

# Ontwerpen aan transitie

3 juni 2024

Zes adviezen voor het  
Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp  
2025-2028

In het Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp (ARO) beschrijft de Rijksoverheid hoe ze ruimtelijk ontwerp stimuleert om bij te kunnen dragen aan de grote ruimtelijke en maatschappelijke transitie van deze tijd. De ministeries van BZK en OCW werken momenteel aan een nieuwe ARO voor de periode 2025-2028. Het College van Rijksadviseurs<sup>1</sup> (CRa) geeft zes adviezen om de inhoud van deze nieuwe ARO te versterken. De adviezen borduren voort op eerdere adviezen van het CRa over architectuurbeleid, ontwerpkracht, goed opdrachtgeverschap en ruimtelijke kwaliteit.

**College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs**

Francesco Veenstra  
*Rijksbouwmeester*

Jannemarie de Jonge  
*Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving*

Wouter Veldhuis  
*Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving*

## Ontwerpen aan transities

Het Actieprogramma 2025-2028 komt tot stand in een sterk veranderende context, die om herijking van beleid vraagt. Ten eerste zal de ruimtelijke inrichting van ons land de komende decennia ingrijpend op de schop gaan. Nederland staat niet alleen voor een forse nieuwbouwopgave (900.000 nieuwe woningen tot 2030), maar ook voor klimaatadaptatiemaatregelen, de overstap naar hernieuwbare energie, de verduurzaming van miljoenen bestaande gebouwen, de omslag naar elektrische mobiliteit, de overgang naar duurzame landbouw, herstel van biodiversiteit en de overgang naar een circulaire economie. Al deze transities zullen een plek moeten krijgen in de fysieke ruimte. In dit licht wordt wel gesproken van ‘de wederombouw’ van Nederland.

De hoeveelheid transities die op ons afkomen, kan verlamdend werken. Tegelijkertijd is het CRa van mening dat de transities zó ingericht kunnen worden dat ze de omgevingskwaliteit vergroten en de groeiende ongelijkheid tegengaan. Daarvoor is een integrale werkwijze nodig die zich richt op de lange termijn, met een rijksoverheid die zich opstelt als rentmeester en zo de waan van de dag ontstijgt.<sup>1</sup> Ontwerpend onderzoek en ruimtelijk ontwerp dragen bij aan het vinden van integrale oplossingsrichtingen en het verbeelden en uitvoeren hiervan.<sup>2</sup> Ontwerpkracht speelt een cruciale rol in de aanpak van transities en draagt bij aan omgevingskwaliteit.

Het Rijk heeft een traditie in het versterken van omgevingskwaliteit middels architectuurbeleid.<sup>3</sup> Van 1991 tot 2004 waren de departementen van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC, waarvan Cultuur sinds 1994 onder OCW valt) verantwoordelijk voor het rijksbrede architectuurbeleid waarvoor de Rijksbouwmeester de belangrijkste adviseur was.

Na die periode zijn de beleidsnota's vervangen door een Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp dat steeds voor vier jaar wordt vastgesteld. Een actieprogramma zoals de ARO moet volgens het CRa een rijksbrede beleidsmatige basis hebben. Dat betekent dat het gedragen moet worden door alle ministeries met een ruimtelijke component. Dat verlangt wel wat op politiek en bestuurlijk niveau. Ontwerpend denken en handelen moeten een sine qua non zijn, domeinoverstijgend. De ARO-partners zouden hierin het initiatief moeten nemen. Bovendien is een herijking van de ARO een uitgelezen moment om ook goed te kijken naar de huidige dan wel gewenste maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met architectuur en ontwerpkracht. Momenteel laat het CRa samen met het ministerie van OCW een krachtenveldanalyse uitvoeren om helder in kaart te brengen welke instellingen zich bezighouden met ruimtelijk ontwerp, met welk doel, en welke overlap en lacunes er zijn. Deze analyse wordt voor de zomer afgerond.

