van de meekoppelende belangen in de stedelijke gebieden en de agrarische sector op het platteland (en ondanks de voorzichtige opkomst van nieuwe meekoppelende belangen zoals water) is de ruimtelijke ordening steeds meer aangewezen op de eigen sturingsmogelijkheden om beleidsdoelen te realiseren. En zoals hierboven gezegd: die zijn beperkt. Door het verlies van meekoppelende belangen wordt de realisatie van ruimtelijke doelen bemoeilijkt, ook het doel van ruimtelijke kwaliteit. Wel zijn aanzetten van nieuwe meekoppelende belangen waarneembaar. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

## 2.4 Tegenkrachten bij ruimtelijke kwaliteit

De drie bovenstaande factoren liggen ten grondslag aan de problemen bij het bewerkstelligen van ruimtelijke kwaliteit. Door het ontbreken van een koppeling aan een inhoudelijke opgave krijgt het begrip onvoldoende betekenis en blijft het leeg, waardoor het onvoldoende kan sturen. Omdat ruimtelijke kwaliteit bovendien losgezongen is geraakt van ruimtelijke ordeningstaken heeft ruimtelijke kwaliteit geen structurele plek in een integraal afwegingsproces meer. Door het verlies aan meekoppelende belangen tot slot zijn ruimtelijke ordeningsdoelen (zoals ruimtelijke kwaliteit) steeds lastiger te realiseren. Deze drie factoren werken door in de dagelijkse planningspraktijk, waarbij ruimtelijke kwaliteit vaak het sluitstuk dreigt te worden. Hoewel er op lokaal niveau al veel is bereikt – zeker op het gebied van het formuleren van kwaliteitsambities in visie- en planvorming - hapert er echter veel in de uitwerking. Het is moeilijk om ruimtelijke kwaliteit na de visiefase ook in de uitvoeringsfase overeind te houden. Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit is daarmee niet alleen het probleem van het sluitstuk maar ook van de kop, en vooral van de verbinding tussen deze twee. Bij het streven naar ruimtelijke kwaliteit ziet de VROM-raad de volgende als belangrijke tegenkrachten (zoals ook uiteengezet in VROM-raad, 2006a):

### Kader 4. Tegenkrachten bij ruimtelijke kwaliteit

1. Sectorale dominantie in ruimtelijk domein
2. Gebrek aan visie en keuzes van het Rijk
3. Zwakke positie van het ontwerp
4. Financiële middelen
5. Zoektocht naar inzet instrumenten
6. Regionale schaal
7. Kwaliteit als keten: ontwerp - formele planvorming - uitvoering

#### 1. Sectorale dominantie in ruimtelijk domein

Het eerste punt is de stapeling van (soms) conflicterende sectorale regels. Gaandeweg hebben steeds meer sectoren hun normstelling geregeld in het afwegingsproces van de ruimtelijke ordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor de regelgeving op terreinen als veiligheid, milieu (stank, fijnstof, lucht), bouwvoorschriften, natuur, archeologie, energienormen, monumentenzorg, arbeidsomstandigheden en water. Juist op het lokale niveau komen de sectorale belangen en regels bij elkaar. Daar blijkt dat deze elkaar onderling in de weg kunnen zitten en dat er te weinig ruimte is voor een integrale afweging. Optimale uitruil en maatwerk op



facet-niveau wordt onmogelijk gemaakt. Het ruimtelijke ordeningsproces loopt daardoor vast. De kwaliteit, die een goede ruimtelijke ordening zou moeten toevoegen, kan daardoor steeds minder worden gerealiseerd. Zoals (toen nog PvdA-kamerlid) Verdaas eerder stelde:

*“Het gaat bij de ruimtelijke ordening niet langer meer over de vraag op welke wijze de beste ruimtelijke kwaliteit kan worden bereikt, maar over hoe de ruimte die overblijft, nadat alle sectorale normen bij elkaar opgeteld zijn, het beste ingevuld kan worden” (Verdaas in: Bijsterveld, 2005).*

In het advies *Ruimte geven, ruimte nemen* (2006a) heeft de VROM-raad geconstateerd dat de dominantie van sectorregels niet alleen op lokaal niveau effect heeft, het werkt door in het hele ruimtelijke ordeningsstelsel. Volgens de raad is de stapeling van sectorale regels (de sectorlijn) met de facetlijn (integratiekader) van de ruimtelijke ordening in een vicieuze cirkel beland. De afwegingsstructuur van de ruimtelijke ordening is overbelast geraakt door de steeds groeiende hoeveelheid aan sectorregels. Dit heeft geleid tot een overbelasting van het besluitvormingsproces en daarmee tot stagnatie. Het tempo van uitvoering van ruimtelijke plannen en projecten viel terug. In reactie daarop is eerst gesaneerd in het afwegingskader (dus in het inhoudelijke beleid) en vervolgens in de instrumentering via de nieuwe Wro. Terwijl de ruimtelijke ordening via beide lijnen meer ruimte biedt voor nadere, decentrale afweging, vullen de sectoren die weer in met nieuwe regels en sectoraal beleid. Er zijn afzonderlijke afwegingskaders voor verkeer en vervoer, waterhuishouding, milieubescherming, natuurbehoud en agrarisch beleid (RLG *et al.*, 2010). Zo ontstaat er een vicieuze cirkel waarbij het facet (ruimtelijke ordening) steeds zwakker wordt en de sectorlijn(en) steeds sterker. Formeel leggen de verschillende sectoren claims op de ruimte en is het aan de ruimtelijke ordening om de verschillende sectorale belangen tegen elkaar af te wegen. In de praktijk worden de claims tussen de sectoren nauwelijks afgewogen, maar in een onderlinge strijd beslecht (RPB, 2003).

## **2. Gebrek aan visie en keuzes van het Rijk**

Een belangrijke factor is het gebrek aan visie en heldere keuzes bij het Rijk. De *Nota Ruimte* biedt deze visie onvoldoende: het is vooral een sturingsfilosofie, waarbij de doorwerking naar decentrale overheden onvoldoende is uitgewerkt. Er wordt teveel gekeken naar ‘decentraal wat kan’ maar er zijn ook de nodige ‘centraal wat moet’- kwesties die het Rijk moet oppakken. In het verleden hebben verschillende partijen op dit ‘gat’ gewezen (zie VROM-raad, 2006a, 2010; College van Rijksadviseurs, 2006). Er zou een nationale agenda moeten zijn, met een kabinetsbreed draagvlak, opgesteld vanuit een visie op de unieke kwaliteiten van Nederland binnen West-Europa. Deze nationale agenda is onvoldoende gedefinieerd.<sup>8</sup> In een eerder advies stelde de VROM-raad:

*“Het Rijk heeft volgens deskundigen [op het gebied van uitvoering van ruimtelijk beleid] onvoldoende duidelijk gemaakt aan welke nationale projecten zij zelf prioriteit geeft en waar ze al haar energie op zal richten. De deskundigen spreken zelfs over een paradox: de bijna pijnlijke stilte over zaken die centraal moeten, terwijl er een zware nationale agenda ligt. Europese en mondiale opgaven lijken al helemaal losgeraakt te zijn van de Nota Ruimte” (VROM-raad, 2006a: 33).*

Inmiddels heeft de toenmalige minister van VROM langs verschillende wegen aanzetten gedaan tot verduidelijking van ‘centraal wat moet’. Te denken valt aan de *Structuurvisie Randstad 2040* en de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (AMvB Ruimte). Toch bepleitte de VROM-raad in een recent advies over *Duurzame Verstedelijking* (2010) dat de centrale overheid ook met betrekking tot duurzame ontwikkeling veel duidelijker moet maken waar zij voor staat. Op het gebied van duurzame mobiliteit, energie en bovenregionale kwaliteit zijn nadere rijkskeuzes nodig. Hoe willen we de energievoorziening in dit land organiseren, hoe gaat het verkeer- en vervoersysteem eruit zien? Dat is geen verkapte roep om meer centralisme. Een nationale

<sup>8</sup> In een eerder advies noemde de VROM-raad (2006a) als vraagstukken van nationaal belang onder meer de Zuidas, het Groene Hart, Schiphol, Zuiderzeelijn, water en kust, haven Rotterdam/Tweede Maasvlakte, de schaalsprong Almere, congestie Randstad, de nieuwe generatie sleutelprojecten, de bescherming en ontwikkeling van het rivierenlandschap en de Nationale Landschappen.



agenda is ook een instrument om een brug te slaan naar de andere bestuurslagen. Als het Rijk op deze punten geen richtinggevend keuzes maakt en niet aangeeft wat dat betekent voor andere overheden, dan aarzelen ook de decentrale overheden. Iedere partij moet zijn eigen verantwoordelijkheid nemen voor het eigen schaalniveau, maar dat ontslaat de landelijke overheid niet van de verantwoordelijkheid om richtinggevend keuzes te maken. Dat moet volgens de raad verder gaan dan alleen kwaliteitseisen aan de nationale landschappen of een visie voor snelwegpanorama's. Het moet zicht bieden op wat voor Nederland belangrijk is, wat Nederland in internationaal opzicht onderscheidt, en hoe uitwerkingen van ruimtelijke kwaliteit op verschillende schaalniveaus zich tot elkaar verhouden.

### 3. Zwakke positie van het ontwerp

Het belang van een goed ontwerp is dat het kan leiden tot nieuwe, verrassende uitkomsten (Meyer, 2008; Linssen en Witsen, 2010: 187). Het kan helpen om een gebied te doorgronden, om een beeld te krijgen van wat er in de toekomst plaats zou kunnen vinden en om consequenties van bepaalde keuzes inzichtelijk te maken.<sup>9</sup> Dit is voor het in beeld krijgen van potenties van ruimtelijke kwaliteit van groot belang. Hierbij heeft het ontwerp een integrerende en creatieve kracht. Een ander argument voor een goed ontwerp heeft te maken met de lange tijd die gemoeid is met ruimtelijke ontwikkelingen en transformaties. Om te vermijden dat met iedere bestuurswisseling weer opnieuw wordt begonnen of dat lukraak versoeringen en aanpassingen plaatsvinden, is een goed ontwerp een noodzakelijke basis. Een derde argument dat het belang van een goed ontwerp onderstreept, is dat het ook een communicatieve rol in een planningsproces kan vervullen (Meijsmans *et al.*, 2010, preface; Linssen en Witsen, 2010: 87). Doordat een ontwerp de problematiek beeldend maakt, kan het mensen uitnodigen mee te doen en het maatschappelijk debat stimuleren rond een aanstaande verandering in de leefomgeving. Het kan inspireren en bijdragen aan consensusvorming. Tijdens een expertmeeting met ontwerpers ter voorbereiding van dit rapport werd ook op deze functie van het ontwerp gewezen:

*“Verkenkend ontwerp kan een middel zijn om partijen en initiatieven bij elkaar te krijgen. Daar zit de eigen kracht. (...) Door beelden en ontwerpen te genereren, kun je mensen met elkaar laten praten om te bepalen wat zij uiteindelijk echt willen.” (deelnemer expertmeeting, 12 september 2008)*

In de huidige praktijk komen deze rollen van het ontwerp soms te weinig uit de verf. Hieraan liggen drie factoren ten grondslag. Ten eerste veranderde de ontwerpdiscipline zelf in de loop der jaren sterk van karakter. Ontwerpers ontwikkelden zich, overeenkomstig het grotere accent op procesmanagement en overleg, steeds meer als ‘procesbegeleiders’. De ontwerper werd daarin gezien als een “illustrator van iets dat anderen hebben bedacht” (Meyer, 2008). Als gevolg daarvan raakte de inhoud, en het maken van ontwerpen gekoppeld aan de voorliggende opgave, naar de achtergrond. Dit verzwakte de positie van het ontwerp ‘van binnenuit’. Ten tweede speelt mee dat ontwerp in een context van een maatschappelijk debat of proces tot stand moet komen, wil het een inspirerende en consensusvormende rol vervullen. In de praktijk schort het hier wel eens aan. Het ontwerp wordt dan in ‘uitgewerkte staat’ op de samenleving losgelaten (Linssen en Witsen, 2010: 187). Er kan geen noemenswaardige invloed meer op plaatsvinden. Een dergelijk ontwerp loopt het risico op beduidend meer weerstand te stuiten, met een lager draagvlak als resultaat. Een derde en wellicht belangrijkste factor is dat bij veel overheden de traditie van stedenbouw en ontwerp is verdwenen. Er werken nauwelijks architecten of ontwerpers meer.<sup>10</sup> Op rijksniveau is het ontwerp versnipperd geraakt met het opheffen van de Rijksplanologische Dienst (RPD). In plaats daarvan wordt ontwerpdeskundigheid veelal op incidentele basis ingehuurd. Dit heeft grote consequenties: de geheugenfunctie van de organisatie valt weg, continuïteit ontbreekt. Kennis van de geschiedenis en de langetermijntoekomst van de stad als geheel gaan verloren. Deze ontwikkeling is terug te voeren op een omslag in de jaren negentig waarbij het opdrachtgeverschap verschoof van de overheid naar de markt. Daardoor ontstond een groeiende behoefte aan onafhanke-

9 Bijvoorbeeld bij tussenlandgebieden. In het advies *Publieke ruimte* heeft de VROM-raad gesteld dat er voor deze gebieden een ontwerpopgave ligt voor de ontwikkeling van nieuwe beelden (VROM-raad, 2009).

10 Uit onderzoek van architectuurcentrum Aorta over de situatie in de provincie Utrecht bleek dat maar twee gemeenten stedenbouwkundigen in dienst hadden, namelijk Amersfoort en Utrecht (Luijten en Modder, 2010: 56).

lijke stedenbouwkundig ontwerpers die konden opereren tussen beide partijen (Veldhuis, 2010). Bovendien werd er steeds meer waarde gehecht aan imago en beeldvorming, waarbij het stadsbeeld moest verleiden tot private en publieke investeringen in de stad. Deze verschuiving van “publieke stedenbouwkunde naar een stedenbouw voor het publiek” (Nio en Reijndorp, 1997) heeft sindsdien geleid tot een onttakeling van de stedenbouwkundige diensten bij overheden en een groei van onafhankelijke stedenbouwkundige bureaus. Het betekende een verzwakking van kennis en kunde bij de overheidsorganisaties. Dit werd nog eens verder versterkt door de omzetting van gemeentelijke organisaties (‘kanteling naar de burger’) waarbij organisaties ingericht werden naar gebieden of wijken. Veel kennis van en een integrale visie op de stad is daarbij verloren gegaan. De gemeente was daardoor moeilijker in staat tot integrale sturing op stadsontwikkelingsprojecten. Door inschakeling van externe bureaus konden gemeenten weliswaar de benodigde innovatiekracht en nieuwe ideeën binnenhalen, maar tegelijkertijd politiseerde het proces (Grijzen, 2010).

#### **4. Financiële middelen**

Voor de beoogde ruimtelijke kwaliteit van een project zijn vaak extra middelen nodig. In de praktijk komt het voor dat de agenda bij de ontwikkeling van zo’n project lange tijd beheerst wordt door de ‘nut en noodzaak’-discussie, waarna pas in een later stadium de aanvankelijk vergeten ruimtelijke kwaliteitaspecten op tafel komen (inpassing, toekomstwaarde). Het gevaar bestaat dan dat ruimtelijke kwaliteit als iets extra’s wordt gezien met een extra prijskaartje eraan (RPD, 1996). Andersom komt ook voor: de voorstellen voor ruimtelijke kwaliteit zijn wel vanaf het eerste stadium op tafel, maar lopen het risico te sneuvelen in de fase van politieke ‘nut en noodzaak’-discussie, met vertraging of ‘uitkleding’ tot gevolg. Dat is onterecht: maatregelen die bijdragen aan ruimtelijke kwaliteit kunnen duurder zijn, maar de maatschappelijke opbrengsten zijn ook hoger. Tegenover kosten van ruimtelijke kwaliteit staat ook een hogere waardebeoordeling. De waarde van onroerend goed wordt immers niet alleen bepaald door de kwaliteit van het onroerend goed zelf, maar voor een aanzienlijk deel ook door omgevingsfactoren, zoals de ruimtelijke kwaliteit van de wijk, de wijze waarop die is ontsloten, het voorzieningenniveau en de aansluiting op groenstructuren.

Dat ruimtelijke kwaliteit in het proces zo lastig is vast te houden, is mede terug te voeren op het feit dat aspecten van ruimtelijke kwaliteit, zoals de toekomst- en belevingswaarde, soms moeilijk zijn uit te drukken in meetbare eenheden (Atelier Overijssel, 2010). Hierdoor legt de meerwaarde van ruimtelijke kwaliteit het gemakkelijk af tegen financiële kaders. Dit is geen nieuw inzicht. Diverse studies laten dit zien, zoals studies naar waardering van ‘zachte waarden’ of evaluatiestudies van maatschappelijke kosten- en batenanalyses (MKBA’s) van gebiedsontwikkelingsprojecten (zie bijvoorbeeld PBL, 2009; CPB en PBL, 2010; B&A Groep, 2010). Juist bij projecten op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling, waarbij ruimtelijke kwaliteit vaak een grote rol speelt, is de kwantitatieve waardering van die ruimtelijke kwaliteit een lastig punt. Veranderingen op het gebied van ruimtelijke kwaliteit zoals het sparen van open ruimte, kwaliteitsverbetering van de omgeving van een project, baten voor natuur, landschap en cultuurhistorische waarden, zijn lastig in geld uit te drukken. Twee recente onderzoeken naar de ervaringen met MKBA’s concluderen dan ook dat de monetaire waardering van immateriële baten bij deze MKBA’s een inhoudelijke worsteling is (CPB en PBL, 2010; B&A Groep, 2010). Dat is met name het geval bij de waardering van ruimtelijke kwaliteit. De methodiek is onvoldoende ontwikkeld om planonderdelen rond ruimtelijke kwaliteit te kunnen monetariseren. Posten die ruimtelijke kwaliteit bepalen, worden dan maar als PM-post aangemerkt. Dat is echter onbevredigend, vanwege het risico dat PM-posten gemakkelijk buiten beschouwing kunnen blijven: “Baten en kosten die niet monetariseerbaar zijn, zijn daarom nog niet minder belangrijk” (CPB en PBL, 2010: 3; B&A Groep, 2010). Een andere bemoeilijkende factor voor de financiering van ruimtelijke kwaliteit is het regionale schaalniveau. Naast de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving komt ook steeds meer de kwaliteit van de regionale leefomgeving als opgave in beeld. Op stedelijk niveau is het gebruikelijk de kosten voor gebiedsinrichting door te berekenen via de grondexploitatie. Dat is op regionale schaal lange tijd anders geweest. Nu de mogelijkheden met de nieuwe Wro zijn vergroot, gebeurt dit op regionaal niveau ook steeds meer.



## 5. Zoektocht naar inzet instrumenten

### *Instrumenten nWro*

In de oude WRO was de samenhang tussen omvattende, nationale opgaven en regionale uitwerking geregeld via planologische kernbeslissingen en verticale coördinatie tussen overheden. Bij de nieuwe Wro is dat veranderd. Terecht maakt de nieuwe Wro onderscheid tussen instrumenten voor visievorming (structuurvisies) en instrumenten voor normstelling (de verordening en Algemene Maatregelen van Bestuur, AMvB). De structuurvisies hebben geen rechtstreekse verticale werking in de zin dat burgers of lagere bestuursorganen erdoor gebonden zijn: het is in de eerste plaats een planologische beleidsbepaling voor het betreffende bestuursniveau zelf.<sup>11</sup> Bij AMvB en bij provinciale verordening kunnen algemene regels worden gesteld omtrent bestemmingsplannen, verordeningen en projectbesluiten: deze zijn wel bindend voor lagere bestuursorganen (Van Zundert, 2009: 17-18). Voor overheden is het aanvankelijk erg zoeken geweest naar de best mogelijke manier om hun ruimtelijk beleid met deze nieuwe instrumenten vorm te geven. Inmiddels blijkt dat provincies –verschillen daargelaten– hun verantwoordelijkheden voor ruimtelijke kwaliteit met verve oppakken (PBL, 2010b; IPO, 2010c).<sup>12</sup> Na de aanvankelijke ‘aanloop-problemen’ die geleidelijk zijn opgelost, dient zich echter een nieuwe generatie vragen aan over de optimale inzet van de nieuwe instrumenten van de Wro (IPO, 2010d). De kern van deze vragen is de balans tussen borgen en stimuleren, tussen normeren en faciliteren, tussen harde en zachte instrumenten. Hoe kan ruimtelijke kwaliteit maximaal ‘geborgd’ worden in een instrumentenmix van structuurvisies, kwaliteitsdocumenten (gebiedsatlassen en dergelijke), kwaliteits-teams en –adviseurs, ‘Communities of Practice’, ontwerpateliers, convenanten, verordeningen en AMvB’s? In hoofdstuk 3 wordt hier op teruggekomen.

### *Instrument ontwerpateliers*

Er wordt vandaag de dag veel gewerkt met ontwerpateliers. Zij kunnen als vrijplaats voor regionaal ontwerp en onderzoek fungeren, doordat zij op een losse manier zijn gekoppeld aan de dagelijkse besluitvorming en reguliere organisatievormen voor beleid en bestuur. Het atelier biedt als werkvorm ruimte voor visievorming: binnen bestaande organisaties en langs de erkende procedures is het niet altijd mogelijk om te komen tot probleemverkenning, visievorming en het ontwerpen van mogelijke handelingsstrategieën (Zonneveld en Balz, 2010). Het ontwerpatelier is daarmee een goed voorbeeld van een ‘zacht’ instrument waarmee ruimtelijke kwaliteit bevorderd kan worden. In de praktijk wordt de oogst van dat ontwerpend onderzoek echter nauwelijks benut als het formele plan moet worden gemaakt. Het beleidsproces blijkt dan zijn eigen dynamiek te hebben. De trajecten van visievorming en formele planvorming blijven grotendeels gescheiden. Volgens een onderzoek van Nieuwe Gracht uit 2008 is dat terug te leiden op een aantal risicofactoren bij ontwerpateliers: er wordt te weinig gecommuniceerd met toekomstige belanghebbenden; er is te weinig (financieel) commitment vanuit de opdrachtgever; het ontwerpatelier krijgt een te hoog incrowd karakter zonder binding met andere bevolkingsgroepen of het proces krijgt een te zwaar accent (zie kader 5).

<sup>11</sup> Indirect is er wel een effect, in die zin dat de concretisering door een provinciaal of gemeentelijk bestuursorgaan van beleid dat niet in over-eenstemming is met een rijks-, provinciale of regionale structuurvisie, kan rekenen op een reactieve aanwijzing. Zie Van Zundert (2009).

<sup>12</sup> Het IPO publiceerde een analyse van het gebruik van provinciale instrumenten, *Provinciaal ruimtelijk domein geregeld* (2010c). Het Planbureau voor de Leefomgeving publiceerde een ex-durante evaluatie van de Wro (2010b).

### Kader 5. Ontwerpateliers – typen en valkuilen (Nieuwe Gracht, 2008)

Sinds de introductie van de *Nota Ontwerpen aan Nederland* en sinds de opkomst van gebiedsontwikkeling met de *Nota ruimte* kiest men steeds meer voor het werken met ontwerpateliers (Nieuwe Gracht, 2008: 5-7). Deze ateliers kunnen als katalysator werken voor het proces en mooie resultaten opleveren. In de praktijk is dat echter niet altijd het geval. De resultaten van de ateliers worden onvoldoende meegenomen in het vervolgproces. In een onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM en het Projectbureau Belvedere onderscheidt het bureau Nieuwe Gracht vier verschillende soorten ontwerpateliers, met verschillende doelen. Elk type atelier kent een andere valkuil, die maakt dat de resultaten onvoldoende doorwerken. Ontwerpateliers kunnen worden onderscheiden naar:

- een formeel planprocedure of een informeel zoekproces;
- innovatief of interactief ontwerpen.

	Plannen maken	Ideeën ontwikkelen
Innovatief ontwerpen	<i>Schetstafels</i> Doel: nieuw zicht op oplossing, het atelier als 'voorproefje' op formeel planproces	<i>Ruimtelijk laboratorium</i> Doel: nieuwe inzichten verwerven
Interactief ontwerpen	<i>Open ontwerpproces</i> Doel: formeel plan met draagvlak, het atelier wordt ingezet voor integraal planproces	<i>Creatief festival</i> Doel: mobiliseren van belangen, het atelier wordt ingezet om uit te vinden welke ideeën aanslaan bij de beoogde doelgroepen

De valkuilen bij deze typen ontwerpateliers zijn:

- er wordt te veel gewerkt vanuit een ivoren toren, te weinig contact met toekomstige gebruikers;
- er ontbreekt (financieel) commitment;
- het accent ligt te veel op het proces;
- er is een te hoog incrowd gehalte.