De afgelopen jaren heeft het Rijk het belang van ontwerp benadrukt in het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (2022) en in verschillende rijksprogramma's als Mooi Nederland en het programma Publieke Ontwerppraktijk (PONT). De rijksoverheid zet als opdrachtgever steeds vaker ontwerpend onderzoek in om probleemanalyses aan te scherpen en nieuwe oplossingsrichtingen te verkennen, bijvoorbeeld voor het programma Novex en de nieuwe Nota Ruimte. Tegelijkertijd constateren zowel de schrijvers van de ARO 2025-2028 als het CRa dat de inzet van ruimtelijk ontwerp nog geen gemeengoed is. En dat in zowel het politieke als het publieke debat de zorg om de kwaliteit van de leefomgeving toeneemt.<sup>4</sup>

In de ogen van het CRa kan de ARO een belangrijke toegevoegde waarde hebben, in de vorm van een meerjarig stimulerings- en beleidsprogramma waarin de omgevingskwaliteit van Nederland centraal staat. De ARO vervult daarbij een schakelfunctie tussen het Rijksbeleid aan de ene kant en de concrete ontwerpgegevens aan de andere kant. Het CRa geeft zes adviezen voor de inhoud van dit programma. Daarbij ligt de focus op het sterker inbedden van de ARO in het omgevingsbeleid van het Rijk als geheel.

<sup>1</sup> College van Rijksadviseurs en Raad voor Cultuur (2020) *Verder met de Verklaring van Davos*.

<sup>2</sup> Dirven et al, 2002; Rotmans et al, 2000; Loeber, A. (2003); Grin, 2004; Grin et al., 2004.

<sup>3</sup> Kirsten Schipper (2023). *Architectuur als culturele daad: een architectuurhistorisch onderzoek naar het architectuurbeleid van de rijksoverheid*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>4</sup> Kwaliteit komt ook tot uiting in het publieke debat alsook in het politieke debat, zie onder andere de rondetafeldiscussie georganiseerd door de Tweede Kamer op 6 september 2023.

## 1. Zet ruimtelijk ontwerp in den brede in om omgevingskwaliteit te versterken

Het eerste Architectuurbeleid uit 1991 zette de Nederlandse ontwerpcultuur internationaal op de kaart. Het feit dat Nederland het belang van ontwerp vastlegde in een beleidsnota kreeg internationaal navolging. Toen, net als nu, maakte men zich zorgen over de kwaliteit van de leefomgeving. De huidige tijd vraagt opnieuw om stevig beleid om de positie van ontwerp te verstevigen en verankeren in zowel beleid als in de maatschappij. De Rijksoverheid speelt een belangrijke rol in het versterken en ondersteunen van een brede ontwerpcultuur met daarin specifiek aandacht voor de ruimtelijke ontwerpdisciplines (landschaps-)architectuur, stedenbouw en interieurarchitectuur. In lijn met eerdere adviezen pleit het CRa voor het uitdragen van een overkoepelende visie op de maatschappelijke dimensie van ontwerpkracht.<sup>5</sup> Daarbij hoort hernieuwde aandacht voor de vakinhoud en een stevig verankerde ontwerpcultuur.<sup>6</sup>

De ARO 2025-2028 richt zich specifiek op het versterken van ontwerpend onderzoek. De doelstelling in de concepttekst luidt: “een duurzame inzet van ruimtelijk ontwerpend onderzoek bij de grote opgaven op lokaal en regionaal niveau”. Hoewel het CRa deze doelstelling ondersteunt, is deze ook te nauw gedefinieerd. Ontwerpend onderzoek is een belangrijk instrument in de gereedschapskist van de ontwerper, maar niet het enige instrument dat kan bijdragen aan omgevingskwaliteit. Naast het strategisch ontwerp dat zich veelal richt op het verkennen van oplossingen voor lange termijnopgaven, speelt ook operationeel ontwerp een belangrijke rol in het concreet vormgeven van transitie in de leefomgeving. Volgens het CRa zou de ARO ook andere vormen van ruimtelijk ontwerp moeten stimuleren om bij te dragen aan een duurzame en kwalitatieve leefomgeving.

Het CRa vindt het belangrijk dat de ARO ruimtelijk ontwerp in den brede ondersteunt, omdat er op dit moment geen architectuurbeleid is dat dit doet. We teren weliswaar nog op de erfenis van het architectuurbeleid van de jaren negentig, met Het Nieuwe Instituut, lokale architectuurcentra, een IABR en een Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, maar financiering en ondersteuning van deze instellingen is, zeker in het huidige politieke tijdsgewricht waarin opnieuw bezuinigingen op cultuur in de lucht hangen, geen vanzelfsprekendheid. Juist nu zou de rijksoverheid opnieuw voor omgevings kwaliteit en voor de ruimtelijk ontwerpsector moeten gaan staan, met allereerst een stevig Actieprogramma en idealiter ook met nieuw architectuurbeleid (gericht op ruimtelijk ontwerp in den brede).

Daarnaast loopt een doelstelling die nu specifiek geformuleerd is op de inzet van ontwerpend onderzoek het risico dat het middel belangrijker wordt dan het uiteindelijke doel: een duurzame, rechtvaardige en kwalitatieve leefomgeving. De ARO 2025-2028 kan immers als geslaagd beschouwd worden als er veel en goed ontwerpend onderzoek uitgevoerd is op regionaal en lokaal niveau. Dit zegt echter nog niets over de doorwerking van dit ontwerpend onderzoek en de daadwerkelijke bijdrage aan omgevingskwaliteit. Het CRa raadt dan ook aan de doelstellingen van de ARO meer te richten op het versterken van omgevingskwaliteit. Ruimtelijk ontwerp in den brede kan hier volgens het CRa aan bijdragen.

## 2. Zorg voor een rijksbrede ondersteuning van de ARO

Transitieprocessen kenmerken zich door onzekerheid en complexiteit. De opgaven die hieruit voortkomen vragen om een integrerende werkwijze die zich richt op de lange termijn met een rijksoverheid die zich opstelt als rentmeester en samenwerkingspartner. Met die houding kan het Rijk aan de zijde van de regionale en lokale overheden en uitvoeringsorganisaties werken aan de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke transitie. Deze conditie veronderstelt dat de verschillende departementen samenwerken als één nationale overheid, die het gezamenlijke publieke belang van omgevingskwaliteit vooropstelt.

Het CRa pleit voor een rijksbrede ondersteuning van de ARO. Deze interdepartementale aanpak stelt als voorwaarde dat het programma wordt onderschreven door alle ministeries met een ruimtelijke component, dat wil zeggen: OCW, BZK, I&W, EZK, LNV, Defensie en VWS, in nauwe samenwerking met rijksdiensten als het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.<sup>7</sup>

Deze werkwijze zou kunnen leiden tot het sterker inbedden van de ARO in het omgevingsbeleid van het Rijk als geheel, het integreren van ontwerpkracht op verschillende beleidsterreinen en het ontwikkelen van een rijksbrede visie op het ontwerpbeleid. Het voorkomt ook dat verschillende programma's die zich richten op ruimtelijke kwaliteit langs elkaar heen werken. Uit de concepttekst ARO 2025-2028 blijkt dat programma's als de ARO, PONT en Mooi Nederland min of meer dezelfde doelstellingen nastreven. Voorkom dat meerdere rijksprogramma's hetzelfde doen, maar los van elkaar, en maak duidelijk hoe deze programma's elkaar niet alleen aanvullen, maar ook versterken. Hiervoor is interdepartementale samenwerking en kennisdeling cruciaal.