### *Instrument kwaliteitsteams en –adviseurs*

Op vrijwillige basis kunnen gemeenten en provincies kwaliteitsteams of -adviseurs instellen om zich in de uitwerking van visies tot ruimtelijke plannen deskundig te laten begeleiden. Vandaag de dag gaan steeds meer overheden hiertoe over. De kwaliteitsteams en –adviseurs vervullen een belangrijke rol in het coachen, begeleiden en bewaken van de kwaliteit van de planvorming en –uitvoering en in het tijdig agenderen van noodzakelijke afstemming met andere schaalniveaus. In een expertmeeting met ontwerpers en in interviews die in het kader van dit rapport zijn georganiseerd werd de aanjaagfunctie als positief punt benoemd: kwaliteitsteams of kwaliteitsadviseurs kunnen 'helpen om het debat aan te jagen'. Zij kunnen reflecteren op planvormingsprocessen en kanttekeningen plaatsen, ook op momenten dat het project soberder moet worden of er een tegenvaller is. Continuïteit in begeleiding en supervisie zijn daarbij de sleutelwoorden: door onafhankelijke deskundigen (met enige reputatie), voor een langere periode. Dit helpt om kennis van en inzicht in ruimtelijke kwaliteit ook voor langere termijn vast te houden.

De variatie in kwaliteitsteams, -adviseurs en bouwmeesters is groot. Zo werkt het Rijk sinds lange tijd met een Rijksbouwmeester die moet toezien op de kwaliteit van rijksgebouwen, uitgebreid met verschillende rijksadviseurs in 2005. De laatste jaren werkt het Rijk ook met kwaliteitsteams gekoppeld aan specifieke (gebieds)opgaven. Zo heeft het Rijk kwaliteitsteams ingesteld voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie en Ruimte voor de Rivier. Ook bij provincies en gemeenten zijn deze twee vormen terug te vinden. Zo werken provincies – naast participatie in kwaliteitsteams voor projecten - steeds vaker met kwaliteitsteams of kwaliteitsadviseurs die los van projecten, voor langere tijd, worden ingesteld. Uit een inventarisatie van de



kwaliteitsadviseur van de provincie Utrecht blijkt dat in 2009 tien provincies een persoon of eenheid hadden die zich bezig hield met advisering over ruimtelijke kwaliteit: drie kwaliteitsateliers, vier externe adviseurs en drie ambtenaren of ambtelijke eenheden (Lörzing, 2010). Ook gemeenten werken hier mee. Voor de gemeentelijke kwaliteitsadviseurs zijn overigens verschillende benamingen in omloop, zoals stadsarchitect, stadsbouwmeester, stadsstedenbouwer of stadsontwerper.

Onlangs is de grote variëteit in provinciale kwaliteitsteams en -adviseurs geïnventariseerd (Lörzing, 2010). De resultaten zijn gerubriceerd naar een viertal hoofdmodellen (zie kader 6). De provincie Noord-Brabant werkt bijvoorbeeld met een adviseursmodel, maar men is momenteel aan het kijken of een overstap mogelijk is naar het werkplaatsmodel. Omdat de focus de komende jaren komt te liggen op gedeelde projecten, ligt een werkvorm waarin samenwerking centraal staat wellicht meer voor de hand (Sijmons en Hoekstra, 2010).

Door de grote variatie in kwaliteitsteams en –adviseurs, maar ook door de recente populariteit ervan zijn de ervaringen met dit ‘zachte’ instrument nog niet systematisch onderzocht. Het is dan ook onduidelijk wat de werking en effecten van kwaliteitsteams en –adviseurs precies is. In hoofdstuk 3 wordt hier op teruggekomen.

#### **Kader 6. Provinciale samenwerkingsvormen rond ruimtelijke kwaliteit (Lörzing, 2010)**

##### *Het ateliermodel (Overijssel, Friesland en Drenthe)*

Hierin is sprake van een permanent en ruim bemenst atelier. Het atelier wordt door een externe adviseur geleid. Er is sprake van nauwe samenwerking tussen provincie en gemeenten. Een variant is het ‘werkplaatsmodel’ waar ontwerpers en beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen en diensten samenwerken binnen de provincie.

##### *Het advieseenheidsmodel*

Hierbinnen zijn twee varianten. In de eerste variant (met een extern ingehuurde adviseur, zoals in Noord-Holland, dan wel met een interne ambtelijke adviseur, zoals in Zeeland en Groningen) is de advieseenheid sterk extern gericht, en werken provincie en gemeenten op ad hoc basis samen aan adviezen onder leiding van de adviseur. Werkgroepen zijn tijdelijk, en er is enige ruimte voor ongevraagde adviezen. In de andere variant (Gelderland) is de advieseenheid vooral op interne advisering gericht, die zich grotendeels binnen en ten behoeve van de provincie afspeelt. Hier is een sterke band met provinciale plannen en projecten. Er kunnen wel studies in samenwerking met andere instanties (waaronder gemeenten) worden verricht, maar het initiatief ligt bij de provincie.

##### *Het adviseursmodel*

Hierbij kan een externe adviseur met een sterk profiel op afroep of naar eigen inzicht een provinciaal probleem aansnijden. Ook hier zijn er twee varianten. In de eerste variant (Zuid-Holland) is de adviseur op vaste tijden op het provinciehuis aanwezig (houdt daar onder meer een ‘spreekuur’) en beschikt hij over enige ambtelijke ondersteuning. In de andere variant (Noord-Brabant) opereert de adviseur meer ‘op afstand’. In zijn taak ligt nadruk op de ‘coachingsfunctie’ van ontwerpers binnen het provinciale apparaat.

##### *Het commissiemodel (Limburg)*

Hierbij adviseert een breed samengestelde commissie (met vooral externe leden) de provincie en gemeenten over een specifiek onderwerp (compensatie bij bouwen in het landelijk gebied). De commissie heeft een provinciaal ambtenaar als secretaris.

### ***Instrument welstand***

Al zo'n honderd jaar bestaat er in Nederland welstandstoezicht, waarbij getoetst wordt of bouwplannen voldoen aan redelijke eisen van welstand. De Woningwet regelt daartoe de inschakeling van welstandscommissies als adviseur van het gemeentelijk bestuur. In 2003 is op het gebied van welstand in de woningwet een aantal wijzigingen doorgevoerd. Deze wijzigingen waren een reactie op de groeiende kritiek op het gebrek aan transparantie van het welstandstoezicht, de dominante rol van vakprofessionals en het ontbreken van inhoudelijke kaders, en vonden plaats mede op basis van advies van de Rijksbouwmeester. Welstand is daarmee op nieuwe leest geschoeid: er is sprake van deregulering, objectivering en vermaatschappelijking van het welstandstoezicht. Zo kunnen gemeenten sinds 2003 gebieden of bepaalde categorieën van bouwwerken welstandsvrij verklaren. Voor een aantal typen bouwwerken is bovendien geen bouwvergunning meer nodig. Met deze deregulering komt de focus meer te liggen op hoofdzaken. De eis dat alle leden van de welstandscommissie zowel onafhankelijk als deskundig moeten zijn, is bij de herziening in 2003 vervallen. In de nieuwe wet is alleen sprake van een 'onafhankelijke commissie'. Hierdoor kunnen naast vakprofessionals zoals architecten, cultuurhistorici of stedenbouwkundigen ook 'geïnteresseerde burgers' lid zijn van de welstandscommissie. De vergaderingen van de welstandscommissie zijn openbaar. Een ander belangrijk nieuw element is dat aan de toetsing door de welstandcommissie een politiek gedragen welstandsnota ten grondslag moet liggen.

De wetwijziging uit 2003 heeft gezorgd voor fikse veranderingen in de dagelijkse praktijk van welstand. Daarnaast spelen er op het gebied van welstand en ruimtelijke kwaliteit nog twee andere relevante ontwikkelingen (Nelissen en Ten Cate, 2009; [www.fw.nl](http://www.fw.nl)). Zo werken veel kleinere welstandscommissies in de praktijk in regionaal verband samen. Deze regionale welstandscommissies zijn aangesloten bij een van de negen professionele provinciale welstandscommissies. In het voorjaar van 2010 hebben zeven regionale/provinciale welstands- en monumentenorganisaties in Nederland besloten hun al langer durende samenwerking te intensiveren door de oprichting van een Team Ruimtelijke Kwaliteit Nederland. Dit team gaat beschikken over ongeveer tweehonderd personen om door het hele land adviezen te geven over bijvoorbeeld beeldkwaliteitsplannen, programma's van eisen en waardekaarten. Een andere ontwikkeling is de verbreding van welstandszorg, waarbij nadrukkelijker de relatie tot beleidsterreinen ruimtelijke ordening en landschapsbeheer wordt gezocht. Welstandscommissies groeien daarmee uit tot adviescommissies voor de ruimtelijke kwaliteit die bijvoorbeeld ook geraadpleegd worden over bestemmingsplannen, stedenbouwkundige plannen en de kwaliteit van gebouwen in het landschap.

Zowel op het terrein van welstand als in beleidsdiscussies over de inzet van borgingsinstrumenten lijkt dezelfde tendens zichtbaar: meer op hoofdlijnen en minder 'harde' borging van ruimtelijke kwaliteit. Daarentegen is er wel 'ruimte' voor zachtere vormen van kwaliteitsadvisering. Opmerkelijk hierbij is het van rijkswege opgelegde verbod op kwaliteitseisen op alle achtererven. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

### ***6. Regionale schaal***

De schaal van de ruimtelijke ontwikkeling krijgt steeds meer een regionaal zwaartepunt. Door schaalvergrotingen in wonen, werken en recreëren ontstijgen ruimtelijke vraagstukken in toenemende mate het lokale schaalniveau (zie ook PBL, 2010a; VROM-raad, 2008b).<sup>13</sup> Het PBL stelde in dat verband onlangs dat 'de toekomst van de stad in de regio ligt'. Dit vraagt om een beleid dat oog heeft voor de grote diversiteit aan plekken binnen de stedelijke regio, voor de randen van de steden, voor regionaal specifieke landschappen, bereikbaarheid van recreatie en niet-stedelijk gebied en voor de overgangsgebieden tussen de stedelijke milieus (PBL, 2010). Vooral op regionale schaal blijkt het moeilijk om de verbinding te realiseren om zaken in samenhang te bekijken: het functioneren van gebieden als onderdeel van het grotere geheel (Luijten en Modder, 2010b: 58).

<sup>13</sup> Voorbeelden daarvan zijn niet alleen de aanleg van nieuwe infrastructuur en de ontwikkeling van grootschalige, interstedelijke groengebieden, maar ook de aanleg van regionale bedrijventerreinen, meubelboulevards of zorgcentra met grote (externe) mobiliteitseffecten. Hoewel dit laatste type opgave veelal op het grondgebied van één gemeente speelt, vereist de aanpak ervan afstemming of samenwerking met meerdere overheden.



Er is op dit niveau sprake van een relatief achterblijven van het formuleren van ambities voor ruimtelijke kwaliteit. Hier moet de koppeling tussen gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde beter georganiseerd worden. De VROM-raad heeft hier terugkerend in eerdere adviezen op gewezen (zie VROM-raad, 2008b, 2009, 2010).

Een belangrijk aspect bij ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau is het vraagstuk van overprogrammering. Hiermee wordt bedoeld op de soms overmoedige bouwprogramma's van kantoren, bedrijventerreinen, woningen en voorzieningen en het onzorgvuldig omgaan met de ruimte. Deze overprogrammering heeft onder meer geleid tot verrommeling en leegstand. Een complex geheel van factoren ligt hieraan ten grondslag: concurrentie tussen gemeenten, een relatief lage grondprijs buiten bestaand bebouwd gebied, de wens van gemeenten tot het creëren van werkgelegenheid en het bestrijden van (aankomende) krimp door nieuwbouw (zie bijvoorbeeld VROM-raad, 2006b; Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, 2008; Janssen-Jansen, 2010). Als gevolg daarvan is het eenvoudiger en goedkoper om nieuwbouw te realiseren dan kwaliteitsverhoging in de bestaande voorraad na te streven, waardoor ook in de toekomst de herstructureringsopgave van bestaande terreinen en woonwijken omvangrijk blijft. Afstemming op regionaal niveau is cruciaal om deze vicieuze cirkel te doorbreken en overprogrammering te voorkomen, en om zo nadelige effecten op ruimtelijke kwaliteit tegen te gaan.

De VROM-raad meent in dit verband overigens dat dé regio niet bestaat. Maatschappelijke opgaven spelen zich niet altijd af binnen dezelfde (regionale) schaal. Wat vanuit de ene opgave een goede regionale samenhang is (bijvoorbeeld vanuit de wateropgave) hoeft dat nog niet te zijn vanuit een andere (energie, economie, mobiliteit, veiligheid). Afhankelijk van het (gebundelde) vraagstuk komen andere relevante ruimtelijke verbanden in beeld, met een ander samenstel van samenwerkende actoren en een andere tijdshorizon. De regionale begrenzing kan pragmatisch worden bepaald door het type opgave(n) dat aan de orde is (RLG *et al.*, 2010; VROM-raad, 2008b). Dit betekent dat de ene keer de regio de schaal heeft van een aantal samenwerkende gemeenten, terwijl die de andere keer de schaal heeft van een provincie als geheel, of van een interprovinciaal gebied, van de Randstad, of zelfs van de schaal van Noord-West Europa. Dat is afhankelijk van de inhoudelijke opgave. Afhankelijk van de opgave ontstaat een ander gebiedsframe en daarmee een ander samenstel van actoren.

### **7. Kwaliteit als keten: ontwerp – formele planvorming - uitvoering**

In de praktijk wordt ruimtelijke kwaliteit vaak gezien als de kers op de taart, het toefje slagroom. Onterecht, volgens de raad. Ruimtelijke kwaliteit is niet het 'toefje op de taart', maar het desem dat doorwerkt in het hele beslag.

Door op deze manier naar ruimtelijke kwaliteit te kijken, wordt duidelijk dat niet volstaan kan worden met een eenmalige kwaliteitstoevoeging op het eind van het planproces. Ruimtelijke kwaliteit vormt het hart van de ruimtelijke ordening: het staat dan ook niet náást de ordenende taken, maar vormt er juist onderdeel van. Dit betekent dat ruimtelijke kwaliteit integraal onderdeel moet zijn van alle fasen in het planingsproces. Dit moet in de hele keten tot uiting komen, van ontwerp en formele planvorming tot uitvoering. Dat is in de huidige praktijk problematisch.

De raad meent dat er een aantal kwetsbare momenten in de kwaliteitsketen bestaat. Deze keten verloopt globaal van initiatieffase, het formuleren van ambities, het verkennen van kansen via ontwerp, het maken van een plan, het opzetten en uitvoeren van projecten binnen dit plan, en de beheerfase (zie ook Atelier Overijssel, 2010). Niet altijd verloopt dit proces lineair. Bij elke fase, en bij elke overgang tussen fasen, kunnen problemen ontstaan met het nastreven van ruimtelijke kwaliteit. In alle fasen is een goed opdrachtgeverschap daarbij van groot belang. Met name op regionaal niveau mist dit nog wel eens (Luijten en Modder, 2010a en 2010b).



Een eerste kwetsbaar punt kan zijn dat er aan de voorkant van het proces onvoldoende gesproken wordt over ruimtelijke kwaliteit, het formuleren van kwaliteitsambities en over hoe deze geborgd worden. Zoals de VROM-raad eerder stelde:

*“Een debat over kwaliteit vooraf, en het expliciet benoemen van kwaliteitsborging daarbij, moet ook plaatsvinden om kwaliteitsborging en –bewaking achteraf mogelijk te maken. Dit gebeurt nu onvoldoende. Aan de voorkant moeten betere afspraken met elkaar gemaakt worden over programma’s van eisen en uitgangspunten. In de praktijk is het proces vaak belangrijker dan de inhoud” (VROM-raad, 2006a: 33).*

In deze vroege fase in het proces hoort ook dat de opgave herkend wordt als een ruimtelijke kwaliteitsopgave. Dat is lang niet altijd het geval. Zeker bij sterk functioneel benaderde projecten (zoals verkeerswegen, zandwinning) wordt niet of te laat ingezien dat de ingrepen een grote landschappelijk impact hebben. Dit kwaliteitsaspect zou eerder herkend moeten worden, niet alleen vanwege kwaliteitswinst maar ook vanwege zaken als steun onder bewoners voor bepaalde ruimtelijke ingrepen. In de provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld speelt dit bewustwordingsproces van het belang van het tijdig herkennen en identificeren van opgaven als opgaven van ruimtelijke kwaliteit.

Een tweede kwetsbaar punt in het planningsproces zijn de gescheiden trajecten van visievorming en formele planvorming. Zo gebeurt het regelmatig dat in het visievormingstraject veel wordt geïnvesteerd in ontwerp-ateliers, prijsvragen en dergelijke. De oogst van dat ontwerpend onderzoek wordt in de praktijk echter nauwelijks benut als het formele plan moet worden gemaakt. Het beleidsproces blijkt dan zijn eigen dynamiek te hebben. Eerder bij punt 5 is al ingegaan op de risicofactoren bij de inzet van ontwerp-ateliers.

Ten derde verlopen ook de trajecten van formeel planontwerp en uitvoering van projecten vaak los van elkaar. De stap hiertussen is een lastige omdat het project dan in een heel ander regime, dat van de vastgoedsector, terecht komt. Vaak wordt gedurende de opdracht onvoldoende gecontroleerd of het in de goede richting gaat. De periode tussen initiatief en uitvoering is in ieder geval erg lang en kan variëren van enkele jaren voor een bouwplan tot meer dan een decennium voor grootschalige gebiedsontwikkeling en nieuwe infrastructuur. In hoofdstuk 3 komen we hier op terug.

## 2.5 Slot

In dit hoofdstuk is het begrip ruimtelijke kwaliteit nader verkend. Het is gedefinieerd als de samenhang en synergie tussen de drie waarden: gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. Volgens de raad moet ruimtelijke kwaliteit niet alleen gaan om ‘mooi’, maar om ‘goed’: functioneel, mooi en toekomstbestendig. Bij ruimtelijke kwaliteit staat niet alleen de vraag centraal óf een ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden en hoe deze het beste ingepast kan worden, maar vooral ook de vraag wáár zo’n ingreep het beste kan plaatsvinden. Een goed gebouw op een slechte plek levert geen ruimtelijke kwaliteit. Nadrukkelijk bepleit de raad dat ook locatiekeuze tot de ruimtelijke kwaliteitsvraag gerekend moet worden. Ruimtelijke kwaliteit moet niet alleen bezien worden op gebouwniveau, maar ook op hoger niveau. De raad erkent dat de gehanteerde definitie van ruimtelijke kwaliteit in zichzelf tamelijk abstract is. Maar pogingen om het ruimtelijke kwaliteitsbegrip nader te verduidelijken, meestal via een operationalisering met criteria, zijn volgens de raad weinig zinvol. Niet de definitiekwestie is het centrale probleem, maar het feit dat ruimtelijke kwaliteit is losgeraakt van de inhoudelijke opgave. Daarom pleit de raad voor de koppeling van ruimtelijke kwaliteit aan de inhoudelijke opgave.

In de jaren tachtig is ruimtelijke kwaliteit als afzonderlijk – en ogenschijnlijk nieuw – doel in de nationale ruimtelijke ordening geïntroduceerd. Hiermee moest de nationale ruimtelijke ordening terug op een inhoudelijke koers komen, na een periode waarin het accent lag op procedures en processen. Deze centrale plek van ruimtelijke kwaliteit in het nationale beleid heeft niet kunnen voorkomen dat ruimtelijke kwaliteit in Nederland momenteel onder druk staat. Een drietal ontwikkelingen ligt hieraan ten grondslag. Ten eerste



kreeg het kwaliteitsbegrip door het ontbreken van een koppeling aan een inhoudelijke opgave onvoldoende betekenis. De maatschappelijke opgave gaf daaraan te weinig inhoud, doordat de economische opgave op nationale schaal en de sociale opgave op het lokale schaalniveau onvoldoende gekoppeld werden. Het begrip bleef leeg, waardoor het niet kon sturen. Ten tweede raakte ruimtelijke kwaliteit door gelijktijdige institutionele veranderingen vergaand losgekoppeld van de ordeningsfuncties van afweging en coördinatie. Hierdoor had ruimtelijke kwaliteit geen structurele plek in het afwegingsproces. Dit viel samen met een derde ontwikkeling: het verlies van meekoppelende belangen voor het ruimtelijk domein. Hierdoor zijn ruimtelijke ordeningsdoelen (zoals ruimtelijke kwaliteit) steeds lastiger te realiseren. Deze drie factoren werken door in de dagelijkse planningspraktijk, waarbij ruimtelijke kwaliteit vaak het sluitstuk dreigt te worden. Ruimtelijke kwaliteit werd een geïsoleerd doel van het ruimtelijk beleid dat steeds lastiger te realiseren viel. Het werd steeds meer gezien als (sectorale) doelstelling van het VROM-domein, in plaats van integrerend concept voor afweging en coördinatie van belangen.

Het ligt voor de hand om te onderzoeken hoe ruimtelijke kwaliteit opnieuw aan ruimtelijke ordening kan worden verbonden. Ruimtelijke kwaliteit kan niet zonder inhoudelijke opgave, zonder de ordenende taken van ruimtelijke ordening of zonder meekoppelende belangen. In het volgende hoofdstuk komen we hier op terug.





## 3 Nieuw perspectief op ruimtelijke kwaliteit

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op zoek gegaan naar een nieuw perspectief op ruimtelijke kwaliteit. Daartoe wordt allereerst een pleidooi gehouden voor een herstel van de koppeling aan een inhoudelijke opgave. Er wordt een suggestie gedaan wat deze opgave zou kunnen zijn, en er wordt geschetst welke nieuwe meekoppelende belangen door deze opgave in beeld komen. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt op zoek gegaan naar een structurele plek voor ruimtelijke kwaliteit in het planproces. Daarbij worden de factoren die in hoofdstuk 2.4 zijn onderscheiden, weer opgepakt.

### 3.2 Op zoek naar een leidend thema

De oplossing voor het herstellen van de koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit, afweging en coördinatie en meekoppelende belangen ligt volgens de raad in het benoemen van een nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave voor de nationale ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening behoeft immers 'een verhaal' of 'leitmotiv', zonder dat wordt het een bureaucratische en kwantitatieve afweging van ruimteclaims van verschillende sectoren. Zoals het RPB het formuleerde:

*“Het afwegen van belangen (in de ruimte) veronderstelt de aanwezigheid van ‘overkoepelende waarden’ of criteria. Het probleem is dat de ruimtelijke ordening geen vaste ijkpunten heeft, zoals de economie ‘welvaart’. De ijkpunten van de ruimtelijke ordening zijn steeds weer aan verandering onderhevig: ze veranderen mee met haar veranderende omgeving. In een tijd waarin de overheid veel nadruk legt op sociale rechtvaardigheid, is sociale rechtvaardigheid ook in de ruimtelijke ordening een belangrijk ijkpunt. (...) Pogingen om een overkoepelende ruimtelijke ‘waarde’ te ontwikkelen (...), zoals met het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ is gepoogd, zijn gedoemd te mislukken. Het criterium ‘ruimtelijke kwaliteit’ geeft op zich geen richting voor het afwegen van belangen in de ruimte” (RPB, 2003: 3, 8).*

Ruimtelijke kwaliteit als criterium voldoet dus niet op zichzelf, er is een afwegingskader nodig dat dit inhoud geeft. De VROM-raad meent dat de Nederlandse ruimtelijke ordening momenteel dit ‘afwegingskader’, zijn maatschappelijke opgave, kwijt is (zie ook Hajer *et al.*, 2006: 212). Er is behoefte aan een nieuwe richtinggevende opgave.

#### **Dominante thema's sinds 1945**

Het ruimtelijk beleid heeft na 1945 een opeenvolging gekend van dominante thema's en opgaven (Hajer *et al.*, 2006). In elke periode is een richtinggevende maatschappelijke opgave te herkennen die de ruimtelijke ordening voortstuwde en tegelijkertijd het raamwerk schiep voor het streven naar bepaalde ruimtelijke kwaliteiten. De opgaven kregen op ieder schaalniveau, van mondiaal tot en met lokaal, een eigen lading en uitwerking. Belangrijke opgaven waren bijvoorbeeld de wederopbouw, de opbouw van de welvaartstaat, de beteugeling van de ongebreidelde verstedelijking in de jaren zestig of de versterking van de Nederlandse concurrentiepositie in de jaren tachtig (zie tabel 1 voor een - niet uitputtend - overzicht).

In de loop der jaren veranderden de opgaven, maar ze hadden cruciale kenmerken gemeen. Het waren geen vrijblijvende opgaven. Ze werden in brede kring erkend als noodzakelijk en onontkoombaar. Ieder groot verhaal definieerde zijn eigen type hoofdogaven en maakte het mogelijk om inhoud, geld, organisatie en urgentie te bundelen. Politiek-maatschappelijk gelegitimeerd en wetenschappelijk gefundeerd. De opgaven hadden gemeen dat zij groter waren dan één enkel land. Ze beschreven internationale, zo niet mondiale ontwikkelingen waarop een landsregering wel moest reageren. De urgentie en de legitimiteit ontstonden door druk van buitenaf. Dat gold voor de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, het begeleiden van de explosieve welvaartsgroei en het versterken van de internationale concurrentiepositie. Deze opgaven waren de stuwende krachten achter de ruimtelijke ordening.