Het CRa adviseert de ARO 2025-2028 nu al steviger in te zetten op een rijksbrede ondersteuning. Daartoe zou het passend zijn de ARO te positioneren als programma onder de Omgevingswet. De Nationale Omgevingsvisie (straks de nieuwe Nota Ruimte) vormt het beleidsmatige kader voor beleidsdoorwerking op het vlak van ontwerpkracht, en de instrumenten die daarvoor interdepartementaal kunnen worden ingezet. Als zelfbindend instrument betreft de ARO op die manier alle departementen en hun uitvoeringsorganisaties die in samenhang verantwoordelijkheid dragen voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling met een goede omgevingskwaliteit.

<sup>5</sup> College van Rijksadviseurs (2016) *Over de vermaatschappelijking van het Architectuurbeleid*.

<sup>6</sup> College van Rijksadviseurs (2023) *Position Paper Rijksbouwmeester voor het rondetafelgesprek over architectuurbeleid*.

<sup>7</sup> Sinds het verschijnen van de eerste architectuurnota Ruimte voor Architectuur is er veel veranderd. Waar het architectuurbeleid 2009-2013 rijksbreed werd gedragen door VROM, OCW, LNV, V&W en WWI, is het Actieprogramma (2021-2024) onderschreven door BZK en OCW.

### 3. Bevorder goed publiek opdrachtgeverschap

Het Rijk speelt als opdrachtgever een belangrijke rol in het uitvragen van ruimtelijk ontwerp en het versterken van een gezonde ontwerpcultuur, met als doel een gezonde en veilige leefomgeving, met kwaliteit. Als de overheid belang hecht aan een goede kwaliteit in de architectuur, dan moet die overheid om te beginnen zelf het goede voorbeeld geven”, meenden de ministers d’Ancona en Alders al bij het invoeren van het eerste landelijke architectuurbeleid in 1991.<sup>8</sup> In de concepttekst van de ARO 2025-2028 blijft de rol van het Rijk als opdrachtgever echter onderbelicht doordat de focus op de inzet van ontwerpend onderzoek op regionaal en lokaal niveau ligt.

Het CRa pleit voor blijvende aandacht vanuit de ARO voor het ontwikkelen en versterken van de competenties van de Rijksoverheid als opdrachtgever van ruimtelijk ontwerp. En dat opdrachtgeverschap is breder dan alleen het uitvragen van ontwerpend onderzoek, denk aan de uitvoeringorganisaties die grote opdrachten voor het ruimtelijk domein uitvragen. Publieke aanbestedingen zijn een krachtig instrument om bij te dragen aan omgevingskwaliteit, mits er op kwaliteit geselecteerd wordt. De Vlaamse Open Oproep en de Zwitsers anonieme prijsvraag zijn goede voorbeelden van hoe een aanbestedingscultuur kan bijdragen aan selectie op basis van kwaliteit in plaats van op prijs.<sup>9</sup> Het CRa zet zich in om de aanbestedingscultuur te verbeteren en goed opdrachtgeverschap te bevorderen. Het helpt als dit ook als expliciete doelstelling in de ARO verwoord blijft.

### 4. Versterk bestaande infrastructuur en breid bouwmeestersnetwerk uit

Sinds het eerste architectuurbeleid is het ruimtelijk ontwerpveld verbreed met een grote diversiteit aan instellingen, ontwerp bureaus, platforms en netwerken. Deze verscheidenheid in initiatieven draagt bij aan een rijkdom in perspectieven, culturele bewegingen en allianties. Het CRa ondersteunt de noodzaak die de ARO 2025-2028 signaleert om ook op lokaal niveau de diversiteit in initiatieven te blijven stimuleren. Lokale architectuurcentra en organisaties vormen bij uitstek een plek om de verbinding met de maatschappij aan te gaan op zoek naar nieuwe oplossingsrichtingen en breed gedragen verhalen over de toekomst van de leefomgeving. Deze plekken dragen bij aan het organiseren van kennisdeling en lokale inspraak in het publieke domein en dus ook aan de democratische legitimiteit van ruimtelijke ingrepen. Burgers komen op lokaal niveau in contact met overheden en krijgen inzage in lokale plannen. Daarnaast spelen architectuurcentra een rol in het aandragen van best practices en kunnen ze ruimte bieden aan jonge ontwerpers, alternatieve thema’s en ontwerprichtingen agenderen en ontwerpkracht stimuleren.