### Maatschappelijke opgaven en ruimtelijke kwaliteit

De grote maatschappelijke opgaven werkten door in de ideeën over ruimtelijke kwaliteit: om welke kwaliteit het ging werd bepaald door de grote richtinggevendende opgaven. Wat een goede ruimtelijke ordening is, hing altijd samen met datgene waaraan men op een bepaald moment in de geschiedenis waarde toekende (RPD, 1990). Enkele voorbeelden illustreren dit. Zo werd de scherpe grens tussen stad en land lange tijd als een nastrevenswaardige kwaliteit beschouwd. Dit had veel te maken met de belangenkoppeling tussen ruimtelijke ordening en landbouw. Historisch gezien gaat dit terug tot het Interbellum en de strijd voor het landschap: dat landschap had niet slechts een economische waarde en een functie als open ruimte, maar belichaamde ook een culturele waarde. Ook de volkshuisvesting als meekoppelend belang had grote invloed op de kwaliteitsperceptie. De kwalitatieve opgaven in stads- en dorpsuitbreidingen werden bepaald door de condities van de grootschalige institutionele woningbouw: vanuit de wens en noodzaak om het naoorlogs woningtekort weg te werken kon dat – volgens opvattingen destijds – alleen via industriële productiemethodes bereikt worden.

De waardering van de binnensteden is een ander voorbeeld. In de jaren vijftig was er brede consensus over de droeve noodzaak de historische binnensteden te ‘saneren’. Hoe pittoresk ze ook waren, ze waren niet langer functioneel en moesten dus radicaal worden gemoderniseerd door verkeersdoorbraken en nieuwbouw van kantoren. In de jaren zeventig volgde een totale omkering van deze waardering. Voortaan was de historische stad de norm van kwaliteit, en nieuwbouw was bij veel mensen per definitie verdacht. De historische binnenstad bleek bovendien, anders dan voorheen was gedacht, ook economisch bijzonder lucratief te zijn.

Ten slotte een voorbeeld uit het RARO-boek *Naar ruimtelijke kwaliteit* uit 1990. Hierin werd geconstateerd dat er geregeld klachten werden vernomen over “de saaie en schriële indruk die veel van onze nieuwe buitenwijken maken” (Raro, 1990: 13). Ook twintig jaar later wordt geklaagd over de vormgeving van de nieuwe buitenwijken, maar nu niet in termen als ‘saaie’ en ‘schriël’. De klacht zal veeleer zijn dat de nieuwe wijken ‘kafonisch’ en ‘schreeuwerig’ zijn, en toch eenvormig en schraal in programma. In de tussenliggende jaren is niet alleen de architectuur zelf veranderd, maar ook de perceptie van kwaliteit.

De voorbeelden maken duidelijk dat iedere dominante opgave een eigen invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit met zich meegebracht heeft. De grote maatschappelijke opgave schiep een eigen context waarin sommige ruimtelijke kwaliteiten de voorkeur genoten boven andere. Was de dominante opgave duidelijk, dan was daarmee het kwaliteitsbegrip in grote lijnen ook geïmpliceerd. Vandaag de dag is deze opgave niet helder, zodat niet goed bepaald kan worden wat ruimtelijke kwaliteit is en hoe deze is te realiseren.

Tabel 1. Overzicht van maatschappelijke opgaven en ruimtelijke kwaliteit (Van der Cammen en De Klerk, 2003; WRR, 1998; Reijndorp et al., 1998; eigen inventarisatie)

Periode	Maatschappelijke opgave	Belangrijke ruimtelijke thema's	Voorbeelden van opvattingen over ruimtelijke kwaliteit
1950-1970	Opbouw verzorgingsstaat	Geleiden groei welvaart en mobiliteit Stedelijke expansie Sociale rechtvaardigheid (Westen – Overig NL) Beschermen wat zwak is Ruilverkaveling	Ruimtelijke kwaliteit is belangrijk in deze tijd van expansie, gaat om het behoud en waarborg van bestaande omgevings-kwaliteiten. Kleinschaligheid, beschermen van stedelijk en landschappelijk cultuurogoed. Belangrijke principes zijn functiescheiding, wijkgedachte, streven naar verschillende milieus (abcde), gespreide economie, terugdringen regionale ongelijkheid. In binnensteden wordt cityorming als ruimtelijke kwaliteit gezien. Aaneengroeien steden moet worden voorkomen, contrast stad land behouden, gebundelde deconcentratie.

1970-1985	Voltooiing verzorgingsstaat / Introspectie	Grenzen aan de groei Aandacht bestaand gebied (stad, dorp, landschappen) Emancipatie van zwakke groepen in de samenleving	Accent bij ruimtelijke kwaliteit ligt op het behouden en waarborgen van omgevingskwaliteiten, onder andere via het behoud en verbetering van de stad als woonstad/ bouwen voor de buurt (stadsvernieuwing, hergebruik gebouwen), tegengaan van achterstanden in een aantal zwakkere regio's, bundeling, natuur- en landschapsbehoud
1985-1995	Laat-moderne sociale investeringsstaat	Versterking economie Internationale concurrentie Groot Europa Versterken van wat sterk is (in plaats van beschermen van wat zwak is) Marktwerking	Ruimtelijke kwaliteit raakt minder verbonden met behoud en waarborg van omgevingskwaliteiten, het accent komt te liggen op het uitbuiten van potenties. De ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving wordt gezien als belangrijke factor voor de (inter)nationale concurrentiepositie van steden en Nederland. Kwaliteit openbare ruimte wordt belangrijk, naast economisch getinte projecten zoals stationsontwikkeling, stedelijke knooppunten, transportnetwerken. Concentratie belangrijk principe.
1995-2002	Dynamiek	Economische groei accommoderen Stedelijke dynamiek langs infrastructuur Behoud compacte stad	Accent bij ruimtelijke kwaliteit ligt bij stedelijke kwaliteit, bij iconprojecten die uitstraling hebben op omliggende gebied. Behoud van dichotomie stad-land wordt belangrijker, gezien de steeds uitbreidende groei buiten stedelijk gebied: compacte stad/verdichting.
2002-2008	Governance	Deregulering Decentralisering Selectieve overheidsambities	Ruimtelijke kwaliteit is primair de verantwoordelijkheid van decentrale overheden. Via gebiedsontwikkeling wordt naar integrale ruimtelijke kwaliteit gestreefd.
heden	Nieuwe maatschappelijke opgave?		

### **Aanzetten voor een nieuwe richtinggevende opgave**

In de zoektocht naar een nieuwe maatschappelijke opgave ziet de raad verschillende aanzetten. Om te beginnen wijst de raad op bijdragen die de inhoudelijke deelopgaven inventariseren. De motie-Lemstra (2005) heeft daarvoor een voorzet geleverd. De Senaat oordeelde hard over onder meer de *Nota Ruimte*. Het ontbreekt in deze ruimtelijke beleidsnota aan een heldere visie op belangrijke langetermijnontwikkelingen, aldus de motie, die de regering verzoekt om hierin alsnog te voorzien. Mogelijke ingrediënten hiervan zijn klimaatverandering en zeespiegelrijzing, hoogwaterproblemen, de ontwikkeling van Schiphol en de bereikbaarheid van de Randstad. Hier is een integraal beoordelingskader nodig. Een soortgelijk geluid is te horen in adviezen van de VROM-raad, waarin urgente opgaven voor visievorming van het Rijk worden aangedragen. Met name thema's als de ontwikkeling van landschappen, demografie, 'planning for decline', het grens- en sectoroverschrijdende karakter van veel vraagstukken en de toenemende invloed van de EU (2006) en recentelijk energie, mobiliteit en bovenregionale kwaliteit (2010), vragen hierom. In *Den Haag centraal* wijst het College van Rijksadviseurs (2006) erop dat de klimaatopgaven verbreed kunnen worden met duurzaamheid, energie en de mondiale positie van Nederland.

Een andere aanzet is te vinden in het pleidooi voor een deltaplanologie, dat in 2006 gehouden werd door Hajer, Sijmons en Feddes. Zij zien in ontwikkelingen als globalisering, netwerk-samenleving, de plek van Nederland in Europa en de wereldwijde klimaatverandering, de hoofdlijnen van een coherente missie voor de ruimtelijke ordening, genoemd Deltaplanologie (Hajer *et al.*, 2006: 215). Het klimaatbestendig maken van Nederland is bij dit maatschappelijk verhaal de hoofdopgave. Andere deltaopgaven voegen zich daarbij: voortgaande verstedelijking, het in stand houden van voldoende landbouwareaal, zorg voor de natte natuur van de 'wetlands', zorg voor ruimtelijke kwaliteit. Het is het verhaal van het vruchtbare laagland dat zich



rekenschap geeft van de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelrijzing. In dit perspectief omvat deltaplanologie veel meer dan alleen een technisch oplosbare wateropgave. Het is een dringend verhaal dat de gehele ruimtelijke ordening beïnvloedt (Hajer *et al.*, 2006: 212-215).

Op de claim dat het deltaverhaal het nieuwe grote verhaal of 'opgave' van de ruimtelijke ordening zou zijn, is echter ook kritiek te horen. Deltaplanologie zou te selectief zijn: het vertaalt zich lastig naar bijvoorbeeld wijkniveau of naar gebieden aan de randen van de rivierdelta. Daardoor is het minder bruikbaar als leidende maatschappelijke opgave voor heel Nederland. Ook roept de term 'delta' sterke associaties op met het deltaplan, met gerelateerde noties als 'van bovenaf' en 'top-down opgelegd plan'. Deltaplanologie zou een van bovenaf geconstrueerd verhaal zijn, en daardoor kwetsbaar voor kritiek en onvrede van onderaf, zoals van bewoners die geconfronteerd worden met de effecten van ruimtelijke ingrepen (Witsen, 2006). Ook werd en wordt betwijfeld of er wel behoefte is aan één groot verhaal. Planologie is een vak van vele, vaak kleine verhalen (*ibid.*).

### ***Duurzame ruimtelijke ordening als maatschappelijke opgave***

Ook de VROM-raad pleit niet voor het van bovenaf ontwerpen van één nieuw, groot verhaal. De raad ziet juist op lokale en regionale schaal verschillende 'kleinere' verhalen of vertellingen ontstaan, waarvan de raad voorstelt om die bij elkaar te voegen. Zo ontstaat er momenteel op het decentrale schaalniveau een verhaal over de sociale aspecten van ruimtelijke ontwikkeling, zoals vraagstukken van integratie, ontmoetingsruimten, sociale stijging. Ook ontwikkelt zich een energie- en klimaatperspectief, waarin aandacht gevraagd wordt voor klimaatneutrale steden, meer duurzame vormen van energieopwekking en energieverbruik, gekoppeld aan stedelijke functies als bedrijvigheid of energievoorziening voor woonwijken. Daarnaast ontwikkelen zich economische opvattingen, over de stad en de regio als economische motor, over werklandschappen in de regio en het belang van creatieve steden. In de WWI-notitie Stad en Ommeland van het toenmalige Ministerie van VROM keren deze perspectieven terug. De raad stelt voor om deze verschillende perspectieven bij elkaar te brengen, onder de noemer van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling of, zoals de VROM-raad het in een eerder advies in 2010 genoemd heeft, duurzame verstedelijking. Anders dan de naam wellicht doet denken, gaat het hierbij overigens niet alleen om 'rode ontwikkelingen', maar juist om stedelijke ontwikkelingen in relatie tot het landelijke gebied. Deze twee moeten voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling in samenhang met elkaar worden gezien. In de ogen van de raad zou duurzame ruimtelijke ordening wel eens het nieuwe maatschappelijke verhaal kunnen zijn, als heroriëntatie van de nationale ruimtelijke ordening (VROM-raad, 2010; Dekker en Van Rooy, 2010: 15). Juist op regionaal niveau kan er integraal over deze opgaven nagedacht worden. Dit kan een overtuigende nieuwe maatschappelijke opgave gaan vormen, die ruimte laat voor regiospecifieke uitwerkingen. De erkenning van het belang van deze opgave wordt zowel van onderaf als op nationaal niveau gedeeld. Het staat hoog op de maatschappelijke en politieke agenda. In het verhaal van duurzame verstedelijking of duurzame ruimtelijke ordening, vinden grote opgaven zoals klimaatbestendigheid en energie een plek, evenals transformatie en hergebruik van het bestaand stedelijk gebied en sociale kwesties zoals integratie.

Door de koppeling van de maatschappelijke opgave aan ruimtelijke kwaliteit kan het kwaliteitsbegrip een nadere invulling krijgen (zie tabel 2). Ruimtelijke kwaliteit gaat dan om ruimtelijke ingrepen die ecologisch, ecologisch en sociaal-cultureel duurzaam zijn, die aanpasbaar zijn op veranderende maatschappelijke behoeften ('lang meegaan') en die over de jaren heen blijvend gewaardeerd worden door ruimtegebruikers. Door de koppeling aan een urgente opgave als duurzame ruimtelijke ontwikkeling krijgt het begrip ruimtelijke kwaliteit meer betekenis en aandacht. De 'p' van 'people' benadrukt bovendien het belang van betrokkenheid van burgers.



Tabel 2. Aanzetten nieuwe maatschappelijke opgave

Periode	Maatschappelijke opgave	Belangrijke ruimtelijke thema's	Opvattingen over ruimtelijke Kwaliteit
heden	Duurzame verstedelijking	<p>Omslag van ontwikkeling naar transformatie en beheer met drie kernopgaven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- klimaatbestendig, CO<sub>2</sub> neutraal, energiezuinig;</li> <li>- sociale opgave van de stad en landelijk gebied;</li> <li>- versterking duurzame economie.</li> </ul>	<p>Ruimtelijke kwaliteit gaat om mix van de drie waarden (gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde). De omslag van ontwikkeling naar transformatie en beheer vergt een ruimtelijke kwaliteit die duurzaam is: die lang meegaat, die aanpasbaar is op veranderende maatschappelijke behoeften en die gewaardeerd wordt door ruimtegebruikers.</p>

Op het gebied van duurzame verstedelijking liggen belangrijke vraagstukken, met grote effecten op de ruimtelijke kwaliteit. Daarbij gaat het om ruimtelijke samenhang, om de situering van functies ten opzichte van elkaar zodat ze elkaar onderling versterken in plaats van belemmeren. Om een voorbeeld te geven: nu staan bronnen van warmteproductie (warmtekrachtcentrales) vaak op de verkeerde plek. De plekken van warmteproductie kunnen niet gekoppeld worden aan warmteconsumptie, omdat de warmte- of energiehuishouding in het verleden niet zo aan de orde is geweest als nu. Infrastructuur en verstedelijking is een ander voorbeeld. Deze zijn niet goed aan elkaar gekoppeld, waardoor het openbaar vervoer onvoldoende klandizie heeft en niet goed gefinancierd kan worden of waardoor goederenvervoer door het stedelijk gebied voor overlast zorgt. Ook de positionering en herstructurering van de grootschalige landbouw is een voorbeeld, dat vereist dat nagedacht wordt over plekken voor businessparken, de landbouwindustrie, en plekken waar ruimte is voor biomassa en de overslag ervan. Ook opgaven van recreatie en toerisme en werklandschappen horen hier bij. Andere voorbeelden zijn Natura 2000, de Ecologische Hoofdstructuur, biodiversiteit en de vraag waar de windturbineparken worden neergelegd. Het gaat bij al deze opgaven om meer dan alleen oplossingen in de geest van inpassen, wegstoppen en wegduwen. Het zijn inrichtingsvraagstukken waar duurzame ontwikkeling een perspectief kan geven, het zijn ruimtelijke vraagstukken waarvoor we nu geen goede plekken kunnen vinden. Op conceptueel niveau gaat het om stromen en om de plekken waar deze neerslaan. Zoals de VROM-raad heeft betoogd in het advies *Duurzame Verstedelijking* (2010) moeten stromen en plekken op een goede wijze worden verknoopt.<sup>14</sup> Hier worden dan kwaliteiten gerealiseerd: die moeten duurzaam zijn. Het is onvoldoende om dit alleen in termen van coördinatie en afweging te organiseren (het accommoderen van belangen). Het gaat om de integrerende taak van de ruimtelijke ordening, vanuit een overkoepelende visie om kwaliteiten tóe te voegen.

### **Nieuwe meekoppelende belangen**

De meerwaarde van het perspectief van duurzame verstedelijking is dat het meerdere agenda's aan elkaar kan koppelen: de ecologische, economische en sociaal-culturele. Door dit brede perspectief komen andere meekoppelende belangen in beeld. Te denken valt aan meekoppelende belangen zoals waterveiligheid en zoetwaterberging, infrastructuur, energie, maar ook landschap, milieu, recreatie en toerisme. Beleidsdoelen van deze sectoren kunnen samenvallen met doelen van ruimtelijke kwaliteit. Zo kan de wateropgave, de opgave om Nederland voor de lange termijn klimaatbestendig te maken, samengaan met doelstellingen om ruimtelijke kwaliteit van gebieden te versterken. Juist rond watervraagstukken, zoals Ruimte voor de Rivier, is ruimtelijke kwaliteit de afgelopen tien jaar heel belangrijk geworden als meekoppelend belang van veiligheid. Op een vergelijkbare manier kan recreatie een soort natuurlijke bondgenoot vormen voor de kwaliteit van

<sup>14</sup> Zie voor een nadere uiteenzetting van dit stromen- en plekkendenken VROM-raad (2010). Hierbij baseerde de raad zich onder andere op het werk van Tjallingii (1992) en Castells (1996).



nationale landschappen (VROM-raad, 2006c). Bij infrastructuurontwikkeling vindt iets soortgelijks plaats, bijvoorbeeld met Sijtwende, A4 Leiderdorp of de A2 Maastricht. Via meekoppelende belangen kan ruimtelijke kwaliteit zich verbinden met de langetermijnbelangen van een of meer sectoren. Door nadrukkelijk te zoeken naar andere belangen die 'meekoppelen' met het belang van ruimtelijke kwaliteit, kan het investeringsvermogen van maatschappelijke en marktpartijen in deze sectoren worden gemobiliseerd. Dat is noodzakelijk: ruimtelijke kwaliteit wordt immers niet geproduceerd door regelgeving, maar via investeringsvermogen. Zo kunnen in het landelijk gebied boeren met nevenactiviteiten hun bedrijf laten voortbestaan, waardoor betaald kan worden voor de kwaliteit van ons landschap (VROM-raad, 2006c).

### **Regionale uitwerking van de maatschappelijke opgave**

Inmiddels heeft het gedachtegoed over duurzame ontwikkeling in Nederland zijn weg gevonden in allerlei perspectieven, kader- en normstellingen. Het denken daarover zit echter nog voornamelijk in andere sectoren dan die van de ruimtelijke ordening, zoals natuurontwikkeling en energie. De koppeling tussen ruimtelijke ordening en duurzame ontwikkeling moet nog verder vorm krijgen. Dit kan onder meer op het regionale schaalniveau plaatsvinden, via regionale uitwerkingen van het overkoepelende duurzaamheidsperspectief. Dit zal er per regio anders uitzien. De schaal waarop een opgave speelt kan immers in de ene regio anders zijn dan in de andere. Bovendien kunnen binnen een regio opgaven op verschillende schalen spelen, zoals bijvoorbeeld de mobiliteitsopgave of de wateropgave. In lijn met eerdere adviezen pleit de VROM-raad ervoor om op de regionale schaal ruimte te laten voor een regio-specifieke uitwerking, met een eigen agenda en clustering van opgaven. Per opgave kunnen wisselende coalities van samenwerkende actoren in beeld komen om de opgave aan te pakken (VROM-raad, 2008b; RLG *et al.*, 2010). Uit een voorgaand advies van de VROM-raad is naar voren gekomen dat er in de regio's al veel initiatieven zijn op het gebied van duurzame verstedelijking, zowel van overheidswege als vanuit particulier initiatief. Wel blijkt de uitwerking nog lastig. In kader 7 staat een aantal voorbeelden genoemd.

#### **Kader 7. Duurzame ruimtelijke ontwikkeling in de regio (VROM-raad, 2010)**

##### *Metropoolregio Amsterdam*

In de regio rond Amsterdam werken de provincies Noord-Holland, Flevoland, Stadsregio Amsterdam en omliggende gemeenten samen aan de ontwikkeling van de regio tot een duurzame topregio. In 2040 moet het gebied een 'op Europese schaal concurrerende metropool' zijn. Onder de vlag van de Metropoolregio Amsterdam maken de regionale partners afspraken over woningbouw, werkgelegenheid, infrastructuur en landschap. Volgens de MRA is een goed functionerende, duurzame metropool gegrondvest op de pijlers: mensen, economie en fysieke omgeving (Metropoolregio Amsterdam, 2009a). Als één van de pijlers wordt ondergraven, is de metropool niet duurzaam. De regio wil een hoogwaardig en duurzaam leef- en woonmilieu bieden, waar bedrijven, bewoners en bezoekers zich graag willen vestigen en willen verblijven. Deze doelstelling is vastgelegd in het *Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040* (Regiegroep Noordvleugel 2040, 2008). In deze visie wordt metropoolvorming in verband gebracht met enerzijds de internationale concurrentiepositie van de regio en anderzijds met de grote toekomstthema's klimaat, zeespiegelrijzing, luchtkwaliteit, demografie, leefbaarheid, energie en duurzaamheid. In de uitvoeringsstrategie die in 2009 is opgesteld zet de MRA in op vijf opgaven als randvoorwaarden voor de schaa sprong richting een Europese metropolitane regio: stedelijke intensivering, transformatie en verstedelijking; economische versterking; metropolitane bereikbaarheid; metropolitane landschap; en duurzaamheid en klimaatbestendigheid (Metropoolregio Amsterdam, 2009b). Op basis van de regionale visie is en wordt door de deelnemende overheden gewerkt aan hun gemeentelijke structuurvisies. Bij een rondetafelbijeenkomst die in het kader van het VROM-raadadvies *Duurzame verstedelijking* in 2009 werd georganiseerd, bleek enthousiasme te zijn voor het nadrukkelijk koppelen van duurzame ontwikkeling aan opgaven van verstedelijking. "Er is momentum om een stap verder te komen met duurzame ontwikkeling", aldus een deelnemer. Wel werd opgemerkt dat de dadendrang momenteel vooral op projectniveau ligt: "Het doordruppelen naar concrete plannen gaat heel snel (driedubbel glas, zonnepanelen)".

#### *Regio Eindhoven*

In Zuidoost-Brabant werken gemeenten, overheden en maatschappelijke partijen samen aan de toekomstige ontwikkeling van de regio Brainport Eindhoven. De samenwerking vindt plaats in verschillende gremia, waaronder het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE, met 21 samenwerkende gemeenten), Stichting Brainport (een samenwerkingsverband van gemeenten, bedrijfsleven en kennisinstellingen) en Brabantstad (de vijf grootste Brabantse steden en de provincie Noord-Brabant). Het gebied geldt als een belangrijke motor van de Nederlandse economie. De bijzondere positie van de regio als internationale 'hotspot' van technologie, kennis, innovatie en 'research & development' wil men verder uitbouwen. Daarbij gaat het erom de economische basis van de Brainport te versterken en tegelijkertijd de fysiek-ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke randvoorwaarden in te vullen om een Brainport te zijn en te blijven. Met het regionaal structuurplan voor het gebied uit 2005 willen de gemeenten werken aan een duurzame ontwikkeling van Zuidoost-Brabant: zowel het economische als het ecologische en sociaal-culturele kapitaal moet worden versterkt. Het ruimtelijk ontwerp dat in het structuurplan is gepresenteerd gaat uit van een compacte parkstad. Het motto is geconcentreerde stedelijkheid in een stedelijke regio, langs bestaande infrastructuur en knooppunten van openbaar vervoer. In de praktijk blijkt het in de regio lastig om duurzame ontwikkeling in al zijn aspecten uit te werken in de ruimtelijke structuur en inrichting. De aandacht voor duurzame ontwikkeling blijkt vaak versmald tot de ecologische pijler, bijvoorbeeld met maatregelen op het gebied van energiebesparing, CO<sub>2</sub> of duurzaam bouwen. Het gaat te weinig over andere dimensies, aldus een deelnemer aan een rondetafelbijeenkomst in het kader van het advies *Duurzame verstedelijking*: "Het lukt nog niet om een overkoepelend duurzaamheidsverhaal te maken."

### **3.3 Op zoek naar waarborgen in het planproces**

In deze paragraaf worden de factoren langsgelopen die in hoofdstuk 2 zijn onderscheiden als belemmerende factoren voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit.

43

#### **1. Verminder sectorale dominantie in ruimtelijk domein**

De stapeling van sectorale regels bemoeilijkt momenteel een integrale ruimtelijke afweging en het toevoegen van ruimtelijke kwaliteit. Met name bij Europese regelgeving is dat het geval. In een eerder advies van de VROM-raad, *Brussels Lof* (2008a), is daarom gesteld dat in ieder geval de formulering van nieuwe Europese wet- en regelgeving meer aandacht moet krijgen. Dit is een zaak van het Rijk. Daarnaast meent de raad dat de bestaande wet- en regelgeving moet worden heroverwogen, vooral nu de nieuwe Wro in werking is getreden. Het voortzetten van het traject van stroomlijning van wet- en regelgeving uitmondend in integraal omgevingsrecht draagt daar naar de mening van de raad sterk toe bij. Zo meent de raad dat sinds de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening bepaalde andere sectorale wetten overbodig zijn geworden, zoals de Tracéwet. Op rijksniveau moet bovendien het sectorale beleidskader, met alle sectorale nota's worden heroverwogen (zie RLG *et al.*, 2010). Kan het Nationale Waterplan geïntegreerd worden in het nationaal ruimtelijk beleid? Het samenvoegen van de ministeries van V&W met ruimte en milieu van VROM in een nieuw departement Infrastructuur en Milieu levert nieuwe mogelijkheden voor een integrale afweging. De aankondiging dat een actualisatie van het nationaal ruimtelijk beleid de nota's ruimte en mobiliteit gaat vervangen, past in deze lijn en wordt door de raad ondersteund. Een nieuwe agenda, die uitnodigt tot verbinden en samenwerken, kan een grote impuls opleveren voor de ruimtelijke ordening.

#### **2. Visie/keuzes op nationaal en regionaal niveau**

Een slagvaardig optreden door de regio wordt vergemakkelijkt door heldere en stimulerende richtbeelden op een hoger schaalniveau. Daarom is een heldere koersbepaling op nationaal niveau, gerelateerd aan internationale ontwikkelingen, noodzakelijk. Vereist is daarvoor dat het Rijk duidelijk is over de nationale belangen en over de Nederlandse invulling van Europees beleid. Er moeten keuzes gemaakt worden op een aantal terreinen, zoals energie en duurzame mobiliteit, tegen de achtergrond van een omslag van algehele groei naar gedifferentieerde groei en krimp, van ontwikkeling naar beheer. Daarbij ziet de raad het leggen van de



verbinding tussen schaalniveaus als een van de essentiële ingrediënten om ruimtelijke kwaliteit in ruimtelijke planvorming aan de orde te stellen en vast te houden. Zoals eerder gesteld, hoeft immers wat op het ene niveau goed is, dat op het andere niet te zijn. Het Rijk moet in de gaten houden hoe de schaalgebonden kwaliteitsnoties zich tot elkaar verhouden: of hetgeen waarnaar op landelijk niveau wordt gestreefd, niet botst met de ruimtelijke kwaliteit op lokaal niveau. Een tweede vereiste is een horizontale integratie van beleidsdoelen op rijksniveau. Nationale belangen moeten integraal op nationale schaal worden afgewogen. Nu gebeurt dat nog te weinig. Ontkokering van nationale beleidsvoering in het fysieke domein leidt niet alleen tot efficiëntiewinst in de rijksbegroting maar – zelfs zonder verbouwing of schaalvergroting in het huis van Thorbecke – vooral tot een betere en snellere decentrale beleidsuitvoering. Het op rijksniveau horizontaal integreren van nationale doelen is een effectieve en efficiënte manier om nationale doelen goed en snel tot uitvoering te krijgen (RLG *et al.*, 2010).

Naast het benoemen van nationale belangen en het op rijksniveau integreren van rijksdoelen is het belangrijk dat het Rijk een visie ontwikkelt op bovenregionale ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld een visie op het rivierenlandschap, of op veenweidegebieden. Dit is het schaalniveau van het landschap, dat bij ruimtelijke kwaliteit is blijven liggen: *"Het schaalniveau van het landschap hebben we laten liggen. We hebben wel het schaalniveau van de herstructurering te pakken, van de vinex, maar het schaalniveau van deze landschappelijke visies hebben we ergens laten liggen"* (deelnemer expertmeeting, september 2008).

### **3. Versterk rol ontwerp bij overheidsorganisaties en bouwende partijen**

Om ruimtelijke kwaliteit mogelijk te maken moet er voldoende ontwerpexpertise voorhanden zijn. Juist ontwerpers kunnen integrale ontwerpen maken die uitstijgen boven sectorale kwaliteiten, door het verenigen van de analyse van de opgave met het verkennen van oplossingen, in ontwerpend onderzoek. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet is de ontwerpcapaciteit bij overheidsorganisaties echter vaak onvoldoende. Een van de eerste stappen bij het realiseren en borgen van kwaliteit is dan ook de uitbreiding van de ontwerpcapaciteit. Het is de vraag hoe dat het beste gerealiseerd kan worden. Is het in deze tijd haalbaar voor elke gemeente om veel extra ontwerpexpertise binnen de organisatie binnen te halen? De VROM-raad betwijfelt dat. De hoge kosten spelen hierbij een rol. Het binnenhalen van goede ontwerpers voor het salaris dat een gemeente kan bieden, is lastig. Het prijsniveau ligt hoog, goede ontwerpers kunnen bij commerciële bureaus vaak meer verdienen. In tijden van bezuiniging ligt een verandering hier niet in de lijn van verwachting. Veel overheidsorganisaties zullen voor extra capaciteit naar verwachting aangewezen zijn op het projectmatig inhuren van expertise. Dit heeft een frisse blik als voordeel. De VROM-raad constateert wel een verdwijnen van continuïteit. Voorkomen moet worden dat kennis en ideeën na de inhuur weer wegvloeien. Daarom ziet de raad veel in het parttime aanstellen van goede stedenbouwkundigen. Tilburg en Maastricht werken bijvoorbeeld met een stedenbouwkundige die parttime aan de stad verbonden is, iemand die binding heeft met de stad. Een andere optie is opschaling: de ontwerpfunctie naar regionale schaal brengen. Overigens denkt de raad hierbij nadrukkelijk niet aan het onderbrengen van dergelijke functies bij de nieuwe regionale omgevingsdiensten. Dat is een dienst met taken van een ander karakter, meer controlerend en toezichhoudend dan stimulerend. De inzet van stedenbouwkundigen in een inhoudelijke rol zou hier niet bij passen. Als laatste kan gedacht worden aan het werken met ontwerpateliers of kwaliteitsteams in het werkproces, waarbij gelet wordt op het opdrachtgeverschap en het vasthouden van de kennis binnen de organisatie (zie ook hoofdstuk 3, punt 3). Overigens is niet alleen voor overheden de toegevoegde waarde van ontwerpers van belang, maar ook voor stedelijke en regionale actoren als woningbouwcorporaties, waterschappen en wegbeheerders.

Ondertussen worden langs verschillende wegen initiatieven ontplooid om de rol van het ontwerp te versterken, zoals de aandacht voor zorggebouwen en ziekenhuizen, onderwijs en openbare ruimte van het Stimuleringsfonds voor Architectuur, vakdebatten (bijvoorbeeld in het tijdschrift S+RO 'de S van Stedenbouw'). De ontwerp-leidraad voor de MIRT beschrijft de inzet van het ontwerp tijdens de verschillende fasen van het MIRT-proces. Steeds meer dringt het besef door dat ontwerp een eigen rol in het proces heeft: niet als illustrator van wat anderen hebben bedacht, maar als zelfstandige integrerende en creatieve kracht. Een voorwaarde daarvoor is

dat het ontwerp tot stand komt in de context van een maatschappelijk debat of proces. Direct in de eerste fasen moet de ontwerpogave worden onderzocht met en gecommuniceerd naar belanghebbenden. Dit gebeurt nog veel te weinig (Hajer *et al.*, 2006: 207). Een andere voorwaarde is de keuze voor de juiste ontwerper bij een specifieke opgave. In de keten van ruimtelijke kwaliteitsbewaking is dit een beslissing van gewicht. Rijk en provincies moeten een veel sterker gevoel ontwikkelen voor kwaliteit in de diverse opgaven en wie de juiste ontwerper is voor de betreffende opgave. Nu gebeurt dat vaak ad hoc en niet altijd even doordacht. De huidige cultuur van 'raamcontracten' bij departementen en provincies kan de afweging voor een excellente ontwerper tegenwerken. Die raamcontracten met een aantal bureaus zijn opgesteld vanuit financieel oogpunt (efficiency en budget), maar belemmeren door de beperkte keuze een goede selectie van de juiste bureaus.

#### **4. Financiën**

Belangrijk voor het op tafel houden van ruimtelijke kwaliteit tijdens het planningsproces is het inzicht dat ruimtelijke kwaliteit niet alleen geld kóst, maar dat er maatschappelijke baten tegenover staan. Deze baten zijn in de praktijk echter moeilijk te kwantificeren. De vaak gekozen oplossing om deze baten als PM-post op te nemen, is onbevredigend. De kans bestaat dat aan gemonetariseerde posten ten onrechte een zwaarder gewicht wordt toegekend dan aan niet-gemonetariseerde PM-posten (B&A groep, 2010: 36). In recent onderzoek van B&A Groep en CPB/PBL wordt daarom voorgesteld om niet te volstaan met een MKBA met zowel PM-posten als gemonetariseerde posten. In aanvulling daarop zouden de effecten op álle posten kwalitatief moeten worden weergegeven, zodat alle posten gelijkwaardig worden gepresenteerd inclusief gevolgen voor bijvoorbeeld landschap of ruimtelijke kwaliteit. Dat lost de problemen niet op, maar biedt wel een tijdelijke uitweg.

Hoewel er in de afgelopen jaren veel verbeterd is op het gebied van MKBA's en er voor verschillende methodologische vraagstukken oplossingen zijn voorgesteld, blijven er nog steeds vragen open rond de waardering van aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld de waardering van open ruimte: dit is een abstract begrip en de ene open ruimte is de andere niet (CPB en PBL, 2010: 16). De VROM-raad deelt dan ook de mening van CPB en PBL dat er dringend behoefte is aan inhoudelijke verbetering van het MKBA-instrument. De raad pleit ervoor om de waardering van 'zachte waarden' te blijven onderzoeken, zodat ook deze een goede plek krijgen in de afweging.

Voor de financiering van ruimtelijke kwaliteit is het verder van belang dat partijen in planningsprocessen actief op zoek gaan naar meekoppelende belangen en hun investeringsvermogen. Nevenactiviteiten in het landelijk gebied zijn bijvoorbeeld belangrijk voor boeren om hun bedrijf te kunnen laten voortbestaan. Zij kunnen geld verdienen aan consumptielandschappen. Tegelijkertijd blijft op deze manier het kleinschalig(er) agrarisch landschap in stand. Zo kunnen we betalen voor ons landschap (zie ook VROM-raad, 2006c). De VROM-raad brengt in 2011, in samenwerking met de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de Raad voor het Landelijk Gebied, een rapport uit over alternatieve mechanismen om te investeren in de kwaliteit van de leefomgeving.

#### **5. Versterk de mix van harde en zachte instrumenten**

In de praktijk zijn verschillende combinaties mogelijk van harde en zachte instrumenten ter bevordering van ruimtelijke kwaliteit, variërend van structuurvisies, bestemmingsplannen en verordeningen tot bestuurlijke afspraken, financiële regelingen en allerlei communicatieve en adviserende instrumenten (kwaliteitsteams of adviseurs, handreikingen ruimtelijke kwaliteit, ateliers). Een recente inventarisatie van het IPO laat zien dat provincies inderdaad een range aan instrumenten inzetten in het ruimtelijk domein (IPO, 2010c). Uit het traject *Expeditie Mooi* van het IPO komt naar voren dat het voor provincies een zoektocht blijft naar een passende en op maat gesneden mix van zachte en hardere instrumenten. Er leven verschillende vragen (zie IPO, 2010d en 2010e voor een overzicht van vragen van de provincies). Zo werkt de provincie Noord-Holland met een Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, die GS adviseert over mogelijke ontheffingen voor bouwen in het buitengebied. De door de gedeputeerde ruimtelijke ordening benoemde commissie kijkt bij haar oordeel naar de ruimtelijke kwaliteit van de ingreep en adviseert aan de gedeputeerde. Voor de provincie



is het een vraag hoe deze commissie in de praktijk uitpakt: hoe kan dit orgaan ook een rol spelen in relatie tot gemeentelijke structuurvisies? Gemeenten brengen hun ruimtelijke voornemens immers onder in hun eigen structuurvisies, maar ontheffingen door de provincie zijn pas aan de orde bij concrete bestemmingsplannen. Het is dus zaak de ontwikkelingen actief te volgen en tijdig aan tafel te zitten, zodat beide partijen niet te laat op elkaar reageren. In de provincies Drenthe, Overijssel en Utrecht is gekozen voor adviseurs ruimtelijke kwaliteit, maar budgetten en bevoegdheden verschillen per provincie. Op het moment van schrijven heeft de adviseur ruimtelijke kwaliteit Noord-Holland haar werkzaamheden beëindigd, waarbij onduidelijk is door wie haar observaties en aanbevelingen voor de middellange termijn nu worden aangepakt.

### *Structuurvisies*

In de zoektocht naar een passende inzet van instrumenten pleit de VROM-raad voor een betere benutting van de potenties van het instrument structuurvisie. Door de vereiste in de Wro dat overheidsorganen in structuurvisies de hoofdlijnen moeten benoemen van de voorgenomen ontwikkeling van het betreffende gebied, is de nieuwe structuurvisie een veelbelovend instrument.<sup>15</sup> De structuurvisie maakt het mogelijk om de eigen ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit te formuleren, in het begin van het traject. Dit is een eerste stap in de keten van kwaliteitsborging: als ambities op het hogere planniveau van een structuurvisie niet goed benoemd worden, kunnen ze in het verdere proces niet goed worden geborgd. De structuurvisie dwingt provincies en Rijk om aan te geven waar de kwaliteiten liggen. Hoe duidelijker de overheid al in een structuurvisie de ruimtelijke kwaliteitsdoelen en de gewenste ontwikkelingsrichting benoemt, des te beter zijn initiatiefnemers van ruimtelijke ingrepen in staat in te schatten welke (plannen voor) ruimtelijke ingrepen kansrijk zijn. Ambities kunnen als algemene doelen worden vastgelegd, zodat maatschappelijke partners deze gebiedsspecifiek kunnen uitwerken. Het is belangrijk dat maatschappelijke partners de ruimte krijgen om gemeenschappelijk tot een optimale onderlinge afstemming van functies te komen.

Omdat de structuurvisie in de nieuwe Wro geen rechtstreekse verticale bindende werking heeft maar in de eerste plaats zelfbindend is voor het betreffende bestuursniveau (zie paragraaf 2.4), kan de vraag gesteld worden of de structuurvisie wel de juiste basis is om ruimtelijke kwaliteit op een goede manier vast te leggen. De VROM-raad meent van wel. Juist omdat de formele en juridische borging van ruimtelijke kwaliteit niet primair in dit visie-document geregeld is, ontstaat ruimte voor maatschappelijke discussies en het bijebrengen van coalities. De structuurvisie kan op deze manier dienen als inspiratiebron en drager van een gezamenlijk visieproces. Een accent op de juridische normering zou de discussie weghalen uit dit publiek domein. Bovendien is de structuurvisie wel de basis voor de inzet van andere instrumenten uit de Wro, zoals de aanwijzing en zienswijze. Dit vergroot de zeggingskracht van de structuurvisie. Op deze manier vormt de structuurvisie de schakel tussen harde en zachte instrumenten: tussen enerzijds de zachte (communicatie-) instrumenten die gericht zijn op ruimtelijke kwaliteit (zoals de Catalogus Gebiedskenmerken) en anderzijds de juridische regels die vastgelegd zijn in verordening of Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Kortom, de structuurvisie is niet het enige instrument, maar vormt wel een belangrijke basis.

In de afgelopen jaren is al een redelijk aantal structuurvisies 'nieuwe stijl' opgesteld. De eerste indruk is dat structuurvisies wisselend van opzet en kwaliteit zijn. Sommige van de mooi geïllustreerde boekwerken hebben nog vooral het karakter van een encyclopedie in plaats van een verhaal: alles staat er in, maar zonder samenhang of keuzes.<sup>16</sup> Nog niet alle gemeenten zien de structuurvisie als een instrument om keuzes te maken en te prioriteren. Een ander lastig punt is hoe te balanceren tussen behoud en ontwikkeling: soms leunen ze sterk op een behoudende typering van de gebiedsidentiteit. Een van oudsher lastig punt is dat de

<sup>15</sup> De structuurvisie bevat 'de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door (de minister, provincie, gemeente) te voeren ruimtelijk beleid' (Van Zundert, 2009: 168-169).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld de Structuurvisie Randstad 2040, die geen uitspraak doet over welke regionale samenhangen moeten worden bevorderd. Er blijkt onvoldoende of de keus is gemaakt voor pieken en prioriteiten in beleid (Amsterdam als belangrijkste stad), of voor complementaire steden waarbij Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht even belangrijk zijn en elkaar aanvullen. Moet de Randstad zich alsnog ontwikkelen tot een heuse deltametropool of dient een scherper onderscheid te worden gemaakt tussen een noord- en zuidvleugel? Of blijft het westen een verzameling autonome steden en kleinere regio's? (Mayer, 2008; Witsen, 2008)

relatie tussen visie en uitvoeringsstrategie niet altijd sterk is. De moeilijkheid ligt dan niet zozeer bij het opstellen van de visie zelf, maar bij gerelateerde processen (zie Verschuuren, 2010).

Een versterking van het instrument 'structuurvisie' vergt een omslag op twee terreinen. Allereerst moet een structuurvisie een betere functie krijgen als scharnierpunt tussen verhaal/ontwerp/burgerdialoog enerzijds en het formele planproces anderzijds. Dit gaat verder dan alleen een inspraakprocedure (Verschuuren, 2010). Ten tweede vraagt het dat overheden structuurvisies beter inzetten: namelijk minder als encyclopedie, meer met keuzes en prioritering in plaats van een overdaad aan zoekrichtingen. De ruimtelijke ordening zal zich meer moeten richten op haar integrerende taak, en niet slechts genoeg moeten nemen met de accommodatie van specifieke belangen. De visie moet een 'kader' bieden voor gebiedsontwikkelingen en bijvoorbeeld voor nadere afspraken om overprogramming te voorkomen en om voor te sorteren op in de toekomst wenselijke functies. Aandachtspunt is de relatie tussen de structuurvisie en de gebiedsagenda's in het kader van de MIRT. De gebiedsagenda's hebben zich ontwikkeld tot een belangrijke arena voor (boven) regionale planning in het ruimtelijk domein. De integraliteit van de plannen laat echter nog te wensen over. Een ander punt is het aspect van monitoring en evaluatie, zowel van de structuurvisies zelf als van de effecten daarvan. Zoals de structuurvisie moet aangeven hoe de overheid (minister, provinciale staten, gemeenteraad) zich voorstelt de voorgenomen ontwikkeling te realiseren, zo zou ook een passage over monitoring en evaluatie opgenomen moeten worden. Het is een leerkans voor de ruimtelijke ordening om een stevig leerproces op te zetten over deze zaken: hoe kunnen de structuurvisies krachtig ingezet worden en hoe kan de combinatie met normstellende verordening en AMvB's het beste vorm krijgen? Hoe kan de 'knip' tussen deze twee ingezet worden? Het op te zetten leertraject kan voortbouwen op de inzichten uit Expeditie Mooi van het IPO en het kennis- en leertraject van Mooi Nederland, en op onderzoeksresultaten van het PBL op dit terrein.

#### *Kwaliteitsadviseurs, kwaliteitsteams en bouwmeesters*

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is er rond de precieze werking en effecten van kwaliteitsteams en -adviseurs nog veel onduidelijk. Er is een grote variatie in verschijningsvorm zoals kwaliteitsteams die expliciet ingesteld zijn voor een bepaald project of opgave, of teams die los daarvan zijn ingesteld (voor bepaalde gebieden). Naast deze variatie in vorm is er ook een grote variatie in:

- de bevoegdheden van adviesteams (bindend of vrijblijvend, adviesvraag verplicht of niet, formele rol of meer informele rol als klankbordgroep);
- de samenstelling van de commissies (overheid, experts, ruimtegebruikers zoals bewoners en bedrijven, et cetera);
- de positie (extern of intern, onafhankelijk of politiek benoemd, meer of minder op afstand van de moederorganisatie);
- de mate van openheid bij de advisering (openbaar advies of niet).

Het is onduidelijk hoe deze variatie uitwerkt op de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit. Daarom adviseert de VROM-raad om onderzoek naar ervaringen met kwaliteitsteams en -adviseurs uit te voeren, mede op basis van het reeds beschikbare materiaal (zie bijvoorbeeld Lörzing, 2010). Zo kan er meer bekend worden over de voorwaarden waaronder zij het beste kunnen werken, in welke samenstelling, vorm, schaal (regionaal georganiseerd?) en met welke bevoegdheden. Ook kan bekeken worden of er voldoende oog is voor de inbreng en belangen van de bewoners en andere partijen. Verworden de kwaliteitsteams niet tot een ondersje van professionals? In het onderzoek kunnen de Vlaamse ervaringen met de conceptsubsidie worden meegenomen. Deze regeling maakt het voor gemeenten mogelijk om subsidie voor planontwikkeling te krijgen, waarbij inschakeling van een kwaliteitsteam (bestaand uit lokale en rijksvertegenwoordigers) mogelijk is. De discussies in het kader van Expeditie Mooi van het IPO laten zien dat een andere belangrijke vraag is wat de houdbaarheidsdatum is van experts: wanneer is de organisatie zelf voldoende uitgerust om kwaliteit te beoordelen en te maken? Deze vraag is vooral relevant als het adviseurschap als overgangsfase in de professionalisering van de overheid wordt gezien.



Mogelijk geeft een dergelijk onderzoek aanleiding om de taakopdracht van de Rijksbouwmeester en het college van Rijksadviseurs uit te breiden tot algemene kwaliteitsadvisering bij projecten van nationaal belang. In geselecteerde gebieden, bijvoorbeeld het rivierengebied, zouden betrokken partijen dan langs een rijksbouwmeester of het college van rijksadviseurs moeten gaan om te kijken of het project voldoet aan redelijke eisen van kwaliteit.

### *Welstand*

In Nederland kunnen gemeenten welstandscommissies inschakelen bij de beoordeling van de kwaliteit van bouwplannen. De raad hecht aan deze mogelijkheid. Het verlenen van bouwvergunningen vormt immers het sluitstuk in de kwaliteitsketen van visie tot planrealisatie. Voor zover de ruimtelijke kwaliteit wordt beïnvloed door aanpassingen aan of de toevoeging van gebouwde omgeving, is welstandsbeoordeling het finale moment waarop de ruimtelijke kwaliteit kan worden beïnvloed. Hoewel de gemeente daarbij primair aan zet is, draagt het Rijk een verantwoordelijkheid voor het formuleren van randvoorwaarden waarbinnen het systeem van kwaliteitsborging goed kan functioneren. Vanuit dit perspectief is het de vraag of het raadzaam is om in generieke zin gemeentelijke bevoegdheden te laten vervallen voor welstandseisen aan bouwwerken op achtererven of onderhoud aan monumenten.

De laatste jaren is ervaring opgedaan met een rol van de welstandcommissie bij grootschalige plannen, zoals bijvoorbeeld de inschakeling van de welstandcommissies bij de aanleg van de HSL of de Betuwelijn. Daarbij participeerden leden van de welstandcommissie in regionale kwaliteitsteams en zorgden voor terugkoppeling naar de afzonderlijke achterban: de gemeentelijke welstandscommissies. Behalve voor kwaliteitswinst was deze aanpak bedoeld om proceswinst te boeken. In de Parlementaire Enquete rond de HSL is het belang van deze 'overkoepelende welstandscommissie' nadrukkelijk aangetoond. Volgens anderen heeft de betrokkenheid van welstandscommissies bij de Betuwelijn of de HSL echter onvoldoende opgeleverd omdat zij niets konden verbieden (Van Tilburg, 2006; Overdijk, 2008). Volgens hen zou de positie van welstandcommissies bij dergelijke grote projecten minder vrijblijvend moeten zijn. Nadere studie naar de waarde en slagkracht van bovenlokale welstandscommissies, bekeken in relatie tot bestuurslast en regeldruk, zou meer duidelijkheid moeten verschaffen over deze en andere ervaringen op regionale schaal. Het aspect van bevoegdhedenverruiming zou daarbij expliciet moeten worden meegenomen.

### **6. Regionale schaal**

Voor de aanpak van regionale opgaven heeft de VROM-raad in het verleden samenwerking in 'wisselende coalities' bepleit (VROM-raad, 2008b). Op basis van helder benoemde ruimtelijke vraagstukken moet worden bepaald wie het beste met wie samenwerkt en waarom. Pas daarna volgt de vormgeving van die samenwerking, al dan niet van tijdelijke aard. In dit licht bezien is het belangrijk dat het Rijk ruimte creëert voor de regio om zelf samenwerking te zoeken. Regio's moeten op zoek kunnen gaan naar hun eigen bundeling van opgaven, mede in verhouding tot bestaande bestuursstructuren. De uitdaging hierbij is om in de context van deze wisselende coalities toch te zorgen voor een continue borging van ruimtelijke kwaliteit. Het inbouwen van momenten in het planningsproces waarop ruimtelijke kwaliteit wordt meegenomen in de afweging en besluitvorming, is daarvoor cruciaal. Op dit aspect wordt in punt 8 ingegaan. De basis voor de borging kan worden gelegd in een regionale structuurvisie, waarin partijen hun ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit benoemen.