In lijn met de concepttekst ARO 2025-2028 raadt het CRa dan ook aan om deze lokale initiatieven in stelling te brengen, te ondersteunen en samenwerking en kennisuitwisseling tussen deze instellingen te faciliteren. De ARO 2025-2028 kan nog explicieter omschrijven hoe het Rijk hier vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid aan gaat bijdragen.

Een punt van zorg is dat sinds het wegvallen van Architectuur Lokaal er een gat is gevallen op ontwerpondersteuning en aanbestedingsadvies op lokaal niveau. En ook op regionaal niveau mist dergelijke ondersteuning, laat een voorlopige analyse van de CRa-krachtenveldinventarisatie zien. De ARO zou expliciet aandacht moeten besteden aan het (opnieuw) voorzien in deze behoefte.

Het netwerk van bouwmeesters en provinciaal adviseurs ruimtelijke kwaliteit speelt een belangrijke rol in het lokaal en regionaal stimuleren van omgevingskwaliteit. Het CRa pleit dan ook voor een landsdekkend netwerk van onafhankelijke kwaliteitsadviseurs, in lijn met de visie ‘Heel Nederland’ uit de concept Nota Ruimte. Het CRa verzorgde voorheen samen met Architectuur Lokaal de coördinatie van dit netwerk, stimuleert kennisdeling tussen bouwmeesters en zal dit blijven doen.

<sup>8</sup> NRC Handelsblad (1991) Eerste Architectuurnota VROM en WVC; Rijk streeft naar hogere kwaliteit architectuur.

<sup>9</sup> De Vlaamse Open Oproep is gericht op daadwerkelijke bouwopdrachten, waarbij lokale overheden maar ook schoolbesturen en culturele instellingen optreden als opdrachtgever. Een consequent gebruik hiervan in Nederland is wenselijk. Een enkel initiatief loopt al, zoals de Open Oproep die de gemeente Rotterdam organiseert. Dit verdient navolging.

## 5. Investeer in de ontwerpers van de toekomst

Het vakgebied van ruimtelijk ontwerp is continu in beweging, net als de vraag naar specifieke ontwerpvaardigheden bij zowel ontwerpers als hun opdrachtgevers. Het is daarom noodzakelijk om de praktijk en het onderwijs met elkaar te verbinden en gevraagde kennis en competenties beter te verankeren in het regulier onderwijs, tijdens de beroepservaringsperiode en via life-long learning. Het gaat dan bijvoorbeeld om het stimuleren van lange termijndenken c.q. het ontwerpen met tijd, maar ook om transdisciplinair en regeneratief werken., om het stimuleren van reflectie op ontwerpende methoden en om verbinding tussen praktijk en theorie.

In navolging van het ARO-advies uit 2020, erkent het CRA het belang van multidisciplinaire kennisontwikkeling en -deling.<sup>10</sup> Gezien het transsectorale, transdisciplinaire en complexe karakter van veel van de huidige transitieopgaven, ligt de uitdaging in de toekomst in het verder brengen van 'crossovers'. Het samenwerken in multidisciplinair samengestelde teams speelt hierin een belangrijke rol.

Het CRA adviseert het stimuleren van samenwerking tussen meerdere kennis- en opleidingsinstellingen. Denk hierbij naast de ruimtelijke ontwerpopleidingen ook aan andere ontwerpopleidingen (social design, graphic design, industrial design, etc.), aan kunstacademies, en aan hogescholen en universiteiten die werken aan transitieopgaven. Door de veranderende opgaven en de komst van nieuwe technologie wordt kennisontwikkeling en permanente educatie steeds belangrijker. De ARO kan een belangrijke stimulans zijn voor de continue ontwikkeling van kennis en vaardigheden binnen het ruimtelijk ontwerpveld.