Een belangrijk element in de regionale afstemming is het voorkomen van overprogrammering. De overheid is verantwoordelijk voor coördinatie in de programmering van de ruimtebehoefte. Zij kan daartoe gebruik maken van een reeks van bestaande instrumenten, zoals bestemmingsplannen, distributieplanologisch onderzoek, actuele bevolkingsprognoses en verhuring/verkoopseisen. Tijdens een expertmeeting die in het kader van deze verkenning is georganiseerd, werd het belang benadrukt van regionale afstemming en het voorkomen van 'drukventielen'. Regionale partijen moeten met elkaar afspraken maken om te voorkomen dat er ventielen kunnen ontstaan: plekken in de regio waarbij ruimte wordt geboden voor hetzelfde programma dat al op een andere plek wordt ontwikkeld. Dit is van belang voor kwaliteitsbewaking op de lange termijn.



In de afgelopen periode zijn er diverse initiatieven genomen om regionale afstemming te stimuleren, bijvoorbeeld op het gebied van de planning en aanpak van bedrijventerreinen. De VROM-raad pleit ervoor om de ervaringen met het convenant Bedrijventerreinen (Rijk, IPO en VNG) goed te volgen en te evalueren. Hoe werkt het convenant in de praktijk? Op grond van de ervaringen kan bekeken worden of een dergelijke aanpak zich ook leent voor recreatie en grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV).

Convenanten en regionale afspraken vormen niet de enige lijn waarlangs programmering van functies beter regionaal afgestemd kan worden. In de provincie Overijssel wordt nagedacht over andere manieren om met programmering om te gaan (deelnemer expertmeeting 12 september 2008). Naast de beleidsmatige en functiekant wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd om programma-mixen kwalitatief beeldend te tonen: door te denken in woon-werkmilieus en vanuit identiteiten. Een dergelijke methode maakt onder andere zichtbaar hoe bij wonen ook recreatie en werken hoort.

### **7. Zorg voor een sluitende keten van kwaliteitsborging**

Een belangrijke boodschap in deze verkenning is dat ruimtelijke kwaliteit niet gereduceerd kan worden tot de kers op de taart, maar dat het als integraal onderdeel van het planningsproces moet worden beschouwd. Dit maakt het des te belangrijker om momenten in het proces te zoeken waarop ruimtelijke kwaliteit meeweegt in de afweging. De crux is om ervoor te zorgen dat kwaliteit in het proces wordt geborgd: op de juiste schaal (en schalenschakeling), de juiste momenten en de juiste planniveaus. Als het procesmatig geborgd is dat ruimtelijke kwaliteit een rol speelt in de afwegingen en keuzemomenten, dan ligt het verder aan het concrete geval welke ruimtelijke kwaliteit er dan uit 'volgt'. Er zijn inmiddels diverse handreikingen opgesteld, die per fase aangeven welke stappen gezet kunnen worden, welke partijen daarbij betrokken zijn en vanuit welke rollen (zie bijvoorbeeld IPO, 2010a; Atelier Overijssel, 2010). In zijn algemeenheid kunnen de volgende voorwaarden benoemd worden voor een goede kwaliteitsketen:

#### **Voorwaarde 1: De ruimtelijke kwaliteitsambities worden benoemd**

Voor een goede kwaliteitsborging is het essentieel dat partijen ambities op het gebied van ruimtelijke kwaliteit formuleren, zowel op basis van bestaande waarden als te ontwikkelen waarden. Dit dient als basis voor de keten van kwaliteitsbenoeming, beleids- en instrumentenformulering, projecten en kwaliteitstoetsing. Wie inboet op de formulering van ambities aan het begin van de keten, heeft later niets om op terug te vallen. Wie stelt dat het met zijn beleidsinstrumenten wel minder kan, stelt in feite de eigen ambities ter discussie. Het formuleren van ambities en het niet te smal formuleren van de opgave vergroot de kans dat een ruimtelijke opgave in een vroege fase ook als opgave van ruimtelijke kwaliteit wordt (h)erkend.

#### **Voorwaarde 2: Goed opdrachtgeverschap**

Om de verbinding te leggen tussen resultaten uit het ontwerpproces en de planvorming, tussen planvorming en uitvoering, moet er sprake zijn van goed opdrachtgeverschap. Deze is de eerstverantwoordelijke voor verbinding van opdracht en context, van ontwerpogave en procesogave. De opdracht komt ergens vandaan en als het project is afgerond gaat het op een of andere manier verder. Continuïteit is daarbij het trefwoord (Nieuwe Gracht, 2008). Goed opdrachtgeverschap binnen en door overheidsorganisaties is dus belangrijk. Dat geldt niet alleen voor stafmedewerkers, maar zeker ook voor bestuurders: wethouders en gedeputeerden. Gezien de wisselende politieke context is voor die laatste groep een aparte 'introductie cursus ruimtelijke kwaliteit' te overwegen.

Het opdrachtgeverschap is de laatste decennia echter steeds pluriformer geworden: afkomstig vanuit de sociale, culturele of economische hoek, zowel publiek als privaat, zowel individueel of als organisatie. Ook de schaal is veranderd: het regionale opdrachtgeverschap is belangrijker geworden (Luijten en Modder, 2010a en 2010b). Met de vermaatschappelijking en regionale opschaling van de ruimtelijke ordening zijn naast overheden ook andere partijen in beeld gekomen als opdrachtgever: corporaties en marktpartijen, waterschappen, weginfrabeheerders, natuur- en landschapsbeheerders en dergelijke (zie ook Ministerie van OCW, 2009).



Dit betekent dat ook deze partijen in hun opdrachtgeverschap een verantwoordelijkheid hebben gekregen voor ruimtelijke kwaliteit, op het gebied van onderzoek, ontwerp, ambities en realisatie. Dit lijkt nog onvoldoende doorgedrongen te zijn in de planningspraktijk en zou in leertrajecten grotere aandacht verdienen. Daarbij kan aandacht geschonken worden aan verschillende elementen van een goed opdrachtgeverschap, zoals uiteengezet in kader 8. Overigens veronderstelt een goed opdrachtgeverschap óók een goed opdrachtnemerschap. Dit hangt samen met de professionaliteit van betrokkenen. In dat licht is de raad blij met de recent doorgevoerde verbeteringen van de Wet op de Architectentitel, met twee jaar praktijkervaring en 'education permanente' als voorwaarden voor inschrijving in het register.

#### Kader 8. Aandachtspunten bij goed opdrachtgeverschap

Een goed opdrachtgeverschap houdt verantwoordelijkheid in voor verschillende elementen, met inbegrip van de volgende elementen:

- Het is belangrijk dat de opdrachtgever bewust voor een bepaald (hoofd)type ontwerpatelier kiest: de opgave en de ambitie bepalen in hoge mate welk type ontwerpatelier het meest geschikt is (Nieuwe Gracht, 2008). De opdrachtgever moet erin geïnteresseerd zijn om de resultaten van bijvoorbeeld een ontwerpatelier serieus bij beleidsbeslissingen te betrekken.
- Een opdrachtgever moet tijdens het proces letten op financieel commitment en alternatieve ruimtelijke kostendragers niet weren uit het proces. Het is zaak om te zoeken naar een goede balans: strategische visievorming en concrete besluiten moeten daarbij niet te vroeg gekoppeld worden (Zonneveld, 2010a). Het vroegtijdig keuzes maken in het proces kan negatief uitwerken op het bereiken van ruimtelijke kwaliteit, omdat dan al heel vroeg de eindtermen in tijd en financiën zijn gefixeerd. Ruimte om te zoeken naar bovensectorale oplossingen is dan beperkt.
- Een opdrachtgever moet actief verbindingen leggen tussen de ontwerpfase en de procesopgave. Dit kan op verschillende manieren (Nieuwe Gracht, 2008), zoals het betrekken van potentiële sleutelfiguren uit vervolprocessen bij het debat over de sessieresultaten. Daag ze uit: wat gaan ze ermee doen? Ook het benoemen van supervisors bij lokale plannen die de fase van concrete realisering ingaan, kan behulpzaam zijn. Het is verder belangrijk om de brug met de dagelijkse praktijk te slaan. Resultaten liggen soms te ver af van de wereld van de dagelijkse politiek en belangenbehartiging en de concrete interesse van marktpartijen. Ateliermeesters moeten daarom gespist zijn op (het identificeren van) onderdelen van het ontwerp die een vervolg mogelijk maken.
- Een opdrachtgever moet het eigenaarschap versterken: het is goed om te letten op de bereidheid bij partners van een atelier om medewerkers vrij te maken die aan het Atelier gaan deelnemen. Dat is een gunstige conditie voor het eigenaarschap van de toekomstige resultaten (Nieuwe Gracht, 2008 in Zonneveld en Balz, 2010: 70).

#### Voorwaarde 3: Kwaliteitsborging: kijk óók naar locatiekeuze

In de huidige wet- en regelgeving is veel geregeld om de aanwezige en de te ontwikkelen ruimtelijke kwaliteit te kunnen borgen: structuurvisies, bestemmingsplannen, verordeningen. In structuurvisies leggen overheden vast wat hun ambities zijn op het ruimtelijk terrein. In verordeningen of Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) kunnen overheden regels stellen voor decentrale overheden. Gemeenten kunnen werken met welstandstoetsing. Daarnaast wordt ruimtelijke kwaliteit geborgd via kwalitatieve kaders zoals beeldkwaliteitsplannen en gebiedsatlassen, intersubjectieve toetsen en kwaliteitsteams. Iedere bevoegde overheidslaag is verantwoordelijk voor zijn eigen plannen en borging van kwaliteit daarin.

Het bovengenoemde geheel biedt in potentie een sluitende keten van kwaliteitsborging. Toch constateert de raad dat er in de praktijk een gat in deze keten bestaat. Zo toetsen provincies die een kwaliteitstoetsing in hun verordening hebben opgenomen (al dan niet gekoppeld aan kwaliteitsdocumenten zoals gebiedsatlassen, zie kader 9), met name op belevingswaarde en kwalitatieve inpassing van een ruimtelijke ingreep. Of een functie op de juiste plek komt, is niet structureel onderwerp van discussie. Ruimtelijke kwaliteit in de verordening van

de provincie Groningen wordt bijvoorbeeld als een van de 26 beleidsonderwerpen genoemd, maar het gaat daarbij vooral om de landschappelijke, cultuurhistorische, archeologische en belevingswaarde van het landelijk gebied (rust, ruimte, stilte, duisternis) inclusief de daarin gelegen kleinere kernen, de randen en silhouetten van het bebouwde gebied. Dat betreft vooral belevingswaarde, en minder gebruikswaarde of toekomstwaarde. De provincie Overijssel toetst vooral op ruimtelijke kwaliteit als inpassingsvraagstuk, waarbij de ruimtelijke ingreep moet passen bij de gebiedskenmerken. Kwaliteitstoetsing op de voorafgaande stap van de situering van functies (gebruikswaarde en toekomstwaarde) ontbreekt bij veel provincies. De ruimtelijke structuur, de samenhang tussen functies, krijgt onvoldoende aandacht. Weliswaar vervullen adviezen van kwaliteitsteams of –adviseurs soms die rol, maar op ad hoc basis. Ook bij gemeenten wordt veelal niet structureel getoetst op de juiste plek voor een functie. Dit is opmerkelijk, omdat in de praktijk juist daar door veel mensen een knelpunt ervaren wordt. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet is, vragen mensen zich af waarom een bedrijventerrein, een weg of voorziening juist op die plek moet komen: waarom dáár? Het gaat hen niet om de inpassing als zodanig, die inderdaad vaak met zorg omgeven is, maar om de locatiekeuze die daaraan vooraf gaat.<sup>17</sup> Bij provinciale wegtracés, waarvan de voorkeursvariant uit een MER-procedure is gekomen, is vaak iets soortgelijks te zien. Het infrastructuurproject is vanuit een sectorale doelstelling op de kaart gezet. De ruimtelijke component wordt vervolgens als inpassingsvraagstuk behandeld (Raad VenW, 2009). Voor de vormgeving van de voorkeursvariant wordt dan een landschapsarchitect ingeschakeld, met de vraag om het tracé in te passen. De kwalitatieve verschillen die tussen de MER-varianten zaten, worden in de afweging vaak onvoldoende meegenomen.

#### Kader 9. Provinciale verordeningen in het ruimtelijk domein

Inmiddels hebben de meeste provincies een algemene verordening voor het ruimtelijk domein opgesteld. Flevoland en Limburg kiezen daar vooralsnog niet voor. Flevoland kent wel een thematische verordening. Limburg kiest voor (dynamische) bestuurlijke afspraken met gemeenten (IPO, 2010c; PBL, 2010b). Elke provinciale verordening ziet er anders uit, ook in de omgang met ruimtelijke kwaliteit. Sommige provincies regelen – buiten de kwaliteit van nationale landschappen dat al via de *Nota Ruimte* bij de provincies is neergelegd – niets extra's op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Sommige provincies doen dat wel. Zij werken met een soort kwaliteitstoetsing in de verordening, waarbij de verordening verwijst naar kwaliteitswaarden die vastgelegd zijn in andere documenten zoals de *Catalogus Gebiedskenmerken*, of die vastgesteld worden door een Adviescommissie (IPO, 2010c, 2010d). Zo werken Noord-Holland, Utrecht en Overijssel met een aanpak die motivering van ontwikkelingen in het buitengebied expliciet koppelt aan kwalitatieve beleidskaders, bijvoorbeeld voor landschap en cultuurhistorie of voor gebiedskenmerken. Opvallend is dat Zuid-Holland kiest voor verplichting van beeldkwaliteitsplannen voor ontwikkelingen in Nationale Landschappen, terwijl Noord-Holland in de nieuwe structuurvisie en verordening juist van deze verplichting afstapt en kiest voor de inhoudelijke motiveringsvereisten voor de beeldkwaliteit.

Ook experts worstelen hiermee. De beslissing waar een ontwikkeling het beste kan plaatsvinden wordt meestal niet kwalitatief getoetst. Een kwaliteitsoordeel op hoger planniveau wordt gemist:

*“Welstandstoetsing vindt plaats bij de aanvraag van een bouwvergunning. Het is vreemd dat er geen kwaliteitsoordeel is op bestemmingsplanniveau [of structuurvisie], terwijl daar grote fouten worden gemaakt. Als op dat niveau gekeken wordt naar de impact van locatiekeuzen, leg je het onderliggende systeem bloot dat leidt tot verrommeling. Dan heb je het moment te pakken waar het om moet gaan.”*  
(deelnemer expertmeeting, 12 september 2008)

<sup>17</sup> Verordeningen kunnen wel elementen daarvan bevatten. In de provincie Overijssel moeten gemeenten bijvoorbeeld bij het plannen van stedelijke ontwikkelingen gebruik maken van de SER-ladder. Deze toetst op zuinig ruimtegebruik (eerst binnen bestaand bebouwd gebied, dan mogelijkheden voor transformatie ervan, en meervoudig ruimtegebruik), maar niet zozeer op de juistheid van de locatiekeuze met het oog op de versterking van de ruimtelijke structuur (in termen van gebruikswaarde en toekomstwaarde).



*“Op gebouwniveau is de zorg voor ruimtelijke kwaliteit goed geregeld. Dat geldt echter niet voor de hogere schaalniveaus. De onderlinge verhouding van gebouwen, het stedenbouwkundige plan, het bestemmingsplan of de kwaliteit van het landschap: dat alles hoeft niet getoetst te worden aan redelijke eisen van ruimtelijke kwaliteit” (Nelissen en Ten Cate, 2009: 120).*

Door het accent op de toetsing van de inpassing en de belevingswaarde krijgt de toetsing op de gebruiks- en toekomstwaarde van ruimtelijke ingrepen minder aandacht. Is er sprake van een disfunctionele structuur? Versterken de functies elkaar wederzijds, wordt hinder en verstoering voorkomen, en wordt meervoudig ruimtegebruik van schaarse ruimte gerealiseerd? Een dergelijke goede ruimtelijke structuur is van cruciaal belang voor ruimtelijke kwaliteit, zoals in hoofdstuk 2 is betoogd.

Over keuzes die invloed hebben op de ruimtelijke structuur wordt vaak al in een vroeg stadium besloten, in het kader van een structuurvisie of bestemmingsplan. Juist op dit niveau zit momenteel geen kwaliteitstoetsing – de ad hoc advisering van kwaliteitsteams of –adviseurs daargelaten. De VROM-raad pleit er daarom voor om de kwaliteitstoets op een hoger planniveau te leggen, eerder in het proces, zodat ook op het niveau van een structuurvisie of bestemmingsplan als geheel een ruimtelijke kwaliteitstoets plaatsvindt. Dan gaat het om de impact van locatiekeuzen op de ruimtelijke structuur: waar kunnen de opgaven het best een plek krijgen? Dit is mede bepalend voor de uiteindelijke ruimtelijke kwaliteit.

In het licht van deze discussie stelt de VROM-raad voor de huidige MER-toets te verbreden naar een toets waarbij expliciet de weging van locaties vanuit een kwaliteitsperspectief wordt meegenomen. Ruimtelijke kwaliteit moet ingebed worden in de alternatieven die in de MER worden onderzocht. In de huidige praktijk wordt deze stap, de weging van locaties vanuit kwaliteit, vaak veronachtzaamd. Door de inbedding van ruimtelijke kwaliteit in de MER wordt het een expliciet te waarderen en te onderscheiden factor in de weging van locaties. Voor structuurvisies die nu al MER-plichtig zijn (omdat ze grote onderwerpen betreffen) kan de MER-toets verbreed worden richting een ruimtelijke kwaliteitstoets: met een verplichting tot een kwaliteitsrapport. De samenstelling van de MER-commissie moet dan zodanig zijn dat deze dat kan beoordelen. Het ruimtelijk ontwerp kan een plek krijgen bij het genereren van alternatieven. Voor de niet-MER-plichtige zaken (andere structuurvisies, bestemmingsplannen of projectbesluit) moet bekeken worden of er een andere efficiënte toets voor mogelijk is, een kwaliteitsadvisering bijvoorbeeld in het verlengde van een welstandscommissie voor gebouwen. Het gaat verder dan het beoordelen van het gebouw in zijn context, maar om een toets van de kwaliteit van de planologische beslissingen. Dit zou voorlopig facultatief moeten zijn. Overwogen kan worden om hiertoe een kennis- en leercentrum voor ruimtelijke kwaliteit op te zetten, bijvoorbeeld door het Atelier Rijksbouwmeester te verbreden. Dit kan naast advisering op verzoek ook fungeren als platform voor uitwisseling en kennisbevorderingstrajecten.

Belangrijk is dat de toetsing een inspirerende rol zou moeten vervullen, en zou moeten uitdagen tot een hogere ruimtelijke kwaliteit. De verbreding van de bestaande MER-toetsing past overigens in de ontwikkeling die al langer gaande is, waarbij de MER het nauwe ecologische perspectief in de loop der jaren verbreed heeft en er nadrukkelijk meer aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit. Ook is het onderscheid ingevoerd tussen een project-MER en een plan-MER, waarbij die laatste bedoeld is voor toetsing van strategische plannen. Een verbreding van de rol van de commissie MER heeft volgens de raad de voorkeur boven extra organen en procedures. De vaak bekritiseerde uitloop van plannen en de lange doorlooptijd van plannen en programma's is eerder gebaat bij bundeling van de toetsing en gebruik van reeds aanwezige instrumenten.

### 3.4 Slot

In dit hoofdstuk is een nieuw perspectief op ruimtelijke kwaliteit bepleit. Volgens de raad ligt de sleutel daartoe in het benoemen van een nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave. De raad ziet de contouren van zo'n nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave momenteel ontstaan in het perspectief van duurzame ruimtelijke verstedelijking, ook wel duurzame ordening genoemd. Door ruimtelijke kwaliteit aan deze opgave te koppelen, krijgt het ruimtelijke kwaliteitsbegrip nadere betekenis en kan het sturend en integrerend werken. Daarnaast kan duurzame ruimtelijke ordening een inhoudelijk kader bieden voor afweging en coördinatie van belangen. De meerwaarde van dit perspectief is bovendien dat het kan helpen in de zoektocht naar nieuwe meekoppelende belangen, zoals water, infrastructuur of energie. Op deze manier wordt de koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijke ordening hersteld. In het tweede deel van het hoofdstuk is op zoek gegaan naar manieren om ruimtelijke kwaliteit een structurele plek in het planproces te geven. Vermindering van sectorregels, een rijkvisie op nationale belangen, een sterke positie van ontwerp, financiën, een instrumentenmix van harde en zachte instrumenten, aandacht voor de regionale schaal, en een aantal voorwaarden voor een sluitende kwaliteitsketen, spelen daarbij een rol.



## 4 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteert de VROM-raad aanbevelingen om ruimtelijke kwaliteit (het 'grote' kwaliteitsbegrip, niet het kleine dat louter op beeldkwaliteit is gericht) opnieuw te verankeren aan maatschappelijke opgaven, afweging en coördinatie en meekoppelende belangen.

Aanbeveling 1.

**Ruimtelijke kwaliteit zonder ruimtelijke ordening is loos. De koppeling moet worden gelegd door een nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave te benoemen.**

Ruimtelijke kwaliteit is losgezongen van ruimtelijke ordening. Dat is onwenselijk. De VROM-raad meent dat de koppeling hersteld moet worden. Dit kan door een nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave voor de nationale ruimtelijke ordening te benoemen, die de contouren geeft van wat onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan en die het mogelijk maakt om belangen onderling af te wegen. Ruimtelijke ordening behoeft immers een 'perspectief' of 'verhaal'; zonder dat wordt het een bureaucratische en kwantitatieve afweging van ruimteclaims van verschillende sectoren.

*Ruimtelijke kwaliteit: geen kers maar desem*

Beschouw ruimtelijke kwaliteit niet langer als afzonderlijke entiteit maar in plaats daarvan als een eigenschap van het overkoepelend perspectief of de richtinggevende maatschappelijke opgave. Ruimtelijke kwaliteit is geen afzonderlijke paragraaf die naderhand toe te voegen is ('kers op de taart'), het hele verhaal moet juist een kwalitatieve toonzetting en doelstelling ademen ('desem').

*Contouren van een nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave*

De afgelopen periode was het onduidelijk wat de nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave zou kunnen zijn. Wel ziet de VROM-raad in de samenleving verschillende kleinere opgaven ontstaan: de sociale opgave, de ecologische opgave, de economische opgave. De VROM-raad stelt voor om deze deelopgaven samen te brengen in één overkoepelend perspectief, namelijk dat van duurzame verstedelijking. Rondom het thema duurzaamheid is een brede consensus aan het ontstaan in de samenleving. Duurzaamheid is echter meer dan klimaatbestendigheid, biodiversiteit en zuinig omgaan met energie en uitstoot; duurzaamheid vraagt ook om opnieuw na te denken over de inrichting van de ruimte. Niet alleen defensief, in termen van het sparen van natuur en landschap; het gaat om het vinden van nieuwe, duurzame vormen voor de verstedelijkingsopgave, zowel in de krimp- als in de groeiregio's. In een eerder advies heeft de VROM-raad daar voorstellen voor gedaan (VROM-raad, 2010).

Denken over ruimtelijke kwaliteit en duurzame verstedelijking betekent dat het 'grote verhaal' van de duurzame samenleving uitgebreid moet worden met nieuwe perspectieven op de kwaliteiten van stad en land in hun onderlinge samenhang (zowel de groene kwaliteiten van steden met bijvoorbeeld stadslandbouw, als de stedelijke kwaliteiten van het landschap bijvoorbeeld het metropolitane landschap en parken), de kwaliteit en het comfort van vervoerssystemen, de mogelijkheden van alternatieve energieopwekking in relatie tot de schoonheid van landelijke en stedelijke gebieden. Op elk niveau moet sprake zijn van kwaliteitsbeleid. Op de meer lokale niveaus is daarin al veel bereikt. Dit moet vastgehouden worden en verder verdiept. De nieuwe opgave van duurzame verstedelijking ligt met name op regionaal en nationaal niveau, zijnde de schaalniveaus waar een inhaalslag met ruimtelijke kwaliteit te maken is.

De meerwaarde van het perspectief van duurzame verstedelijking is dat het meerdere agenda's aan elkaar kan koppelen: de ecologische, economische en sociaal-culturele. Het kan op deze manier helpen in de zoektocht naar meekoppelende belangen die van cruciaal belang zijn voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit. Gezien



het perspectief van duurzame verstedelijking als stuwende maatschappelijke opgave kunnen meekoppelende belangen vooral gevonden worden bij water, infrastructuur, energie, milieu, landschap en recreatie, en op grotere schaal dan afzonderlijke gemeenten. Het benadrukken van de betekenis van deze meekoppelende belangen ziet de raad als een van de essentiële ingrediënten om ruimtelijke kwaliteit in ruimtelijke planvorming aan de orde te stellen en vast te houden. Door te zoeken naar belangen die meekoppelen met het belang van ruimtelijke kwaliteit kan het investeringsvermogen van maatschappelijke en marktpartijen in deze sectoren worden gemobiliseerd. De grootste ruimtelijke investeringen hebben een sectorale sturing (bijvoorbeeld water, infrastructuur, en NGO-sectoren als woningcorporaties).

Aanbeveling 2.

**Er moet meer aandacht besteed worden aan ruimtelijke kwaliteit in een nieuwe nationale ruimtelijke agenda. De versterking van de ruimtelijk-economische structuur die centraal staat in de komende periode, moet voor de lange termijn worden verbreed met een perspectief van duurzaamheid.**

In het regeerakkoord heeft het kabinet aangekondigd te streven naar een verdere versterking van de ruimtelijk-economische structuur en het in beweging krijgen van Nederland. Daarbij wordt ingezet op verdere decentralisering van ruimtelijk beleid naar provincies en gemeenten. De VROM-raad meent dat deze decentralisering onverlet laat dat op rijksniveau richtinggevend keuzes nodig zijn. Het Rijk moet blijven nadenken over nationale belangen, juist als langetermijn kaderstelling voor decentrale overheden. Zeker vanuit de beoogde voortzetting van het programma Randstad Urgent en de uitbreiding daarvan naar andere landsdelen, zoals in het Regeerakkoord aangekondigd, is dit van belang. Daarom pleit de VROM-raad voor een nieuwe nationale ruimtelijke agenda waarin deze visie en keuzes duidelijk worden gemaakt. Rijk, durf het maatschappelijk debat aan en maak knelpunten en keuzes zichtbaar. De huidige nota's *Nota Ruimte* en *Structuurvisie Randstad 2040* bieden dergelijke visie en keuzes nog onvoldoende. Dat legitimeert het opstellen van een nieuwe agenda. De aankondiging van minister Schultz van Haegen om voor de zomer van 2011 te komen met een concrete, bondige actualisatie van het beleid, dat in ieder geval de Nota's Mobiliteit en Ruimte moet vervangen, biedt hiervoor mogelijkheden (Minister van IenM, 2010).

In de agenda moet duidelijk worden wat de grote nationale opgaven zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dat het kabinet daarbij de komende periode een goed functionerende economie (de 'p' van 'profit') als overkoepelende doelstelling voorop stelt, is in de ogen van de raad terecht. Voor de lange termijn meent de raad echter dat er ook oog moet zijn voor de andere p's: namelijk 'people' en 'planet'. Een integrale ruimtelijke afweging, die het kabinet beoogt, vraagt om het in samenhang bezien van de drie p's van duurzame ontwikkeling. Daarom meent de raad dat de agenda nadrukkelijk opgesteld moet worden vanuit een perspectief van duurzaamheid als nieuwe richtinggevende maatschappelijke opgave.

Daarbij moeten in de te ontwikkelen agenda niet alleen de bestaande kwaliteiten van gebieden en landschappen worden vastgelegd, maar juist de mogelijkheden van nieuwe kwaliteiten worden opgespoord (zie kader 10). De nationale ruimtelijke agenda moet worden ontwikkeld vanuit een beeld van wat Nederland uniek maakt in Europees perspectief, in termen van (bovenregionale) kwaliteit, bijvoorbeeld het unieke van het rivierenlandschap of het veenweidelandschap. Er moet daarbij aandacht zijn voor afstemming tussen kwaliteitsnotities op verschillende schalen.

Op deze manier ontstaat een agenda als antwoord op nieuwe opgaven van verstedelijking, werklandschappen, grootschalige recreatie, energie, klimaat, klein- en grootschalige landbouw. Bij deze opgaven moet de minister de nationale belangen verduidelijken. Sommige van deze opgaven kunnen niet zonder een transnationale/ Europese aanpak, zoals de opgaven van duurzame energie, landbouw en waterveiligheid ("Europees wat moet", Zonneveld, 2010b: 19).



De nationale ruimtelijke agenda moet op regionaal niveau nadere uitwerking krijgen. Dit vraagt om nieuwe beelden op het niveau van de regio's. Het Rijk moet ruimte creëren voor de regio om binnen het nationale kader een eigen agenda te ontwikkelen, op basis van inhoudelijke opgaven. De talrijke initiatieven die provincies momenteel ontplooiën op het gebied van energie en klimaat kunnen hierin een plek krijgen.

#### Kader 10. Ruimtelijke kwaliteit op nationale en regionale schaal

##### Ruimtelijke kwaliteit op nationaal niveau

Bij het definiëren van ruimtelijke kwaliteit op nationaal niveau gaat het om het benoemen van wat op het nationale niveau echt belangrijk is. Wat onderscheidt Nederland van de andere Europese landen? Het gaat om de verscheidenheid in kwaliteiten en om de vraag hoe de samenhang binnen een gebied versterkt kan worden. Welke kwaliteiten mogen niet worden veronachtzaamd? Welke kwaliteiten moeten worden geborgd? De verschillende landschappen, zoals het rivierenlandschap of de veenweidegebieden, moeten benoemd worden als kwaliteit, wellicht in landschappelijke visies. Het moet antwoord kunnen geven hoe om te gaan met kwesties als windturbines, megastallen, de (afgeblazen) Belle van Zuylen.

##### Ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau

Op het regionale niveau liggen belangrijke opgaven: de waterhuishouding, natuurontwikkeling, bedrijventerreinen, recreatie, de menging van landbouwfuncties met andere functies. De uitdaging is om op regionale schaal te achterhalen wat de onderscheidende ruimtelijke kwaliteiten zijn: bijvoorbeeld regionaal specifieke landschappen, bereikbaarheid van recreatiegebieden. De regionale verschillen kunnen benut worden om deze onderscheidenheid te versterken. De stad-landverhoudingen zijn daarbij cruciaal: er moet gekeken worden naar wat er met het landschap kan voor wonen, recreëren en dergelijke, en hoe het aan de stad vastzit. Daarmee wordt het landschap ook meer betrokken bij de stad, en kunnen verschillende functies aan elkaar geknoopt worden. Op deze manier kan veel actiever vormgegeven worden aan het metropolitane landschap, inclusief het heroverdenken van de toekomstige functie van bufferzones. Deze bufferzones kunnen herontwikkeld worden tot metropolaan landschap, een park waar over twintig jaar de mensen die daar wonen ook iets aan hebben. Het idee dat alles 'vanuit de stad gepland wordt, moet verlaten worden'.<sup>18</sup> Er moet veel meer gekeken worden naar wat voor een landschap we willen. Dit moet niet gelezen worden als 'groen afnemen', maar juist er méér mee doen. Per regio zal dit anders uitpakken. Op regionaal niveau werken demografische veranderingen (bevolkingsgroei en krimp) immers verschillend uit op de capaciteit van (vervoers)stromen en de inrichting van stedelijke netwerken en voorzieningen (plekken). Stedelijke herstructurering en de relatie tussen steden en het landelijk gebied (veerkrachtige natuur en open landschappen) met agrarische productie en recreatieve functies vormen per regio verschillende uitdagingen.

57

#### Aanbeveling 3.

**Het opstellen van een nieuwe nationale ruimtelijke agenda moet gekoppeld worden aan een actualisatietraject van nationale ruimtelijke ordening, inclusief ordeningsprincipes (een ordening langs stromen (hoofdstructuren) en plekken), planningsconcepten en bijpassend ruimtelijk instrumentarium.**

Met het pleidooi voor het herstel van de koppeling tussen ruimtelijke kwaliteit en de ordeningstaken van ruimtelijke ordening houdt de raad geenszins een pleidooi om terug te gaan naar een 'traditionele ruimtelijke ordening'. Integendeel, het opnieuw nadenken over ruimtelijke kwaliteit vergt ook opnieuw nadenken over ruimtelijke ordening, met haar dominante principes en ordeningsinstrumenten. Dit is een omvangrijke

<sup>18</sup> Verordeningen kunnen wel elementen daarvan bevatten. In de provincie Overijssel moeten gemeenten bijvoorbeeld bij het plannen van stedelijke ontwikkelingen gebruik maken van de SER-ladder. Deze toetst op zuinig ruimtegebruik (eerst binnen bestaand bebouwd gebied, dan mogelijkheden voor transformatie ervan, en meervoudig ruimtegebruik), maar niet zozeer op de juistheid van de locatiekeuze met het oog op de versterking van de ruimtelijke structuur (in termen van gebruikswaarde en toekomstwaarde).



opgave, waarvan de uitwerking buiten de reikwijdte van deze verkenning gaat. Wel kunnen contouren van de heroriëntatie van het ruimtelijk beleid worden geschetst, vanuit de richtinggevende maatschappelijke opgave van duurzame verstedelijking:

#### *Orderingsprincipes en concepten*

De raad meent dat er bij een heroriëntatie veel meer uitgegaan moet worden van het ordenen langs hoofdstructuren (allerlei soorten stromen: van ecologische hoofdstructuren en vervoersstromen tot toeristenstromen) en plekken, in plaats van alleen plekken. De kwaliteit van de plekken stuurt de stromen, en omgekeerd. In de Nederlandse ruimtelijke ordening heeft het plekken-denken lange tijd gedomineerd, met concepten als compacte stad en bufferzone. Er was - en is - onvoldoende oog voor het belang van stromen tussen plekken. De koppeling daarvan biedt tal van aanknopingspunten voor duurzame verstedelijking: “zoals de koppeling van regionale openbaar vervoerssystemen aan polycentrische vormen van verdichting, een meer decentrale organisatie van de energievoorziening, een doordenking van andere, meer duurzame transportwijzen, meer aandacht voor de verbindende kwaliteit van plekken (zoals in termen van ‘comfort’ en ‘dierbaarheid’), een slimmere verweving van ecologische verbindingzones, vervoersstromen en leefmilieus” (zie VROM-raad, 2010: 82). In de laatste decennia komt de aandacht in de ruimtelijke planning voor water- en natuurstromen overigens al goed op gang. Daar staat tegenover dat duurzame verstedelijking op basis van vervoersstromen en energiestromen veel minder goed uit de verf komt. Zo blijven mobiliteitsstromen en de consequenties daarvan voor de ontwikkeling van plekken een onderbelicht thema in de ruimtelijke planning.

Bij het concept van bedrijventerreinen is een verschuiving naar een ander orderingsprincipe al ingezet: langzaam wordt het vervangen door het concept werklandschappen dat een veel integralere blik heeft op de functie (werken) in relatie tot de omgeving. Tegelijkertijd is het zaak om deze ontwikkeling goed te blijven volgen: in het convenant Bedrijventerreinen dat het Rijk, IPO en VNG hebben ondertekend, is er nog voor gekozen het brede, integrale denken niet op te nemen – het gaat vooral om de vraag hoe herstructurering aangepakt kan worden en hoe de behoefte aan bedrijventerreinen kwantitatief kan worden afgestemd op regionale schaal. Ook op andere terreinen is het denken in beweging geraakt, zoals onlangs bij kantoren, en bij energie, landbouw en mobiliteit (de langzame stad, metropolitane landbouw, energielandschappen).

De stap van sectorale toekomstbeelden naar meer integrale ruimtelijke concepten kan nog verder uitgewerkt worden. Om dit proces te begeleiden zou het Rijk de belangrijkste bestaande concepten van zestig jaar ruimtelijke ordening tegen het licht kunnen houden. Uit de Canon Ruimtelijke Ordening komen enkele hoofdconcepten naar voren die zich daarvoor lenen, zoals de bufferzones, de eerder genoemde bedrijventerreinen. Deze concepten zijn destijds ontstaan als oplossingen voor bepaalde opgaven. Nu de opgaven opnieuw doordenking vragen, zou het ook goed zijn om de oude concepten te doordenken: vormen ze nog steeds een goede oplossing voor de opgaven van vandaag? Als bijvoorbeeld de opgave niet zozeer bedrijventerreinen is, maar bedrijfshuisvesting, dan komen heel andere oplossingen in beeld. Ook het concept bufferzone is maar één oplossing voor het stad-landvraagstuk, waar wellicht nu andere oplossingen in beeld zouden kunnen komen, beter passend bij de huidige opgave. Concepten lenen zich bij uitstek voor een dergelijke doordenking van opgave en oplossingsrichting, omdat ze planningactoren helpen om een probleem op een bepaalde manier te zien en te begrijpen. In de planningliteratuur wordt dit verschijnsel ook wel ‘naming and framing’ genoemd (Rein & Schön, 1994). Door te reframen, dus de opgaven in een ander licht te bezien, komen ook andere oplossingen in beeld.

#### *Instrumentatie*

Het nadenken over een revisie van het nationaal ruimtelijk beleid kan niet zonder een gelijktijdige heroverweging van het instrumentarium. Hoe kan het beleid geoperationaliseerd worden met eigen instrumenten? Bekeken moet worden of de nieuwe Wro hiervoor voldoende mogelijkheden biedt, ook voor de keerzijde van ontwikkelingsplanologie: de restrictieve aspecten. Waar mogen ontwikkelingen niet plaatsvinden en kan dat met de Wro op een goede manier worden verhinderd? Het is een veelgehoord kritiekpunt dat de *Nota Ruimte* hier onvoldoende

oog voor heeft. Verder heeft dit punt ook te maken met een verdere sanering en stroomlijning van de sectorale wet- en regelgeving, omwille van een integraal afwegings- en coördinatieproces in de ruimtelijke ordening (zie RLG *et al.*, 2010). In dat kader kan bekeken worden of de Tracéwet moet blijven bestaan, nu de nieuwe Wro er is.

Aanbeveling 4.

**Een goed gebouw op een slechte plek geeft geen ruimtelijke kwaliteit. Bij ruimtelijke kwaliteit moet daarom niet alleen op gebouwniveau worden gekeken, maar ook op hoger niveau. Ook ruimtelijke structuur en locatiekeuze moeten tot het vraagstuk van ruimtelijke kwaliteit gerekend worden.**

In de huidige keten van kwaliteitsborging wordt er veelal getoetst op aspecten van belevingswaarde, beeldkwaliteit en inpassing. Kwaliteitstoetsing op de juiste plek voor een functie (gebruikswaarde en toekomstwaarde) ontbreekt veelal. Dat wordt in de praktijk als een groot gemis ervaren. Bewoners vragen zich af waarom een bedrijventerrein, een weg of voorziening juist op die plek moet komen: waarom dáár? Het gaat hen niet om de inpassing als zodanig, die inderdaad vaak met zorg omgeven is, maar om de locatiekeuze die daaraan vooraf gaat. Ook de vakwereld ziet dit als een knelpunt. Versterken de functies elkaar wederzijds, wordt hinder en verstoring voorkomen, en wordt meervoudig ruimtegebruik van schaarse ruimte gerealiseerd? Een dergelijke goede ruimtelijke structuur is van cruciaal belang voor ruimtelijke kwaliteit.

In de ogen van de VROM-raad moet ook de locatiekeuze en de wegging van locaties tot ruimtelijke kwaliteit worden gerekend. Daar zou bij kwaliteitstoetsing expliciet naar moeten worden gekeken. Daarom stelt de VROM-raad voor de huidige MER-toets te verbreden naar een toets waarbij de wegging van locaties vanuit een kwaliteitsperspectief wordt meegenomen. Ruimtelijke kwaliteit moet ingebed worden in de alternatieven die in de MER worden onderzocht. In de huidige praktijk wordt deze stap, de wegging van locaties vanuit kwaliteit, vaak veronachtzaamd. Door de inbedding van ruimtelijke kwaliteit in de MER wordt het een expliciet te waarderen en te onderscheiden factor. Voor structuurvisies die nu al MER-plichtig zijn (omdat ze grote onderwerpen betreffen) kan de MER-toets verbreed worden richting een ruimtelijke kwaliteitstoets: met een verplichting tot een kwaliteitsrapport. De samenstelling van de MER-commissie moet dan zodanig zijn dat deze dat kan beoordelen. Het ruimtelijk ontwerp kan een plek krijgen bij het genereren van alternatieven. Voor de niet-MER-plichtige zaken (andere structuurvisies, bestemmingsplannen of projectbesluit) moet bekeken worden of er iets voor bedacht kan worden, een soort kwaliteitsadvisering bijvoorbeeld in het verlengde van een welstandscommissie voor gebouwen. Dit zou voorlopig facultatief moeten zijn. In dit verband kan gedacht worden aan een verbreding van het Atelier Rijksbouwmeester richting een kennis- en leercentrum voor ruimtelijke kwaliteit. Belangrijk is dat de toetsing een inspirerende rol moet vervullen, en zou moeten uitdagen tot een hogere ruimtelijke kwaliteit.

Aanbeveling 5.

**Stimuleer en faciliteer kennisontwikkeling op het gebied van ruimtelijke kwaliteit: rond de inzet van instrumenten uit de nWro, de ervaringen met kwaliteitsteams, het bedrijventerreinen-convenant en moneterisering van zachte waarden zoals ruimtelijke kwaliteit.**

De raad ziet op een aantal terreinen een dringende behoefte aan nadere kennisontwikkeling. Zo acht de raad het wenselijk een leerproces op te zetten rond de inzet van instrumenten uit de Wro. Het werken met deze nieuwe instrumenten is bij uitstek een leerkans voor de ruimtelijke ordening. Dit gaat verder dan het ex-durante evaluatietraject van de PBL. Hoe kunnen structuurvisies bijvoorbeeld het beste ingezet worden als inspirerend instrument ter versterking van ruimtelijke kwaliteit? Hoe verhouden deze zich tot de gebiedsagenda's in het



kader van de MIRT? Het op te zetten leertraject moet voortbouwen op de inzichten uit Expeditie Mooi en het kennis- en leertraject Mooi Nederland, en op onderzoeksresultaten van het PBL op dit gebied.

Daarnaast is het raadzaam om nadere kennis op te bouwen rond het werken met kwaliteitsteams en -adviseurs. In aanvulling op de reeds verschenen verkenningen en inventarisaties (zie bijvoorbeeld Lörzing, 2010; Sijmons *et al.*, 2010) zouden werking en ervaringen met kwaliteitsteams, -adviseurs en ateliers diepgaand en gestructureerd moeten worden onderzocht. Wat leveren de verschillende initiatieven aan resultaten op, en onder welke condities? Afhankelijk van de inzichten die uit de evaluaties komen, komt wellicht een verbreding van de inzet van kwaliteitsteams in beeld. Ook de ervaringen met regionalisering van de welstandcommissie moeten geëvalueerd worden: wat zijn de zwakheden en mogelijkheden op hoger schaalniveau en wat betekent dit voor de bestuurslast en regeldruk?

Een ander punt is kennisontwikkeling op het gebied van financiën en ruimtelijke kwaliteit. Er is dringend behoefte aan een nadere monetaarisering van zachte waarden zoals ruimtelijke kwaliteit. Op deze manier kan ruimtelijke kwaliteit op een volwaardige manier worden betrokken in maatschappelijke kosten-batenanalyses. De huidige praktijk waarbij ruimtelijke kwaliteit als PM-post wordt benoemd, belemmert dat.

Tot slot is een aandachtspunt om de ervaringen met het convenant Bedrijventerreinen te evalueren. Op grond van de ervaringen kan bekeken worden of een dergelijke aanpak zich ook leent voor recreatie en GDV.

Aanbeveling 6.

**Waarborg ruimtelijke kwaliteit in de hele keten. Aandacht voor ruimtelijke kwaliteit is vereist bij iedere schakel in het planproces: van idee en planfase tot planrealisatie en handhaving/beheer en onderhoud.**

Bij deze aanbeveling gaat het erom om kwaliteitsaspecten in het systeem van de nieuwe Wro te borgen, van structuurvisie naar bestemmingsplan, en dan naar uiteindelijke vergunning en handhaving (en via andere planfiguren). Idee daarachter is dat hierdoor een stelsel ontstaat dat tijdens ruimtelijke ontwikkelingstrajecten de vinger aan de pols kan houden, en zowel opdrachtgevers en/of overheid die de structuurvisie vaststelde bij de les kan houden. Op dit gebied zijn al enkele handreikingen en richtlijnen gepubliceerd. Deze versterken de aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in de hele keten. In aanvulling daarop stelt de raad de volgende aanbevelingen voor (zie kader 11). In zijn algemeenheid identificeert de raad drie randvoorwaarden die van cruciaal belang zijn voor een goede kwaliteitsketen: de ruimtelijke kwaliteitsambities worden benoemd, er is een goed opdrachtgeverschap en de kwaliteitsborging richt zich behalve op het project óók op het hogere schaalniveau: dat van de ruimtelijke structuur en de locatiekeuze.

## Kader II. Aanbeveling aan overheden voor kwaliteitsborging in de hele keten

- a) Streef naar een mix van 'harde' en 'zachte' instrumenten uit de nieuwe Wro bij de realisering van ruimtelijke kwaliteit:
- stel vooraf kwaliteitsambities vast in de structuurvisie, zodat daar in latere fasen van het planproces op teruggegrepen kan worden, en toetsing en monitoring mogelijk wordt;
  - structuurvisie: hanteer de structuurvisie als koppeling tussen borgen en stimuleren, tussen normeren en faciliteren, tussen harde en zachte instrumenten. De structuurvisie is het scharnierpunt tussen verhaal/ontwerp/burgerdialog en het formele planproces. Maak keuzes in de structuurvisie, het moet geen encyclopedie zijn. Versterk de rol van het ontwerp bij het maken van de visie;
  - werk met kwaliteitsteams- of adviseurs en kwaliteitstoetsing door welstandcommissie; let op doorwerking kennis binnen organisatie. Continueer dit in structuurvisie en bestemmingsplan.
- b) Leg ruimtelijke kwaliteitstoetsing op een hoger planniveau dan dat van het individuele project:
- leg niet alleen kwaliteitscriteria vast voor beleving (inpassingsvraagstuk) maar ook voor de gebruikswaarde en toekomstwaarde van de ruimtelijke structuur als geheel. Dit vraagt om een toetsing op ruimtelijke kwaliteit op een hoger planniveau. Hiertoe kan een verbrede Plan-MER worden ingezet als ruimtelijke kwaliteitstoets. Voorkom dat ruimtelijke kwaliteit alleen een kwestie wordt van inpassing.
- c) Draag zorg voor regionale programmering:
- voorkom drukventielen elders;
  - experimenteer met nieuwe methoden voor programmering, op basis van kwaliteitsmilieus.
- d) Versterk het opdrachtgeverschap:
- heb oog voor de toegenomen pluriformiteit bij opdrachtgeverschap, met partijen als corporaties, natuurbeheerders, waterschappen en dergelijke. Ook deze partijen dragen verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit;
  - leg vooraf een gedeelde kwaliteitsambitie vast, formuleer de ruimtelijke opgave als opgave van ruimtelijke kwaliteit;
  - streef naar (financieel) commitment;
  - koppel procesopgave aan ontwerpogave (kies voor bepaald type ontwerpatelier, betrek sleutelfiguren uit eventuele vervolprocessen, benoem supervisors, sla brug met praktijk, heb oog voor communicatie met achterban, gebruikers);
  - zorg voor kennis en kunde (kwaliteitsteams, opbouwen in eigen organisatie).
- e) Maak indien nodig gebruik van de diverse, reeds opgestelde handleidingen en richtsnoeren voor ruimtelijke kwaliteit, bijvoorbeeld:
- handreiking provincie Overijssel;
  - ervaringen IPO Expeditie Mooi.