## 6. Benut internationale netwerken omgevingskwaliteit

De maatschappelijke uitdagingen van Nederland tonen overeenkomsten met die in andere Europese landen. Of het nu gaat over verstedelijking, mobiliteit, klimaatadaptatie of energietransitie; elke opgave heeft een internationale dimensie waartoe Nederland zich dient te verhouden en te positioneren. Internationalisering is een belangrijk aandachtspunt in de ARO. Dit is terug te vinden in de activiteiten van verschillende partners (Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, HNI, IABR en het CRA zelf). Nederland nam in 1996 het initiatief voor Europese kennisuitwisseling op het gebied van architectuurbeleid. Sindsdien delen de Europese lidstaten beleid en initiatieven om kwaliteit in de gebouwde omgeving en ontwerpend denken aan te moedigen. Ondanks dat er veel verschillen zijn in de aanpak, politieke/juridische systemen, culturele en sociale achtergronden, is er op Europees niveau groeiende aandacht voor de ontwikkeling van architectuurbeleid en het stimuleren van omgevingskwaliteit.<sup>10</sup> De in 1996 door Nederland opgezette European Conference for Architecture Policies (ECAP) en het European Directors of Architecture (EDAP)-netwerk spelen hier een belangrijke rol in.

Recenter stimuleerde de Verklaring van Davos (2018) een dialoog op Europees niveau over omgevingskwaliteit.<sup>11</sup> Ook het New European Bauhaus (2020) stimuleert duurzaamheid, schoonheid en inclusiviteit in de leefomgeving, gekoppeld aan de transitieopgaven van de Europese Green Deal. De initiatieven die zijn voortgekomen uit deze netwerken agenderen het belang van ontwerp kwaliteit, gekoppeld aan Europees beleid. De genoemde netwerken sluiten qua doelstellingen aan bij de ARO. Ze zetten het belang van ontwerpkracht op de kaart en verstevigen de positie van ontwerpers en van ontwerpend denken en handelen in Europa. Niet alleen richting Europese en nationale overheden, maar ook richting professionals en een breder publiek. Het CRA adviseert internationale kennisuitwisseling in de ARO te benoemen als een belangrijk middel om omgevingskwaliteit te versterken.

<sup>10</sup> College van Rijksadviseurs (2020) *De Nieuwe Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp. Naar een samenhangend stimuleringsprogramma voor de omgevingskwaliteit van Nederland.*

<sup>11</sup> Conferentie van ministers voor Cultuur en ondertekenaars Europees Cultureel Verdrag (2018) *Verklaring van Davos. Naar een kwalitatief hoogstaande Baukultur voor Europa. Davos, Zwitserland.*

# Tot slot

Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs hoopt met deze zes adviezen de inhoud van de ARO 2025-2028 aan te scherpen tot een nog krachtiger instrument voor omgevingskwaliteit. Vanzelfsprekend draagt het CRa vanuit zijn kennis en expertise ook de komende periode weer met veel energie en plezier bij aan het versterken van de ruimtelijk ontwerpsector, aan kennisdeling, en aan goed publiek opdrachtgeverschap, zodat we een duurzame, veilige, gezonde en aantrekkelijke toekomst tegemoet gaan.

## Colofon

College van  
Rijksbouwmeester en  
Rijkadviseurs (CRa)

Francesco Veenstra  
(Rijksbouwmeester)

Jannemarie de Jonge  
(Rijksadviseur voor de  
Fysieke Leefomgeving)

Wouter Veldhuis  
(Rijksadviseur voor de  
Fysieke Leefomgeving)

**Bezoekadres**  
Korte Voorhout 7  
2511CW Den Haag

**Postadres**  
Postbus 20952  
2500 EZ Den Haag  
T 0881158171

**Contactgegevens**  
postbus.rijksadviseurs@  
rijksoverheid.nl

[www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl)

Juni 2024

**CRa**