## Literatuurlijst

- Adviseur Gebiedsontwikkeling** (2007) *Maak meer van Nederland*. Eindrapport Adviseur Gebiedsontwikkeling. Lysias Consulting Group, Amersfoort.
- Atelier Overijssel** (2010) *Ruimtelijke kwaliteit maken*. Overijssel is een richting. Zwolle.
- B&A Groep** (2010) *Evaluatie Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyses Nota Ruimte Budget projecten*. Concept Eindrapport. Den Haag.
- Bijsterveld, K.** (2005) 'Deregulering VROM is slechts symptoombestrijding', *Building Business*. Jrg. 7, nr. 6, pp. 16-19.
- Cammen, H. van der, en L. de Klerk** (2003) *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Het Spectrum, Utrecht.
- Castells, M.** (1996) *The Rise of the Network Society*. Blackwell Publishers, UK/USA.
- College van Rijksadviseurs** (2006) *Den Haag centraal*. Gespreksnotitie, november 2006. CRA, Den Haag.
- CPB en PBL** (2010) *Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten*. Den Haag.
- Cusveller, Sj., R. Reijke en S. Sweijgen** (2010) *Ruimtelijke kwaliteit & Proces*. In opdracht van AtelierOverijssel. Islant atelier voor stedenbouw, Zaandam.
- Dauvellier, P.** (1991) 'Ruimtelijke kwaliteit: de oorsprong en toepassing van een begrip', *WLG*. Nr. 3, pp. 7-14.
- Dekker, S. en P. van Rooy** (2010) 'Duurzame gebiedsontwikkeling als verdienmodel', *Building Business*. Jrg. 12, nr. 5, pp. 12-15.
- Eerste Kamer der Staten Generaal** (2005) *Geïntegreerd beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland. Motie van het lid Lemstra c.s. nr. XXI-C*. Sdu, Den Haag.
- Fokkema, J., D. Saager, A. Hofmann (red.)** (2007) *Investeren in ruimtelijke kwaliteit*. NEPROM en De Vernieuwde stad, Voorburg.
- Grijzen, J.** (2010) *Outsourcing planning. What do consultants do in regional spatial planning in the Netherlands*. Vossiuspers UvA, Amsterdam.
- Hajer, M.** (1988) *De Stad als publiek domein*. Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.
- Hajer, M., D. Sijmons en F. Feddes (red.)** (2006) *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Hooimeijer, P., H. Kroon en J. Luttik** (2001) *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Habiforum, Gouda.
- Hooimeijer, P.** (2002) 'De Vijfde Nota: Hefboom voor ruimtelijke kwaliteit'. In: *Academische Reflecties. De wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota*. pp. 171-181. Ministerie van VROM, Den Haag.
- IPO** (2010a) *Expeditie Mooi*. Een verkenningstocht naar ruimtelijke kwaliteit van provincies. Den Haag.
- IPO** (2010b) *Verslag Startbijeenkomst Expeditie Mooi 2010*. <http://www.ipo.nl>, juni 2010.
- IPO** (2010c) *Provinciaal ruimtelijk domein geregeld. Met bijlage Analyse doorwerking provinciaal ruimtelijk beleid per provincie*. Den Haag.
- IPO** (2010d) *Agenda Ruimtelijke kwaliteit Expeditie Mooi 2010*. Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Wonen, Schriftelijke raadpleging 17 juni 2010. Met bijlage 1 *Leervragen* en bijlage 2 *Overzicht provinciale activiteiten ruimtelijke kwaliteit* (per 1 mei 2010). Interne notitie.
- IPO** (2010e) *De provincies trekken verder. Agenda Ruimtelijke Kwaliteit Expeditie Mooi 2010*. Den Haag.
- Janssen-Jansen, L., E.H. Klijn en P. Opdam** (2009) *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*. Habiforum, Gouda.
- Janssen-Jansen, L.** (2010) *Ruimte ruilen. Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Nicis, Den Haag.
- Jorna, F., B. Koopman, H. Stigter** (2006) *Met vereende kracht. Uitkomsten ex-ante evaluatie sturingsfilosofie bundelingsbeleid Nota Ruimte*. Lysias, Amersfoort.
- Juryrapport Canon RO** (2010) *Goed gemaakt. Juryrapport*. VROM/Nirov, Den Haag.
- Klerk, L. de en M. Hajer** (2002) 'Planologie van witte jas tot Armanipak', in: *Academische Reflecties. De wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota*. pp. 183-199. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Korthals Altes, W.** (1995) *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (extra)*. Van Gorcum, Assen.
- Kuijpers, Ch.** (2010) 'Naar een nieuwe agenda Ruimte!', *Building Business*. Jrg. 12, nr. 10. pp. 14-15.

- Linssen, M.** en P.P. Witsen (eindred.) (2010) *Belvedere.nu. Praktijkboek cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling*. Uitgeverij Matrijs, Utrecht.
- Lörzing, H.** (2010) *Het kwartiermakersadvies. Advies van de adviseur ruimtelijke kwaliteit in zijn rol van kwartiermaker*. Bureau van de Adviseur ruimtelijke kwaliteit in de provincie Utrecht, Utrecht.
- Luijten, A.** en J. Modder (2010a) 'Schaalsprong van de Amsterdamse stedenbouw, dubbelinterview met Gert Urhahn en Ton Schaap', *S+RO*. Jrg. 91, nr. 1, pp. 58-63.
- Luijten, A.** en J. Modder (2010b) 'Stedenbouw als integrerende discipline verdwenen, dubbelinterview met Riek Bakker en Rients Dijkstra', *S+RO*. Jrg. 91, nr. 2, pp. 56-61.
- Meyer, H.** (2008) 'Het tij moet gekeerd', *Groene Amsterdammer*. Jrg. 132, nr. 49, 5 december 2008.
- Meijsmans, N.** (ed.) (2010) *Designing for a region*. Sun Architecture, Amsterdam.
- Metropoolregio Amsterdam** (2009a) *Rood wordt roder, groen wordt groener, blauw wordt blauwer*. Stuurgroep Duurzaamheid in de Metropoolregio, Amsterdam.
- Metropoolregio Amsterdam** (2009b) *Metropoolregio Amsterdam op Koers, Werkagenda voor de eerste MRA conferentie op 9 april 2009*. Amsterdam.
- Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu** (2010) *Beleidsbrief Infrastructuur en Milieu*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. 26 november 2010. TK Vergaderjaar 2010-2011, 32 500, nr. 55.
- Ministerie van LNV** (1992) *Nota Landschap. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Den Haag.
- Ministerie van LNV** (1995) *Visie Stadslandschappen: discussienota*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- Ministerie van LNV** (1997) *Rondom Ruimtelijke kwaliteit*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- Ministerie van LNV** (1999) *Schetsboek Ruimtelijke kwaliteit: reconstructie concentratiegebieden*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- Ministerie van OCW** (2005) Actieprogramma Ruimte en Cultuur: architectuur en Belvederebeleid 2005-2008. Den Haag.
- Ministerie van OCW** (2008) *Een cultuur van ontwerpen. Visie architectuur en ruimtelijk ontwerp*. Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W. Den Haag.
- Minister van OCW** (2009) *Architectuur en Ruimtelijke Ordening*. Brief van minister Plasterk aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. TK Vergaderjaar 2008-2009, 31535, nr. 4.
- Minister van VROM** (1995) *Nationaal ruimtelijk beleid: het rijksbeleid ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving*. Brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. TK vergaderjaar 1995-1996, 24 054, nr. 23.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening** (1960) *Nota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland*. Sdu, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening** (1966) *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*. Sdu, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening** (1973) *Derde nota over de ruimtelijke ordening. Deel 1: Oriënteringsnota ruimtelijke ordening. A: Achtergronden, uitgangspunten en beleidsvoornemens van de regering*. Sdu, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening** (1988) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening. Beleidsvoornemen*. Sdu, Den Haag.
- Ministerie van VROM** (2001) *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. Ruimte maken, ruimte delen*. Ministerie VROM, Den Haag.
- Minister van VROM** (2009) *Realisatie Nationaal Ruimtelijk Beleid*. Brief van minister Cramer aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en Bijlage Actualisatie Samenwerkingsagenda Mooi Nederland. TK vergaderjaar 2009-2010, 31500, nr. 19.
- Ministerie van VROM** (2010) 'Kuijpers: de Nota Ruimte is aan vernieuwing toe'. Interview met DG Ruimte Chris Kuijpers. *Nieuwsbrief Ruimte*, ministerie van VROM, 27 mei 2010.
- Neefjes, M.** (1988) *Het ontstaan van de Notitie Ruimtelijke Perspectieven*. Stagerapport. RPD, Den Haag.



- Nelissen, N.** en F. ten Cate (2009) *Mooi Europa. Ruimtelijke kwaliteitszorg in Europa*. SUN/Federatie Welstand, Amsterdam.
- Nieuwe Gracht** (2008) *Ateliers aan de praat. Handreiking voor ontwerpateliers met specifieke aandacht voor cultuurhistorie*. In opdracht van Ministerie van VROM en het projectbureau Belvedere. Utrecht.
- Overdijk, C.** (2008) 'Rijk en provincie moeten kwaliteit afdwingen. Interview met Mels Crouwel', *Binnenlands Bestuur*. 4 juli 2008, pp. 26-31.
- Parlementaire Werkgroep 'Vijfde nota ruimtelijke ordening'** (2000) Notie van Ruimte – op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening. TK 1999-2000, 27210, nrs. 1-2. Sdu, Den Haag.
- PBL** (2009) *Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling*. Den Haag / Bilthoven.
- PBL** (2010a) *De staat van de ruimte. Planbureau voor de Leefomgeving*, Den Haag/Bilthoven.
- PBL** (2010b) *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening. Eerste resultaten*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag / Bilthoven.
- Pirsig, R.M.** (1976) *Zen en de kunst van het motoronderhoud: een onderzoek naar waarden*. Contact, Amsterdam.
- Provincie Noord-Brabant** (2010) *Inventarisatie provinciale kwaliteitsteams*. Interne notitie. 's-Hertogenbosch.
- Provincie Zuid-Holland** (2010) *Mooi, lelijk, rommelig of logisch? Interview met Eric Luiten*. Nieuwsbericht 28 mei 2010. Den Haag.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat** (2009) *Beter is sneller. Een advies over ontwerpen en toetsen van de kwaliteit van leefomgeving én mobiliteit*. Den Haag.
- Rapport, Amos** (1970) 'The Study of Spatial Quality', *Journal of Aesthetic Education*. Vol. 4, no. 4, pp. 81-95. Special Issue: The Environment and the Aesthetic Quality of Life (oct. 1970).
- RARO** (1985) *Ruimte door vormgeving*. Uitgegeven ter gelegenheid van het 20-jarige jubileum van de Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening. Sdu, Den Haag.
- RARO** (1990) *Naar ruimtelijke kwaliteit*. Uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarige jubileum van de Raad van advies voor de Ruimtelijke Ordening. Sdu, Den Haag.
- Regiegroep Noordvleugel 2040** (2008) *Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040*. Metropoolregio Amsterdam, Amsterdam.
- Ree, P. van der** (2000) *Met woord en kaart. Over detaillering en reikwijdte van bestemmingsplanregeling*. Kluwer, Deventer.
- Reijndorp, A.** en I. Nio (1997) *Groeten uit Zoetermeer: Stedebouw in Discussie*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Reijndorp, A., B. Truijens, I. Nio, H. Visser en V. Kompier** (1998) *De kern van het ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*. WRR Voorstudies W99. WRR, Den Haag.
- Rein, M. & D. Schön** (1994) *Frame reflection. Towards the resolution of intractable policy controversies*. Basic books. Harper Collisions Publishers, New York.
- RLG** (2005) *Tijd voor kwaliteit*. Advies 05/7. Utrecht.
- RLG, RVW, VROM-raad** (2010) *Maak ruimte voor vernieuwing. Investeren en besparen in het fysieke domein*. RLG 10/01, VROM-raad advies 078. Den Haag.
- Rooy, P. van, A. van Luin en E. Dil** (2006) *Nederland boven Water. Praktijkboek Gebiedsontwikkeling*. Habiforum / Nirov / VROM, Gouda.
- RPB** (2003) *Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen*. Notitie geschreven op verzoek van de minister van VROM, mw. drs. S.M. Dekker. Den Haag.
- RPB** (2006) *Verkenningen van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*. NAI uitgevers, Rotterdam.
- RPD** (1990) *Ruimtelijke verkenningen*. Ministerie van VROM. Den Haag.
- RPD** (1996) *Ruimtelijk beter investeren*. Rijksplanologische Dienst / Ministerie van VROM, Den Haag.
- RPD** (1998) *Ruimtelijke verkenningen 1998. Jaarboek Rijksplanologische Dienst / Ministerie van VROM*, Den Haag.
- RPD** (1999) *Cursusboek Ruimtelijke Kwaliteit*. Rapport van TNO, opgesteld in opdracht van het Ministerie van VROM. Den Haag.
- Siraa, H., A. van der Valk en W. Wissink** (1995) *Met het oog op de omgeving. Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* (1965-1995). Sdu, Den Haag.



- Sijmons, D.** en J. Hoekstra (2010) *Ruimtelijke kwaliteit 'in-the-house'. Van de Mooi Brabant projecten naar een Brabantse agenda en aanpak voor ruimtelijke kwaliteit.* Amersfoort.
- Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen** (2008) *Kansen voor kwaliteit. Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen.* September 2008. THB, Den Haag.
- Teisman, G., J. Edelenbos, F. Soeterbroek en S. Nootenboom** (2003) *Positionering ruimtelijke kwaliteitstoets. Effectief bijdragen aan het vergroten van ruimtelijke kwaliteit in complexe afwegingsprocessen.* Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- Terpstra, P.R.A.** (2001) 'Naar kwaliteit in diversiteit', *B&G*. Jrg. 28, nr. 7/8, pp. 31-34.
- Tilburg, L. van** (2006) 'Overheid is afgedwaald. Interview met Koos Bosma, Janny Rodermond en Martien de Vletter', *Oog*. Jrg. 2, nr. 7, pp. 6-8.
- Tjallingii, S.P.** (1992) *Ecologische verantwoorde stedelijke ontwikkeling.* Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, Wageningen.
- Veldhuis, W.** (2010) 'De heremiet en de handelsreiziger – Nieuwe rollen in de stedelijke vernieuwing', pp. 38-46. In: *Stadschiers Stedenbouw als strategie. De transformatie van de bestaande stad*, SUN Trancity/KEI, Haarlem/Rotterdam.
- Verschuuren, S.** (2010) 'Recensie Visie op Structuurvisies', *S+RO*. Jrg. 91, nr. 5, pp. 70-71.
- VROM-raad** (1998) *Stedenland-Plus. Advies over Nederland 2030, Verkenning ruimtelijke perspectieven en de Woonverkenningen 2030.* Advies 005. Den Haag.
- VROM-raad** (2002) *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek. Advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002.* Advies 033. Den Haag.
- VROM-raad** (2004) *Advies over de nota ruimte.* Advies 041. Den Haag.
- VROM-raad** (2006a) *Ruimte geven, ruimte nemen.* Advies 051. Den Haag.
- VROM-raad** (2006b) *Werklandschappen. Een regionale strategie voor bedrijventerreinen.* Advies 053. Den Haag.
- VROM-raad** (2006c) *Groeten uit Holland, qui è fantastico! Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit.* Advies 055. Den Haag.
- VROM-raad** (2008a) *Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid.* Advies 066. Den Haag.
- VROM-raad** (2008b) *Wisselende coalities. Naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid.* Advies 068. Den Haag.
- VROM-raad** (2009) *Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer.* Advies 073. Den Haag.
- VROM-raad** (2010) *Duurzame verstedelijking.* Advies 076. Den Haag.
- Witsen, J.** (1990) 'Oplossingen, kwaliteit, openheid'. In: *Slaats, H.M. et al. (red.) Piet Meijer, opstellen bij een afscheid. Liber amicorum.* Provincie Noord-Brabant.
- Witsen, PP.** (2006) 'Een vak van vele, vaak kleine verhalen', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*. Jrg. 87, nr. 5, pp. 14-23.
- Witsen, PP.** (2008) 'Nota Randstad 2040: vrijblijvende planologie', *Blauwe Kamer*. Jrg. 17, nr. 5, p. 16.
- WRR** (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek.* Rapporten aan de regering nr. 53. Sdu, Den Haag.
- Zonderop, Y. en Tj. Gualthérie van Weezel** (red.) (2008) *De ruimtelijke agenda. 29 plannen voor een mooier Nederland.* Meulenhoff/De Volkskrant, Amsterdam.
- Zonneveld, W.** (2010a) 'Fragmentatie en structuur: uitdagingen voor ruimtelijk onderzoek en beleid', *Ruimte & Maatschappij*. Jrg. 1, nr. 3, pp. 4-17.
- Zonneveld, W.** (2010b) 'Ruimtelijke ordening in de eurodelta', *S+RO*. Jrg. 91, nr. 6, pp. 14-19.
- Zonneveld, W. en V. Balz** (2010) 'Onderzoek en ontwerp in de netwerkstad. Atelier Zuidvleugel', *S+RO*. Jrg. 91, nr. 3, pp. 66-71.
- Zundert, J.W. van** (red.) (2009) *Wegwijzer Wro 2009.* Derde druk. Kluwer, Alphen aan den Rijn.



# Bijlage 1 Terugblik: ruimtelijke kwaliteit in nationaal ruimtelijk beleid

Tekstbijdrage Fred Feddes

## 1. Inleiding

De ruimtelijke ordening heeft altijd kwalitatieve doelen en taken gehad, naast de doelen en taken die we als kwantitatief en procedureel kunnen omschrijven. Ruimtelijke ordening is nooit alleen een technische discipline, ze wil ook iets goeds tot stand brengen. Wat dat goede is, is vaak moeilijk onder woorden te brengen en zodra het wel gebeurt wordt erover getwist. Toch is altijd, impliciet of expliciet, een kwalitatief streven herkenbaar.

Om de huidige toestand van de ruimtelijke ordening te begrijpen en een nieuwe verbinding te zoeken tussen kwaliteit en ruimtelijke ordening, wil de raad stilstaan bij deze lange maar vaak onnadrukkelijke traditie van kwaliteitsbewust ruimtelijk beleid.

## 2. Kerntaken ruimtelijke ordening: kwantiteit, proces, kwaliteit

In januari 1956 sprak minister H.B.J. Witte met de Tweede Kamer over het ontwerp voor de eerste Wet Ruimtelijke Ordening, dat het kabinet na jaren van voorbereiding had ingediend. In zijn toelichting zei de minister:<sup>19</sup>

*“Ieder ziet thans wel in, dat de overheid in ons dichtbevolkte land, waar tal van belangen strijden om het gebruik van de schaarse grond en waar velerlei ingrijpende werken op die grond moeten worden uitgevoerd, geroepen is leiding te geven bij deze belangenstrijd en over bevoegdheden moet kunnen beschikken ten einde te bewerkstelligen, dat een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk evenwicht bereikt wordt.”*

Het is een kenmerkende uitspraak over de ambities van de ruimtelijke ordening die destijds nog in opbouw was. In deze ene volzin zijn haar drie taken – kwantiteit, proces, kwaliteit – goed herkenbaar. De minister verklaarde de bestaansreden van de ruimtelijke ordening vanuit *kwantitatieve* omstandigheden en opgaven: het land is dichtbevolkt, de grond is schaars, er zijn tal van belangen, en er wachten vele ingrijpende werken. Hij schetste de *procedurele* taak van de ruimtelijke ordening, die toen nog eenvoudig te omschrijven was: de overheid is geroepen om leiding te geven aan het proces waarin de krachten van de belangenstrijd worden omgebogen ten dienste van de gemeenschap. En aan het einde komt het kwalitatieve doel van de ruimtelijke ordening in beeld: een ‘zo gunstig mogelijk evenwicht’.

De formulering van het kwalitatieve doel heeft sindsdien vele varianten gekend, met wisselende accenten en bewoordingen en soms nieuwe elementen. Op hoofdlijnen komen ze neer op: ‘een zo gunstig mogelijk evenwicht’, ‘een zo harmonisch mogelijk geheel’, ‘een zo gunstig mogelijk geheel’. Ook al was dat niet erg concreet, de intentie was duidelijk. Evenals de verwijzing naar de ambities die stedenbouwkundigen en planologen al eerder hadden verwoord, zoals het ‘goed sluitend organisch geheel’ van Fockema Andreae uit 1912 en het ‘harmonieus geheel’ van De Casseres uit 1933.

<sup>19</sup> De citaten in deze paragraaf zijn, tenzij anders vermeld, ontleend aan het proefschrift van Paul van der Ree (2000). Zijn juridische dissertatie behandelt een onderdeel van de bestemmingsplanregeling, te weten art. 10 lid 1 WRO, met daarin de zinsnede: ‘... voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is’. Een belangrijk deel van het onderzoek is gewijd aan de vraag wat met het cruciale begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’ wordt bedoeld. Voor zijn rondgang langs de opvattingen van overheid en deskundigen zie met name p.100-114.



### 3. Maatschappelijke kwaliteit: wisselwerking tussen samenleving en ruimte

Het kwaliteitsstreven richtte zich aanvankelijk meer op het bereiken van maatschappelijke kwaliteit dan op ruimtelijke kwaliteit. De ruimtelijke ordening werd een taak toegedicht in de wisselwerking tussen mens en bodem, tussen samenleving en ruimte, maar de kwaliteitsambitie was vooral in één richting geformuleerd. Bijvoorbeeld in de eerste *Nota over de ruimtelijke ordening* (1960) van de regering:

*“Is de ruimtelijke ontwikkeling (...) een proces dat zich als het ware vanzelf voltrekt, van ruimtelijke ordening kan men spreken wanneer van overheidswege bewust getracht wordt aan dit proces leiding te geven. Men beweegt zich daarbij tussen twee polen: de mens en de bodem. Deze laatste is het object. De mens is niet alleen de drijvende kracht bij de ontwikkeling van zijn gebied, maar ook het doel bij de ruimtelijke ordening. Bij deze bemoeiing van de overheid is het er steeds om te doen het gegeven milieu beter dienstbaar te maken aan de menselijke welvaart en, daar bovenuit, aan het menselijk geluk.”*

In de volgende jaren werd het idee van de wisselwerking verder uitgewerkt, met meer aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke ordening betreft “het zoeken naar en het tot stand brengen van de best denkbare wederkerige aanpassing van ruimte en samenleving”, aldus planoloog Willem Steigenga. Zijn vakgenoot Gerrit Wissink introduceerde het begrip ‘ruimtelijke structuur’ en schreef: “Bewuste sturing van de ruimtelijke ontwikkeling is er op gericht een toekomstige ruimtelijke structuur te helpen scheppen, waarin de betrokken samenleving in heel haar veelzijdigheid zich zo goed mogelijk kan ontplooien.” Hij vervolgde dat de ruimtelijke structuur niet uitsluitend dienstbaar en functioneel moet zijn: “Het gaat ook om een schoon, aangenaam en herkenbaar geheel, dat in zinvolheid de orde der efficiëntie te boven gaat en dat sterke symbolische krachten in zich bergt.”

Deze ideeën werden gemeengoed in het rijksbeleid. De regering schreef in de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening* (1966: 163): ‘Het doel van de ruimtelijke ordening is de bevordering van een ruimtelijke ontwikkeling, die het welzijn van de samenleving – welvaart daaronder begrepen – zo goed mogelijk dient’, en benadrukte ook het belang van een “inspirerende vormgeving van ons hele leefmilieu.”

#### Kader 12. Ruimtelijke kwaliteit in de Tweede Nota (Ministerie van VROM, 1966)

Dat de Nederlandse ruimtelijke ordening altijd kwalitatieve doelstellingen heeft gehad, ook voordat het begrip ‘ruimtelijke kwaliteit’ zijn intrede deed, kan worden geïllustreerd aan de hand van de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening* (1966). We beperken ons hier grotendeels tot het inleidende hoofdstuk van deze nota (p. 1-6).

De regering legt in dit hoofdstuk uit dat zij een ruimtelijk antwoord wil bieden op drie grote kwantitatieve opgaven. De bevolking zal naar verwachting groeien van 12,5 miljoen in 1966 naar 20 miljoen in 2000. Ook de economie en de welvaart blijven groeien. De spectaculairste groei betreft de automobiliteit: het aantal auto's stijgt van krap 1,5 miljoen op dat moment naar mogelijk 7 miljoen in 2000.

Nederland moet zich voorbereiden op deze toekomst vol groei. Dat is niet alleen een opgave voor de regering, maar voor iedereen. De Rijksoverheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om alle inspanningen te coördineren en af te wegen, zowel verticaal tussen Rijk, provincies en gemeenten als horizontaal tussen de departementen. Ook moet zij de gehele samenleving bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid betrekken.

De kwantitatieve en procesmatige doelen van de Tweede Nota zijn dus duidelijk. Tegelijkertijd definieert de regering het ruimtelijk beleid in kwalitatieve termen. Al in de eerste zin van de nota is sprake van ‘de zorg voor het in stand houden van een goed leefmilieu’. De ruimtelijke ordening moet een ruimtelijke ontwikkeling bevorderen die het welzijn en de welvaart ‘zo goed mogelijk dient’ (p. 163).

De kwantitatieve en procesmatige doelen van de Tweede Nota zijn dus duidelijk. Tegelijkertijd definieert de regering het ruimtelijk beleid in kwalitatieve termen. Al in de eerste zin van de nota is sprake van ‘de zorg voor het in stand houden van een goed leefmilieu’. De ruimtelijke ordening moet een ruimtelijke ontwikkeling bevorderen die het welzijn en de welvaart ‘zo goed mogelijk dient’ (p. 163).

De kwalitatieve doelstelling keert terug in de beschrijving van de grote opgaven. ‘In het algemeen zal de maatschappij van de toekomst als geheel hogere eisen stellen aan haar hele leefmilieu’. Er zijn ‘nieuwe, hooggekwalificeerde werkgebieden’ vereist, naast ‘een grotere keuzemogelijkheid’ in het wonen, meer recreatievoorzieningen en ‘een doeltreffender zorg voor de zuiverheid van de bodem, het water en de lucht’. De ‘algemene motorisering’ zal het gehele ruimtelijk patroon ingrijpend veranderen.

Grote en tijdige inspanningen zijn vereist ‘om de stijgende welvaart haar volle profijt voor de mensen te doen opleveren’, schrijft de regering. Als antwoord op deze kwantitatieve en kwalitatieve opgaven introduceert de nota een aantal ruimtelijke concepten, met als bekendste het verstedelijkingsmodel van de ‘gebundelde deconcentratie’.

De nagestreefde kwaliteiten worden voor een deel gespecificeerd. In de inleiding van de Tweede Nota beperkt de regering zich veelal tot de globale aanduiding ‘zo goed mogelijk’ of ‘op de beste wijze’. Maar er komen ook enkele ruimtelijke kwaliteiten expliciet aan de orde, zoals diversiteit, de relatie tussen oud en nieuw, en goede vormgeving:

*“De Regering ziet als een der hoofdelementen van haar toekomstvisie het scheppen van een zo groot mogelijke verscheidenheid, daarbij dankbaar gebruik makend van de rijke verscheidenheid van het natuurlijke milieu, die ons land op een kleine oppervlakte biedt. (...) Verder zal in het bijzonder ook een inspirerende vormgeving nodig zijn van ons hele leefmilieu: onze steden, dorpen en landschappen. Dit alles ligt in de lijn van goede en oude Nederlandse tradities: het zorgvuldig omgaan met de bodem, de zin voor een ordelijke ontwikkeling, een zich steeds vernieuwende stedenbouw en een voortdurende her-inrichting van ons land. Het zal echter hoge eisen stellen aan de aanwezige en nog te vormen deskundige krachten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, ontwerp en uitvoering.”*

De Tweede Nota oogt in veel opzichten nog altijd actueel, ook al is het taalgebruik lichtelijk gedateerd. Een ver vooruitziende blik, de betrokkenheid van alle geledingen in de maatschappij, de consequente uitwerking van ruimtelijke concepten: het zijn kenmerken die ook nu nog aan te bevelen zijn.

Ook de *Derde Nota* (Oriënteringsnota, 1973: 99) ging van start met een kwalitatief geladen doelstelling, waarin maatschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten een gelijkwaardige positie innamen: “Het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat: (a) de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen; (b) de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.”

#### **4. Tussentijdse conclusie: fundamentele taak**

Met hedendaagse ogen bezien is in de ruimtelijke ordening van vóór 1985 een constant streven naar ruimtelijke kwaliteit te herkennen. De ruimtelijke ordening is een fundamenteel kwalitatieve opgave. Aanvankelijk werd dit niet met zoveel woorden benoemd.<sup>20</sup> Het zwaartepunt in het rijksbeleid lag ogenschijnlijk elders, namelijk bij de uitvoering van de kwantitatieve en procedurele taken, oftewel bij coördinatie en afweging. Het kwalitatieve doel bleef impliciet of werd summier gedefinieerd in termen als “harmonieus”, “zo goed mogelijk” en met de belofte van een synergie die “... een grotere waarde vertegenwoordigt, dan bij het dienen van elk dier belangen afzonderlijk te bereiken ware geweest.”

<sup>20</sup> Bij uitzondering is er in de Oriënteringsnota expliciet sprake van “het verbeteren van de kwaliteit van de leefomstandigheden”.



## 5. Stagnatie in de jaren tachtig

Aan het begin van de jaren tachtig was het decor ingrijpend veranderd. De ruimtelijke ordening onderging een periode van stagnatie en heroriëntatie. De twee dominante benaderingen uit de voorgaande kwart eeuw waren vastgelopen. Dat gold voor de ruimtelijke ordening van het grote gebaar van bovenaf (Tweede Nota) en ook voor de gedetailleerde ruimtelijke ordening van onderop (Derde Nota). Wat nu? Waar kon de ruimtelijke ordening voor de toekomst haar bestaansrecht vinden?

De crisis was breed en diep, zo blijkt uit een overzicht van de zes problemen waarmee de Rijksplanologische Dienst (RPD) omstreeks 1980 worstelde (Sira *et al.*, 1995: 134). De publieke en politieke belangstelling verzwakte. In de politiek werd sterk getwijfeld aan de overheidsgestuurde maakbaarheid van de samenleving. De kritiek op het planningsstelsel nam toe: te ingewikkeld, te abstract, te ver af van de burger, en met een betwistbare verdeling van bevoegdheden. De belangrijkste ruimtelijke concepten begonnen te slijten. Intussen zuchtte de RPD ook nog onder enkele interne problemen.

Een deel van deze problemen hing samen met de bredere politieke conjunctuur waarin werd geroepen om een terugtrekkende overheid. De overheid was te groot en te alomtegenwoordig geworden, zo luidde de overheersende opvatting. Ze moest 'minder maar beter' worden en zich voortaan tot haar 'kerntaken' beperken. In de praktijk lag de nadruk overigens meer op 'minder' dan op 'beter'. 'Minder overheid' kon relatief eenvoudig worden nagestreefd met behulp van bezuinigingen, reductie van het ambtenarental en belastingherziening, terwijl 'kerntaken' en een 'betere overheid' lastiger uit te werken waren.

De trend naar een 'overheid op hoofdlijnen' zou gunstig kunnen zijn voor de ruimtelijke ordening. Zij beheerde immers van origine een 'slank' beleidsterrein, met veel hoofdlijnen en relatief weinig uitvoeringstaken. Toch profiteerde de ruimtelijke ordening niet van deze conjunctuur. Daarvoor had ze teveel andere problemen. Ze werd zelf gezien als een voorbeeld van een te nadrukkelijk aanwezige overheid.

De ruimtelijke ordening moest een nieuwe positie vinden in de samenleving maar ook in het krachtenveld van het overheidsapparaat. De ruimtelijke ordening had een positie 'hors concours' genoten, als een overkoepelend facet dat boven de sectoren zweefde. Dat was voorbij. Ze moest nu als een gewone sector concurreren met de andere sectoren. Voor zover de stelregel 'wie betaalt, bepaalt' ook hier geldt, was ze in het nadeel ten opzichte van de betalende sectoren van verkeer en waterstaat, landbouw en volkshuisvesting. Om toch haar stempel op het rijksbeleid te kunnen drukken, moest ze sterke argumenten hebben. Daar was ze naar op zoek.

## 6. Introductie kwaliteitcriterium

De nieuwe minister die in november 1982 aantrad, Pieter Winsemius, wees de weg. Tijdens een lunchbijeenkomst in 1984 spraken minister Pieter Winsemius en zijn ambtelijke top over de toekomst van de ruimtelijke ordening. Die toekomst was verre van zeker. Het beleidsterrein verkeerde in een crisis. De minister meende dat de oude succesterminen 'coördinatie' en 'afweging' hadden afgedaan, en stelde 'ruimtelijke kwaliteit' voor als nieuw kernbegrip. 'Met behulp van dit begrip moest de ruimtelijke ordening uitdrukking geven aan de eigen visie en de inhoudelijke betrokkenheid', aldus de auteurs van *Met het oog op de omgeving* (Sira *et al.*, 1995: 142). Het was niet meteen duidelijk wat 'ruimtelijke kwaliteit' kon inhouden – de minister vroeg de RPD het begrip uit te werken – maar met de introductie van het kwaliteitsbegrip was de ruimtelijke ordening wel in één klap bij de tijd gebracht.

Het begrip 'kwaliteit' deed in die jaren op veel terreinen opgeld. Winsemius nam het mee uit het bedrijfsleven. Het drong ook door in andere sectoren van het overheidsbeleid, van de gezondheidszorg tot en met het kunstbeleid. Kenmerkend voor die tijd is het succes van de roman *Zen en de kunst van het motoronderhoud* van Robert Pirsig uit 1976, een als reisverhaal vermomd filosofisch onderzoek naar kwaliteit. De roman werd veelvuldig geciteerd, bijvoorbeeld deze typering van kwaliteit als paradigma: "Kwaliteit is het brandpunt waaromheen allerlei intellectuele meubelstukken een nieuw plaatsje krijgen" (Pirsig, 1976: 201).

De achtergronden van de kwaliteitshausse blijven hier grotendeels onbehandeld. De verzwakking van de ideologie lijkt in ieder geval een van de verklarende factoren. Het apolitieke begrip 'kwaliteit' maakte het mogelijk om zonder ideologische beladenheid toch naar maatschappelijke verbeteringen te streven. Het was een consensusbegrip dat een voor iedereen goede richting aangaf – want wie is er tegen kwaliteit? – terwijl het rekbaar genoeg bleef om uiteenlopende materiële en immateriële ladingen te kunnen dekken.

Minister Winsemius verbond de ruimtelijke ordening met dit kwaliteitsdiscours. De zoektocht naar een nieuwe bestaansreden van de ruimtelijke ordening had hiermee een nieuw brandpunt gekregen. Het begrip werd in de volgende jaren uitgewerkt (zie kader 13) en het maakte zijn formele debuut in 1988 in de ontwerp-Planologische Kernbeslissing (PKB) van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening.

### **Kader 13. Uitwerking begrip ruimtelijke kwaliteit in de jaren tachtig**

Het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' had nauwelijks een geschiedenis. Eerdere varianten, zoals de term 'spatial quality' van de Amerikaanse architectuurhistoricus Amos Rapoport, waren in de context van de Nederlandse ruimtelijke ordening nauwelijks relevant, al blijft Rapoport's kortste omschrijving de gedachten prikkelen: 'What is meant by "good" or "bad" space' (Rapoport, 1970). De RPD begon bij de vertrouwde doelstelling van de ruimtelijke ordening uit de Oriënteringsnota (zie eerdere tekst) en streepte daarin met name de drie begrippen diversiteit, samenhang en duurzaamheid aan, of een variant daarop: compositie, integratie en ontwikkeling. In de jaren tachtig koos de RPD deze laatste variant van het kwaliteitsbegrip. Kort daarop werden compositie, integratie en ontwikkeling omgedoopt in belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde. Met deze verandering werd gekozen voor het perspectief van de samenleving, van maatschappelijke waardering, in plaats van het perspectief van de planner of ontwerper (zie onder andere Hooimeijer, 2002: 176).



## Bijlage 2      Uitwerkingen van ruimtelijke kwaliteit

### RPD (1996) Rapport Ruimtelijk beter investeren

Criteria voor ruimtelijke kwaliteit		
Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Functionele geschiktheid	Identiteit	Sturende werking
Doelmatig gebruik	Diversiteit	Doelmatigheid in tijd
Doelmatige aanleg	Herkenbaarheid	Uitbreidbaarheid
Doelmatig beheer	Zingeving	Aanpasbaarheid
Samenhang		Duurzame structuur
Bereikbaarheid		
Interferentie		

### VROM-raad (VROM-raad, 1998)

Ruimtelijke kwaliteit	
Economische doelmatigheid	Maatstaf bij dit criterium is de doelmatigheid van het grondgebruik, zoals productiviteitsniveau en rendementsontwikkeling.
Ecologische duurzaamheid	De duurzaamheid van de aangetroffen ruimtelijke inrichting (gebiedsgebonden), in termen van verspilling, verschraving en verlies aan leefbaarheid.
Sociale rechtvaardigheid	Dit criterium gaat over de rechtvaardigheid van effecten van de ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld evenwicht of verstoring daarvan tussen beroepsbevolking en bedrijvigheid.
Culturele identiteit	Maatstaf is de belevingswaarde van het betreffende grondgebruik (zoals cultuur-historische waarde, streekeigenheid, afwisseling en diversiteit)

### Ruimtelijke kwaliteit (Ministerie VROM, 2001)

Ruimtelijke kwaliteit	
Ruimtelijke diversiteit	Accentuering van verschillen tussen stad en land, donker en licht, druk en stil
Economische functionaliteit	Functies moeten goed op elkaar aansluiten (wonen, werken, mobiliteit, en ontspanning)
Culturele diversiteit	Ruimte voor verscheidenheid aan culturele, recreatieve en bewegings activiteiten
Ruimtelijk-sociale rechtvaardigheid	Tegengaan van ongelijkheid tussen sociale groepen en regio's
Ecologische duurzaamheid	Ecologische systemen moeten in stand blijven of worden hersteld, evenals het ruimtelijk systeem van steden en platteland.
Aantrekkelijkheid	Behoud van landschaps- en stedenschoon als cultuuropgave: aandacht voor inrichting en ontwerp
Menselijke maat	Inrichting van de ruimte moet passen bij de behoeften en de belevingswereld van de burgers.



**Hooijmayer *et al.* (2001) Kwaliteit in meervoud**

Analysekader duurzame ruimtelijke kwaliteit			
Dimensie	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Economisch	Allocatie-efficiency Bereikbaarheid Externe effecten Multi-purpose	Imago Attractiviteit	Stabiliteit/flexibiliteit Agglomeratie Cumulatieve attractie
Sociaal	Toegang Verdeling Deelname Keuze	Ongelijkheid Verbondenheid Veiligheid	Insluiting 'Cultures of poverty'
Ecologisch	Veiligheid, hinder Verontreiniging Verdroging Versnippering	Ruimte, rust Schoonheid Gezondheid	Voorraden Ecosystemen
Cultureel	Keuzevrijheid Verscheidenheid Ontmoeting	Eigenheid Schoonheid Contrast	Erfgoed Integratie Vernieuwing



## Bijlage 3 Provinciale instrumentenmix (selectie) op het gebied van ruimtelijke kwaliteit

### Stand van zaken per juni 2010 (IPO, 2010c)

Provincie	Ruimtelijk beleid	Juridisch	Communicatie
Groningen	POP (2009)	Verordening (2009)	Bouwheerschap
Fryslan	Streekplan (2007)	Voorontwerp verordening	Provinciaal kwaliteitsteam, Atelier Fryslan
Drenthe	Omgevingsvisie (2010)	Verordening in voorbereiding	Atelier Mooi Drenthe
Overijssel	POP (2009)	Omgevingsverordening (2009)	Atelier Overijssel, Kwaliteitscore bedrijventerreinen
Gelderland	Streekplan (2005), Structuurvisie na 2011	Verordening (ontwerp 2009)	Actieplan Ruimtelijke Kwaliteit, kwaliteitsteam
Flevoland	POP (2006)	Verordening Groenblauwe zone (2008), Beleidsregels	Handreiking provinciaal belang Wro, regulier overleg
Utrecht	Streekplan (2005), Structuurvisie in 2012	Verordening (2009)	Adviseur ruimtelijke kwaliteit, kwaliteitskader landschap
Noord-Holland	Structuurvisie (2010)	Verordening 2010, adviescommissie	Leidraden, provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit
Zuid-Holland	Structuurvisie (ontwerp 2009)	Verordening (2010)	Adviseur ruimtelijke kwaliteit
Zeeland	POP (2006) nieuw in 2011	Verordening (2010)	Kwaliteitsteam
Noord-Brabant	Structuurvisie (ontwerp 2010)	Verordening (1 <sup>e</sup> fase 2009, 2 <sup>e</sup> fase 2010)	Kwaliteitsteams, programma Mooi Brabant
Limburg	POL (2006) met aanvulling	Reactie aanwijzing (1)	Kwaliteitscommissie, praktijkschool ontwikkelingsplanologie

POP = Provinciaal Omgevingsplan

POL = Provinciaal Omgevingsplan Limburg

Naast de genoemde instrumenten zetten provincies ook de instrumenten in van bestuurlijke afspraken en financiële/ontwikkelingsgerichte instrumenten. Deze zijn niet in bovenstaande selectie van de tabel opgenomen.

## Bijlage 4 Mooi Nederland en Cultuur van Ontwerpen

### Programma Mooi Nederland – Ministerie van VROM

Met het programma Mooi Nederland wil het Rijk de ontwikkelingen in een andere richting sturen door ruimtelijke kwaliteit te bevorderen, zuinig ruimtegebruik te stimuleren en verrommeling tegen te gaan. Het programma is opgebouwd uit verschillende beleidsthema's, zoals ambities op het gebied van bedrijventerreinen, landschap (nationale landschappen, stadsranden, verrommeling), snelwegomgeving en windenergie. Deze ambities zijn vastgelegd in een Samenwerkingsagenda Mooi Nederland, ondertekend door Rijk, IPO en VNG (actualisatie 2009). Een kennis- en leertraject Mooi Nederland maakt deel uit van het programma.

Het programma gaat gepaard met een Innovatieregeling Mooi Nederland. Hiermee stelt het Rijk geld beschikbaar voor innovatieve plannen en uitvoeringsprojecten die Nederland mooier kunnen maken. De regeling bestaat uit twee tenders, met verschillende thema's. In 2009 ging het om de identiteit van stadsrandzones, werklandschappen en plekken. In 2010 staat de identiteit centraal van de compacte stad, van energielandschappen en van weg en omgeving. Publieke en private partijen kunnen innoverende en voorbeeldwaardige projecten indienen die daaraan bijdragen. Als ze aan de criteria voldoen, kunnen ze voor een bijdrage uit de regeling in aanmerking komen (Minister van VROM, 2009).

### Ruimtelijke kwaliteit en architectuurbeleid – Ministerie van OCW

Al twee decennia voert het Rijk een architectuurbeleid, waarin bouwbeleid en cultuurbeleid hand in hand gaan (Ministerie OCW, 2008). Aanvankelijk lag de nadruk sterk op de totstandkoming van architectonische kwaliteit. Later werd het werkterrein verbreed. Naast architectuur kwamen stedenbouw, landschapsarchitectuur en infrastructuur in beeld. Dit vond zijn weerslag in de tweede Architectuurnota *De architectuur van de ruimte* uit 1997, die niet alleen door OCW ondertekend werd maar ook door VROM, LNV en VenW. Door in 2001 te kiezen voor tien Grote Projecten werd de uitvoering meer centraal gesteld. Onder meer Ontwerpen voor de Deltametropool, het Routeontwerp rijkswegen, de reconstructie Zandgebieden en de openbare ruimte werden als Groot Project benoemd. In het *Actieprogramma Ruimte en Cultuur* uit 2005 kregen deze projecten een vervolg met dertien deels nieuwe voorbeeldprojecten. In 2008 is de nota *Een cultuur van ontwerpen* uitgebracht. De aandacht gaat hierin vooral uit naar de positie van het ontwerp bij de inventieve oplossingen voor ruimtelijke opgaven, versterking van het opdrachtgeverschap en het bevorderen van herbestemming en herontwikkeling van waardevolle gebouwen en gebieden die hun functie verliezen. De nota bevat een groot aantal acties die tezamen bijdragen aan een goed architectuurklimaat. Deels sluiten deze acties aan bij lopende programma's, deels worden ze nieuw opgestart. Voorstellen worden gedaan voor het borgen van een vroegtijdige ontwerp-inbreng (afspraken daarover bij projecten die medegefinancierd worden uit het *Nota Ruimte*-budget; het bestaande vormgevingsprotocol bij infrastructuur; architectonische specificaties voor rijkswegen); voor het versterken van stedenbouw en regionaal ontwerp (vergroten aantrekkelijkheid van het vak via onderwijsinstellingen, vergroten van vakkennis bij opdrachtgevers (kennissuitwisseling via beroepsverenigingen, platforms; innovatieve projecten via Innovatieregeling Mooi Nederland); herbestemming en herontwikkeling (kennisprogramma, expertise en financiële middelen inzetten bij wijkaanpak). Goed opdrachtgeverschap wordt ondermeer versterkt door de inzet van een reeks van maatregelen, zoals de Gouden Piramide, de Rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap, het Laboratorium Particulier Opdrachtgeverschap, de ondersteuning van opdrachtgevers in het landelijk gebied, pilots ter verbetering van de kwaliteit van bedrijventerreinen en een scholenprijs (Ministerie OCW, 2008; Minister OCW, 2009).



## Bijlage 5 Externe contacten

### Geraadpleegde personen

Mevrouw H. Blank	BVR
Mevrouw L. van Brederode	Ministerie van VROM
De heer F. ten Cate	Federatie Welstand
De heer E. van der Eijnden	Ministerie van VROM
De heer P. Gerretsen	Atelier Zuidvleugel
De heer T. Heeren	IPO
De heer A. Jolles	Atelier Rijksbouwmeester
De heer Ch. Kuijpers	Ministerie van VROM
De heer E. Luiten	Provincie Zuid-Holland
Mevrouw M. Reitsma	Provincie Noord-Holland
De heer T. Schaap	Gemeente Amsterdam/dRO
De heer E. Stigter	Ministerie van VROM
De heer D. van Zelm van Eldik	Ministerie van VROM
De heer W. Zonneveld	TU Delft/OTB

### Deelnemers Expertmeeting Ontwerp, 12 september 2008

Mevrouw K. de Groot	Van Paridon & De Groot Landschapsarchitecten
De heer P. Jannink	Must Stedebouw
De heer C. van de Veen	Lola Landscape Architects
De heer D. van Zelm van Eldik	Steunpunt Routeontwerp

## Bijlage 6 Samenstelling VROM-raad

### **Samenstelling VROM-raad (bij vaststelling eind 2010)**

mr. H.M. Meijdam, voorzitter  
prof.dr. P.J. Boelhouwer  
mevr. drs. C.F. van Dreven  
prof. mr. N.S.J. Koeman  
prof.dr.ir. J.T. Mommaas  
prof.ir. A. Reijndorp  
mevr. drs. A. Rijckenberg  
mevr. prof.dr. A.J.M. Roobeek  
ir. R.F.C. Stroink  
mevr. M.A.J. van der Tas  
ir. S. Thijsen  
prof.dr. P.P. Tordoir  
mevr. drs. P.J.L. Verbugt  
dr. W.A.F.G. Vermeend  
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

### **Waarnemers**

drs. C.J.J. Eijgenraam, namens het Centraal Planbureau  
prof.dr. M.A. Hajer, namens het Planbureau voor de Leefomgeving  
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

### **Algemeen secretaris**

drs. A.F. van de Klundert (tot 1 januari 2010)  
dr. R. Hillebrand (vanaf 1 januari 2010)

### **Tekstbijdragen**

dhr. F.M. Feddes  
drs. M.F. Poorter (achtergrondstudie)

### **Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat**

mevr. dr. L.B.J. van Duinen (projectleider vanaf mei 2010)  
mevr. drs. W. Eikmans

ing. D. Hamhuis (projectleider tot april 2010)  
mevr. ir. D. Blom  
mevr. C. de Boij  
mevr. A.M.H. Bruines  
mevr. I. Sanders (stagiair)  
mevr. C.I.A. de Vries



De VROM-raad adviseert regering en parlement over beleid voor een duurzame leefomgeving, in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimte en milieu. De VROM-raad bestaat uit onafhankelijke deskundigen met sterk uiteenlopende achtergronden. Dit draagt bij aan de advisering vanuit een brede benadering. Bovendien komen veel adviezen tot stand in actieve samenwerking met andere adviesraden.

De nadruk ligt op strategische keuzen voor de (middel)lange termijn aan het begin van de beleidscyclus. Daarnaast worden ook zowel gevraagde als ongevraagde adviezen gegeven naar aanleiding van actuele vraagstukken. Advisering vindt zo mogelijk plaats aan het begin van de beleidscyclus. Adviezen hebben dan ook vooral een pro-actief in plaats van een reactief karakter.

VROM-raad  
Nieuwe Uitleg 1  
Postbus 90653  
2509 LR Den Haag  
T (070) 456 20 70  
F (070) 456 20 71  
E [secretariaat@rli.nl](mailto:secretariaat@rli.nl)  
I [www.vromraad.nl](http://www.vromraad.nl)

## Colofon

Ruimtelijke kwaliteit  
VROM-raad, Den Haag, 2011  
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

### *Fotoverantwoording:*

pagina 06 : Caro Bonink / Hollandse Hoogte  
pagina 12 : Inge van Mill / Hollandse Hoogte  
pagina 16 : Bert Spiertz / Hollandse Hoogte  
pagina 36 : Inge van Mill / Hollandse Hoogte  
pagina 54 : Inge van Mill / Hollandse Hoogte

*Opmaak*  
OBT bv, Den Haag

## Lijst recent verschenen adviezen

078	juli 2010	Maak ruimte voor vernieuwing
077	februari 2010	Stap voor stap; naar hervorming in het woningmarktbeleid
076	maart 2010	Duurzame verstedelijking
075	augustus 2009	Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid. Ontwikkelen door herschikken
074	juli 2009	Stad en wijk verweven. Schakelen, verbinden, verankeren in de stad
073	juni 2009	Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer
072	juni 2009	Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen
071	april 2009	Acupunctuur in de hoofdstructuur. Naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit
070	maart 2009	Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling
069	februari 2009	Briefadvies 'Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen'
068	oktober 2008	Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid
067	maart 2008	Briefadvies 'Randstad 2040: verbinden en verknopen'
066	maart 2008	Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid
065	januari 2008	Een prijs voor elke reis. Een beleidsstrategie voor CO <sub>2</sub> -reductie in verkeer en vervoer
064	november 2007	Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans
063	augustus 2007	Leerwerklandschappen. Inspiratie voor leren en werken in een wervende omgeving
062	mei 2007	Briefadvies 'Stuur op Mooi Nederland!'
061	mei 2007	Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
060	mei 2007	De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk
059	maart 2007	Briefadvies 'Zuidvleugel'
058	januari 2007	Briefadvies 'Programma-aanpak van de Nota Ruimte'
057	november 2006	Slimmer investeren. Advies over het besluitvormingsproces bij strategische Rijksinvesteringen
056	mei 2006	Briefadvies 'Noordvleugel'
055	oktober 2006	Groeten uit Holland, qui è fantastico! Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit
054	oktober 2006	Stad en Stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing
053	mei 2006	Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen
052	april 2006	Briefadvies 'Zuiderzeelijn'
051	maart 2006	Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid
050	januari 2006	Schiphol. Meer markt voor de mainport? Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid
049	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk. Advies over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1
048	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven. Advies voor de Toekomstagenda milieu
047	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
046	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
045	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
044	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
043	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief

