



Ruimtelijke kwaliteit

een historische schets

Ruimtelijke kwaliteit *een historische schets*

Kirsten Schipper

Ruimtelijke kwaliteit een historische schets

Hoewel het streven naar ruimtelijke kwaliteit wellicht nooit helemaal is verdwenen, heeft de Rijksoverheid de term recentelijk nieuw leven ingeblazen. Het begrip speelt een prominente rol in de hedendaagse ruimtelijke ordening: in de Omgevingswet, in de nieuwe *Nota Ruimte* en in de programma's *NOVEX* en *Mooi Nederland*. Ook heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een schijnwerper gezet op de Romeinse architect en ingenieur Vitruvius, voor velen staat de naam synoniem met kwaliteit. Zo bestaat er een aparte webpagina over de waarden van deze Romeinse bouwmeester. In het kader van het programma *Mooi Nederland* organiseert het ministerie bovendien Vitruvius-excursies, waarbij 'samen met partners, beleidsmakers en ontwerpers door de Vitruvius-bril' naar locaties wordt gekeken. Tevens vindt er sinds 2023 jaarlijks de *Vitruvius Lezing* plaats, bedoeld 'als voeding voor een continue dialoog over ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van de leefomgeving'.¹ In 2025 was het de beurt aan Rijksadviseurs voor de Fysieke Leefomgeving Thijs van Spaandonk en Noël van Dooren. Zij spraken over de legitimatie voor overheidsdaadkracht, de sterke publieke traditie, de daadkracht van initiatieven uit de samenleving (zoals zichtbaar bij het ontstaan van buurtbatterijen en energiecoöperaties) en de verantwoordelijkheid om richting te geven aan de toekomst.²

Het gebruik van het begrip ruimtelijke kwaliteit in het rijksbeleid gaat gepaard met de ambitie om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Het sluit aan bij Europese initiatieven zoals de *Verklaring van Davos* en het *New European Bauhaus*. Nederlandse ambtenaren gebruiken tegenwoordig vaak het begrip omgevingskwaliteit, internationaal is de term *Baukultur* gangbaar.³ De internationale *Verklaring van Davos*, die begin 2018 is ondertekend door onder meer de Europese ministers van Cultuur, beoogt met het streven naar een bouwcultuur bij te dragen aan een betere leefomgeving.⁴ Na een lange periode van decentralisatie richt het nationale rijksbeleid zich in Nederland nadrukkelijk op het streven naar een 'mooie en toekomstbestendige leefomgeving'.

In dit artikel wordt ingegaan op de oorsprong en ontwikkeling van het begrip ruimtelijke kwaliteit dat sinds zijn formele introductie in de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* in 1988 een centraal thema is in het ruimtelijke beleid; in tal van nota's, wetten, adviezen en onderzoeken. Sindsdien zijn er verschillende pogingen ondernomen om het begrip te concretiseren en te beoordelen.

Een kans voor de ruimtelijke ordening

In de jaren tachtig van de vorige eeuw raakt men bij het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) overtuigd dat ruimtelijke kwaliteit een centraal begrip in het beleid voor de ruimtelijke ordening moet worden. Volgens de Rijksplanologische Dienst (RPD), tussen 1966 tot 2001 dé adviseur van de Rijksoverheid op het gebied van ruimtelijke ordening, zou de ruimtelijke ordening meer moeten zijn dan het afstemmen van verschillende sectorale ruimteclaims. (Sinds het verschijnen van de *Derde Nota Ruimtelijke Ordening* is de dienst vooral bezig met het omzetten van beleid en visies naar procedures.) Het nastreven van ruimtelijke kwaliteit zou een meerwaarde kunnen opleveren en de ruimtelijke ordening van een nieuwe inhoudelijke koers kunnen voorzien.⁵ Dit zou tevens het vakgebied kunnen redden van de ondergang; planologen spreken in deze periode over een crisis in hun discipline. Er heerst een gevoel van onmacht. Nederland verkeert in een oliecrisis en economische recessie. De overheid moet ingrijpende bezuinigingen doorvoeren en de regering vraagt zich af - ook toen al - of ruimtelijke ordening nog wel nodig is. Nederland wordt als 'af' beschouwd. Kortom: de legitimiteit van de nationale ruimtelijke ordening staat ter discussie.

Nieuw elan

Het zijn de ambtenaren van de RPD, de directeur-generaal Ruimtelijke Ordening (Jenno Witsen) en de kersverse VVD-minister van VROM (Pieter Winsemius) die zich inzetten om de identiteit van de nationale ruimtelijke ordening te vernieuwen en te versterken door deze een inhoudelijke richting te geven. Het middel, en tevens het doel, wordt het streven naar ruimtelijke kwaliteit, al is niet direct voor iedereen duidelijk wat het begrip precies inhoudt.

Op 13 januari 1982 schrijven Peter Dauvellier en Henk Wardenaar (RPD) een notitie voor diverse raden en afdelingen van het ministerie van VROM om het begrip nader te concretiseren.⁶ Ze grijpen hiervoor terug op het basisdoel van de ruimtelijke ordening geformuleerd in de zogenaamde *Oriënteringsnota* (VROM, 1974), op de tweede doelstelling: 'het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ekologische kondities dat de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysisch milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.' (Het eerste deel betreft: de 'wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht te laten komen'.) De drie woorden zijn in de notitie letterlijk onderstreept. Aan de hand van deze begrippen zou beoordeeld moeten kunnen worden in hoeverre een 'ruimtelijk alternatief een bijdrage levert aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting'.⁷

Twee jaar later, in 1984, gebruikt Winsemius, minister van VROM van 1982 tot 1986, het begrip in een toespraak voor de Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen over de ontwikkeling van het nationaal ruimtelijk beleid. De speech is voorbereid door de RPD.

Vitruvius

Directeur-generaal Ruimtelijke Ordening Witsen onderstreept het belang van ruimtelijke kwaliteit in 1986 in zijn nieuwjaarstoespraak voor de medewerkers van de RPD en maakt later dat jaar, in juli 1986, tijdens de diploma-uitreiking van pas afgestuurde planologen aan de Verkeersacademie in Tilburg, een koppeling met gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde; een verwijzing naar de klassieke waarden van Vitruvius (1e eeuw v.Chr.). De RPD vertaalt deze drie waarden - firmitas (degelijkheid), utilitas (bruikbaarheid) en venustas (schoonheid) - die oorspronkelijk bedoeld zijn als beoordelingskader voor architectuur, voor het schaalniveau van gebouwen, naar de grotere schaal en complexere belangen van de ruimtelijke inrichting. De dienst voorziet het begrip hiermee van een maatschappelijke waarde en maakt het geschikt voor discussie, en daarmee voor toepassing in de ruimtelijke ordening, aldus de RPD. Harde toetsingscriteria blijven uit en zijn volgens de minister ook niet nodig.

Vanaf nu duikt Vitruvius op in diverse beleidsdocumenten ter verduidelijking van het begrip ruimtelijke kwaliteit. Zijn waarden worden daarbij afgestemd op het type beleidskader (ruimtelijke ordeningsnota, architectuurbeleid, landschapsvisie, ...) en mede ingevuld in relatie tot de maatschappelijke en politieke context.

Kwaliteit als nieuwe notie in het beleid

De *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*, waaraan sinds 1985 hard werd gewerkt, is het eerste beleidsdocument waarin de term 'ruimtelijke kwaliteit' een prominente rol speelt. Het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit in het rijksbeleid heeft als doel het versterken van diversiteit (het vergroten van het contrast tussen stedelijke en landelijke gebieden), samenhang en duurzaamheid (bouwen in hoge dichtheid en aandacht voor het milieu).

'Ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald door drie factoren in onderlinge samenhang', zo staat er in de *Vierde Nota*. Het gaat om functie, vorm en tijd. 'Een hoge gebruikswaarde wordt bereikt als in elkaars omgeving gesitueerde functies elkaar niet hinderen, maar ondersteunen.'⁸ Vorm wordt gekoppeld aan de belevingswaarde en de factor tijd aan de toekomstwaarde. Gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde zijn de drie elementen die samen de ruimtelijke kwaliteit gaan bepalen.

De naam Vitruvius wordt niet letterlijk genoemd in de nota. Wel is een aparte paragraaf gewijd aan ruimtelijke kwaliteit, waarin de tekst vergezeld gaat van historische en eigentijdse afbeeldingen van de Grote Markt in Haarlem, aan de hand waarvan de drie waarden worden uitgelegd; 'Gebruikswaarde: een veelheid van functies die elkaar ondersteunen. Belevingswaarde: voor velen het mooiste plein van Nederland. Toekomstwaarde: de Grote Markt in Haarlem, flexibel en duurzaam.'⁹

De nota verschijnt onder verantwoordelijkheid van Ed Nijpels, minister van VROM tussen 1986 en 1989, en belicht de kwaliteit van de leefomgeving met name vanuit een economisch perspectief. Zij staat in het teken van het ontwikkelen en stimuleren van de economische groei. Het beleid richt zich op het versterken van potentieel sterke ruimtelijke gebieden, zoals Schiphol en de Rotterdamse haven: de zogenaamde *mainports*. Het versterken van de internationale concurrentiepositie vindt het Rijk belangrijk. De nota blikt vooruit op het wegvallen van de grenzen binnen de Europese Gemeenschap.

De *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* betekent een omslag in de rol van de Rijksoverheid: de overheid treedt terug en doet een beroep op private partijen om haar ruimtelijke ambities te verwezenlijken. De lagere overheden krijgen de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de 'dagelijkse leefomgeving' en de volkshuisvesting.

In de daaropvolgende periode blijft de Rijksoverheid vooralsnog een rol spelen, al verandert de aard van het beleid. De RPD houdt een oogje in het zeil, maar van directe sturing is geen sprake meer. Vooral bij de bouw van nieuwbouwwijken blijkt dat de tijden veranderen. Door veel meer dan voorheen voor de markt te bouwen en de sociale woningbouw stapsgewijs te ontmantelen gaat de voor Nederland kenmerkende nauwe relatie tussen volkshuisvesting en stedenbouw verloren. Overheidstaken worden gedecentraliseerd en geprivatiseerd. Het bepalen en bewaken van kwaliteit wordt steeds lastiger.

De nota krijgt twee uitwerkingen: de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (Vinex, 1991) en de *Vierde Nota Actualisatie* (Vinac, 1998), die de Nieuwe Sleutelprojecten introduceert. Projectontwikkelaars en beleggers krijgen op basis van dit beleid veel zeggenschap in de ruimtelijke ordening.

De Vinex werkt het kwaliteitsbegrip verder uit. Gebruikswaarde ontstaat onder meer door een optimale concentratie van functies, belevingswaarde door diversiteit en ontwerpqualität en door het beschermen van de cultuurhistorische waarde. Toekomstwaarde is verbonden met duurzaamheid: met een duurzame ruimtelijke structuur en een flexibel gebruik.

Ruimtelijke kwaliteit als legitimatie om te participeren

Bij de in de *Vinac* geïntroduceerde tweede generatie Sleutelprojecten (de eerste reeks stamt uit 1989) is het tot stand brengen van ruimtelijke kwaliteit expliciet als doelstelling geformuleerd.¹⁰ Het betreft zes projecten op en rond de stations van de hogesnelheidstrein, of stations die een zogenaamde 'shuttleverbinding' hebben met de hogesnelheidstrein: Amsterdam-Zuid/WTC en de centrale stations in Rotterdam, Utrecht, Den Haag, Arnhem en Breda. Het doel is om de bereikbaarheid te vergroten en een krachtige sociale en economische impuls te geven om zo de leefomgeving te verbeteren en de concurrentiepositie te versterken. Het Rijk spreekt over hoogwaardige multimodale knooppunten. De bijdrage van de Rijksoverheid aan de gemeentelijke plannen is bedoeld als katalysator voor die planonderdelen, zoals de openbare ruimte, waarin de markt minder investeert. (Stedelijke (her)ontwikkeling is een taak van de lokale overheid.) Het Rijk toetst de masterplannen voor de stationsomgeving inclusief het ontwerp van de

ov-terminal van de gemeente op vijf onderdelen: stedenbouw, verkeer en vervoer, economische effecten, externe veiligheid en financiële haalbaarheid. Verschillende departementen zijn betrokken. De Rijksbouwmeester moet de kwaliteit bewaken. Bij de eerste generatie sleutelprojecten speelt hij alleen een rol bij de bouw van rijkskantoren, nu wordt hij ook gevraagd te kijken naar de kwaliteit van de openbare ruimte - waar functiemenging, menselijke maat en sociale veiligheid geëist worden - en de inbedding van de plannen in hun omgeving. Vanaf 2001 wordt de kwaliteit van de sleutelprojecten bewaakt in zogenaamde bouwmeesteroverleggen, waarin zowel de gemeente, de Rijksbouwmeester als de Spoorbouwmeester zijn vertegenwoordigd.

Het Ruimtelijk Planbureau, de zelfstandige 'opvolger' van de RPD in 2002, concludeert in 2021: 'De sleutelprojecten van de jaren 1990 en 2000 hebben geleid tot een versnelling én kwaliteitsverhoging van de binnenstedelijke transformatie en woningbouw. Ze zijn mede door de samenwerking van verschillende overheden en private partijen een succes geworden. Ook nu zijn dergelijke projecten in regio's met een hoge ruimtedruk geschikt voor de aanpak van complexe ruimtelijke opgaven.'¹¹

Jan Brouwer, Rijksadviseur voor de Infrastructuur 2004-2008, is eveneens enthousiast over de kwaliteit van de diverse sleutelprojecten, die volgens hem een gevolg is van de inzet van de Rijksoverheid. Tijdens het symposium *De Nieuwe Sleutelprojecten: op weg naar 2030*, in 2016: 'Het succes van de NSP [Nieuwe Sleutelprojecten] is medebepaald doordat de centrale overheid een meerwaarde zag en dit bekrachtigde met geld en menskracht. Net als bij het project Ruimte voor de Rivier pakte het Rijk zijn rol. Dit is van groot belang geweest voor de integrale kwaliteit. Ook nieuwe opgaven verdienen een dergelijke drive en aanpak.'¹² Ben van Berkel, verantwoordelijk architect voor het centraal station in Arnhem, vult hem aan. Zonder een duidelijke missie en ambitie is het volgens hem niet mogelijk om een kwaliteit te realiseren van hetzelfde niveau zoals in deze sleutelprojecten.

Ruimte voor architectuur - architectuurbeleid

In dezelfde periode als de *Vierde Nota* ontstaat ook het rijksbeleid voor architectuur, vanuit de overtuiging dat het droevig gesteld is met de kwaliteit van de architectuur. Dit nationale stimuleringsbeleid, aangeduid als 'architectuurbeleid', ontstaat op het grensvlak van het cultuurbeleid en het ruimtelijke beleid, maar richt zich vooral op de culturele dimensie. Het houdt zich bezig met alle vormen van het ruimtelijk ontwerp: naast architectuur ook landschapsarchitectuur en stedenbouw, en krijgt vorm in een aantal sleuteldocumenten, de architectuurnota's. De eerste verschijnt in 1991 onder de titel *Ruimte voor Architectuur*. De doelstelling van het architectuurbeleid luidt 'het scheppen van gunstige voorwaarden voor de totstandkoming van architectonische kwaliteit'.¹³ De overheid vindt het haar taak een zodanig bouw- en cultuurbeleid te voeren dat er architectonische kwaliteit tot stand komt. De nota presenteert een eenvoudige definitie gebaseerd op de notitie over architectonische kwaliteit die Rijksbouwmeester Tjeerd Dijkstra in 1985 in opdracht van de Rijksgebouwendienst schrijft.¹⁴

Een grote rol speelt ook het kwaliteitsbegrip uit de *Vierde Nota Ruimtelijke*

Ordering. Architectonische kwaliteit is volgens de nota opgebouwd uit gebruikswaarde, toekomstwaarde en culturele waarde. De belevingswaarde uit de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordering* is in *Ruimte voor Architectuur* vervangen door culturele waarde. Belevingswaarde heeft volgens de architectuurnota vooral te maken met perceptie, uitgaande van de gebruiker en het nu. Met de culturele waarde wil de nota ook 'de historische factor en het gedachtengoed van de ontwerpers van de gebouwde omgeving' bij de vaststelling van kwaliteit betrekken.

Ruimte voor Architectuur verklaart de drie begrippen als volgt: 'De gebruikswaarde staat centraal bij alle bouwactiviteiten. Bouwwerken vormen investeringsgoederen die nu en op de langere termijn bruikbaar en aantrekkelijk dienen te zijn [...]. Ook groeit het besef dat veel gebouwen nadelige invloed hebben op de gezondheid van de gebruikers en dat daarmee grote maatschappelijke kosten zijn gemoeid. De toekomstwaarde van de gebouwen hangt hiermee samen [...]. Bovendien verwijst de toekomstwaarde naar de geschiktheid voor andere doeleinden (flexibiliteit) en de waarde in de tijd (het cultuurhistorisch kwaliteitsbehoud) [...]. Het gebouwde heeft culturele waarde wanneer het ontwerp een belangwekkend standpunt vertolkt, getuigt van zeggingskracht en oorspronkelijkheid.' 'De culturele waarde verwijst naar de vormkwaliteit en de belevingswaarde.'¹⁵

In de volgende perioden blijven de drie waarden het uitgangspunt in het architectuurbeleid, maar de inhoud verbreedt zich. Het beleid overstijgt voortaan de schaal van het gebouw. Naast architectonische kwaliteit duikt ook de term ruimtelijke kwaliteit in het architectuurbeleid op, dat vanaf 2013 is gepresenteerd in actieagenda's waarin het stimuleren van ontwerp kwaliteit centraal staat. (Het woord 'architectuur' is vanaf 2017 uit de titel geschrapt.) Het woord kwaliteit komt vanaf 2021 in diverse samenstellingen voor in het *Actieprogramma Ruimtelijk Ontwerp 2021-2024*. Naast ruimtelijke kwaliteit ook: leefomgevingskwaliteit, omgevingskwaliteit en kwaliteit van de leefomgeving, aangevuld met kwaliteit van het opdrachtgeverschap en kwaliteit van de inzet van ruimtelijk ontwerp.

Ondersteuning gemeentelijk beleid

Het architectuurbeleid resulteert in een uitgebreid netwerk van voorzieningen en instellingen. Een voorbeeld is de inmiddels opgeheven instelling Architectuur Lokaal, die haar wortels heeft in de Werkgroep 5x5. Deze werkgroep werd uit onvrede over de kwaliteit van de volkshuisvesting aan het einde van de twintigste eeuw opgericht door onder meer Adri Duivesteijn, tussen 1980 en 1989 wethouder Ruimtelijke Ordering en Stadsvernieuwing in Den Haag, samen met twee directeurs van woningcorporaties en twee medewerkers van de Nationale Woningraad. De landelijke publieke discussies die door de Werkgroep 5x5 worden georganiseerd leidden tot het manifest 'Oproep Wonen': een pleidooi voor het opnieuw formuleren van de kwalitatieve doelstellingen voor de volkshuisvesting. Architectonische kwaliteit wordt omschreven als een evenwicht tussen sociale, technische en esthetische waarden, verwijzend naar Vitruvius' utilitas, firmitas en venustas. De werkgroep wil opdrachtgevers opnieuw besef van kwaliteit bijbrengen.

Uit de Werkgroep 5×5 ontstond de Stichting Q, die zich onder voorzitterschap van Fons Asselbergs inzette voor de professionalisering van het opdrachtgeverschap. Asselbergs was tussen 1978 en 1993 wethouder voor de PvdA in Amersfoort en verantwoordelijk voor de leefbaarheid van de historische binnenstad en voor de ontwikkeling van een van de bekendste nieuwbouwwijken in Nederland: Kattenbroek. In 1993 wordt de Stichting Q opgeheven, de werkzaamheden krijgen een vervolg bij Architectuur Lokaal. Architectuur Lokaal wordt opgericht om de kwaliteit van lokaal architectuurbeleid te bevorderen, om het lokale bestuur te stimuleren zich actiever bezig te houden met het opdrachtgeverschap bij architectuur- en stedenbouwopgaven, gezien het feit dat de Rijksoverheid haar rol als opdrachtgever steeds meer overdraagt aan andere (gemeentelijke) partijen.

Via het in 1992 opgerichte Stimuleringsfonds voor Architectuur (sinds 2012 Stimuleringsfonds Creatieve Industrie) stelt de overheid middelen beschikbaar voor gemeentelijke architectuurplannen, waaronder zogenaamde beeldkwaliteitplannen, die de gemeenten moeten helpen met het formuleren van kwaliteit. Beeldkwaliteitplannen ontstaan als reactie op de verplichting tot welstandscriteria in de herziening van de Woningwet van 1 juli 1992. Deze wijziging verplicht gemeenten er onder meer toe om welstandscriteria op te nemen in de gemeentelijke Bouwverordening, vanuit het idee dat er meer samenhang moet ontstaan tussen het ruimtelijk beleid en de welstandszorg. Naast algemene criteria in de bouwverordening heeft de gemeente vanaf nu de mogelijkheid te verwijzen naar specifieke documenten, zoals een beeldkwaliteitsplan. Deze bieden de mogelijkheid om, voorafgaand aan het opstellen van plannen, na te denken over de kwaliteit van de omgeving. Het beeldkwaliteitplan, dat vaak gekoppeld is aan het bestemmingsplan, is juridisch niet bindend, maar wordt gebruikt door welstandscommissies bij de beoordeling. Er worden slechts enkele beeldkwaliteitplannen financieel ondersteund door het stimuleringsfonds. Volgens de beoordelingscommissie van het fonds ontbreekt het bij de meeste plannen aan visie en is het opstellen ervan een kerntaak van de gemeente, die zonder rijkssubsidies tot stand zou moeten komen. De plannen worden gezien als een modeverschijnsel en als een instrument dat stedenbouwkundige leemte bij gemeentelijke diensten moet opvangen.

Welstandstoezicht: een politieke kwestie

Welstandstoezicht is een van de oudste instrumenten voor ruimtelijk kwaliteitsbeleid. De zorg voor architectonische kwaliteit is allereerst een zaak van de lokale overheid. De beoordeling van kwaliteit wordt in de Woningwet van 1962 formeel geregeld. Artikel 85 van deze vernieuwde Woningwet stelt dat gemeenten zich door deskundigen moeten laten adviseren. In de Woningwet van 1901 wordt de toetsing van bouwplannen aan de eisen van welstand al geregeld, maar pas in 1965 wanneer de wijziging van de Woningwet van kracht wordt, wordt het welstandsadvies verplicht bij het afgeven van bouwvergunningen. Vanaf nu moeten bouwplannen voldoen aan 'redelijke eisen van welstand, zowel op zichzelf beschouwd, als in relatie

tot zijn omgeving en de te verwachten verandering daarvan'. Welke eisen dat zijn, wordt overgelaten aan de welstandscommissies. Deze manier van kwaliteitsbewaking past bij het beleid van de overheid om enerzijds te zorgen voor een goede leefomgeving en anderzijds om zich terughoudend op te stellen in de beoordeling. (De welstandsbepaling in de Woningwet heeft niet zozeer tot doel het stimuleren van nieuwe bouwkunst, maar richt zich eerder op het beschermen van bestaande waarden en kwaliteit.)

Sinds haar ontstaan heeft de welstandsbepaling diverse keren ter discussie gestaan. Liberaal gezinden vinden de bepaling te bemoeizuchtig, maar er is tegenwicht vanuit de overtuiging dat kwaliteit met wettelijke garanties moet worden beschermd. Zo stemde in 1983 een meerderheid van de Tweede Kamer tegen het voorstel van de minister van VROM om het welstandstoezicht af te schaffen. Ook tijdens een Algemeen Overleg in 2009 laat de VVD weten welstand 'het toppunt van "betutteling" te vinden'.¹⁶ De VVD-fractie ondersteunt niet alleen het voornemen van het kabinet om de verplichte onafhankelijke welstandstoets af te schaffen en deze aan de gemeente over te laten, maar wil nog een stap verder gaan: wanneer er geen sprake is van historische stads- en dorpskernen en/of monumenten, stelt de VVD voor het gebied welstandsvrij te verklaren. De PvdA koestert daarentegen het onafhankelijke toezicht en is van mening dat er 'ongelooflijk slordig, lelijk, goedkoop, niet-duurzaam en niet-ambitieuze gebouwd (wordt) in Nederland'. Volgens Minister voor Wonen, Wijken en Integratie Van der Laan (2008-2010) is het beoordelen van de kwaliteit 'een moeilijk vak'.¹⁷ De mening van de VVD, dat burgers dit zelf kunnen, deelt Van der Laan niet: 'Ik heb net zo weinig vertrouwen in al die zestien miljoen burgers als ik in mijzelf heb op dit punt. Daarmee probeer ik het terug te brengen tot de kern van de zaak: het is mijn vak niet en het is ook het vak van die zestien miljoen burgers niet. Wij hebben enkele duizenden architecten wier vak het wel is. Die hebben daarvoor geleerd. Ik ga hier niet betogen dat zij het allemaal even knap kunnen, voor zover wij al bevoegd zijn om daarover een oordeel te vellen. Zij oefenen een vak uit. Dat is de kern van waar het hier om gaat.' Van der Laan onderstreept wel het belang van onafhankelijkheid. De wijzigingen uit 2003 hebben naar zijn mening het proces verbeterd, deze is transparanter, democratischer en objectiever geworden. Hij ziet dan ook geen reden opnieuw 'te morrelen aan het systeem'. (Vanaf 1 januari 2003 is de herziening van de Woningwet van kracht. Gemeenten kunnen vanaf dan alleen welstandstoezicht uitoefenen indien zij een welstandsnota hebben opgesteld die vóór 1 juli door de gemeenteraad is vastgesteld. De wijziging is een gevolg van de wens tot transparante en objectieve criteria. Wat wordt verstaan onder 'redelijke eisen' moet duidelijker worden uitgelegd om burgers meer rechtszekerheid te bieden.)

In 2013 wordt een nieuwe bepaling in de wet opgenomen. Inschakelen van onafhankelijke welstandscommissies is dan alleen nog nodig als het college van burgemeester en wethouders dat noodzakelijk acht. Ook gemeentebesturen kunnen voortaan beoordelen of het bouwwerk voldoet aan de criteria. (Vergunningvrije bouwwerken worden niet vooraf aan welstandseisen getoetst.)

Als opvolger van welstands- en monumentencommissies voorziet de Omgevingswet, die sinds 1 januari 2024 in werking is getreden, in een 'gemeentelijke adviescommissie'. De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (tot 2013 Federatie Welstand) vindt het belangrijk dat de gemeenteraad verantwoordelijkheid neemt voor het hele stelsel van kwaliteitsadvisering. De federatie heeft daarom, met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, de 'Handreiking Adviesstelsel Omgevingskwaliteit' (2020) uitgebracht om gemeenten te ondersteunen.

Tegenwoordig hebben veel steden een commissie ruimtelijke kwaliteit waarin aandacht is voor én cultureel erfgoed én nieuwe ingrepen. Diverse huidige adviescommissies vervullen een actieve rol vóór het proces, om daarmee de ontwikkeling van een bouwproject zo vlot en soepel mogelijk te laten verlopen. Daarnaast is kwaliteitsadvisering niet meer beperkt tot een gebouw.

Cultuurhistorie en ruimtelijke kwaliteit

In 1991 verschijnt ook de nota *Cultuurhistorische kwaliteit in de ruimtelijke orde*.

Deze nota is opgesteld door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (sinds 2009 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed), die daarmee de cultuurhistorie als factor voor kwaliteit van de omgeving onder de aandacht wil brengen.

Het is een vervolg op een door de dienst georganiseerde studiebijeenkomst 'Monumentenzorg op het breukvlak van twee eeuwen. Confrontatie tussen beeld en essentie' die in september 1988 plaatsvindt in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en de Federatie Welstandstoezicht. Sinds het Europees Monumentenjaar 1975 denkt de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, net als de RPD, na over haar positie, ook binnen de ruimtelijke ordening.

De belangstelling voor cultuurhistorie neemt sindsdien alleen nog maar toe. In het regeerakkoord van 1998 wordt het behoud van cultureel erfgoed essentieel geacht voor integratie en cohesie in de samenleving: 'enerzijds voor het besef van wat ons bindt, anderzijds voor differentiatie, voor individuele ontplooiing. Beide aspecten, integratie en differentiatie, zijn in het bijzonder van belang in een samenleving met een culturele diversiteit als de onze.'¹⁸

De interesse voor cultuurhistorie lijkt voort te komen uit de bezorgdheid om karakteristieke eigenschappen te verliezen, nu het landschap op grote schaal verandert.

Volgens het ministerie van VROM is erfgoed van belang voor de ruimtelijke kwaliteit. Cultuurhistorie krijgt onder meer een plaats in de Vinac en in *De Ruimte van Nederland, Startnota Ruimtelijke Ordening* (1999). Door het veiligstellen van 'basiswaarden in onze samenleving', waarmee de historisch gegroeide ruimtelijke situatie en het bodemarchief worden bedoeld, zet de Vinac in op het behouden en versterken van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving.¹⁹

Ingrepen die de samenhang en waarden van natuurgebieden en karakteristieke landschappen kunnen schaden zijn uit den boze. Het belang van cultuurhistorie voor de ruimtelijke ordening, verwoord als een bijdrage aan de identiteit, de belevingswaarde en internationale herkenbaarheid van ons land, krijgt tevens een plek in de *Startnota Ruimtelijke Ordening*. Deze nota, in januari

1999 gepresenteerd door Jan Pronk, tussen 1998 en 2002 minister van vrom, wordt ook wel aangeduid als de *Houtskoolschets*. De nota toont nieuwe ideeën over de toekomstige inrichting van Nederland, en pleit voor een versterking van de culturele identiteit en het streven naar meer verscheidenheid en ruimte voor nieuwe culturele kwaliteiten. ‘We willen de cultuurhistorische rijkdom duurzaam in stand houden en tegelijkertijd zorgen voor meer verscheidenheid en voor het scheppen van nieuwe culturele kwaliteiten. Zo krijgt Nederland meer scherpte, meer reliëf en meer tijdsbesef.’²⁰ De nota sluit aan op het advies ‘Stedenland-Plus’ van de vrom-raad uit 1998, waarin de rol van de culturele identiteit een van de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid is. Dit advies verschijnt naar aanleiding van het project ‘Verkenning ruimtelijke perspectieven - Nederland 2030’ (zie verderop). Ook in andere publicaties en adviezen toont de vrom-raad zijn belangstelling voor de culturele dimensie, zoals in ‘Stad en wijk: verschillen maken kwaliteit’. In het advies ‘Sterk en mooi platteland, strategieën voor het landelijk gebied’ ondersteunt de vrom-raad het initiatief van de directie Cultureel Erfgoed (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, OCenW) om via apart beleid voorwaarden te scheppen zodat de cultuurhistorische identiteit sterker richtinggevend wordt voor de ruimtelijke inrichting. Deze wens mondt uit in een afzonderlijke nota die in 1999 onder de naam *Belvedere* het licht ziet. Bij de initiatiefnemers speelt vooral de ambitie om cultuurhistorie in stad en land te benutten bij ruimtelijke ontwikkelingen, die onvermijdelijk zijn, en deze te integreren. De cultuurnota voor de periode 1997-2000, *Pantser of ruggengraat* (1996), vormt het kader. Daarin staat dat de relatie tussen het cultuurhistorisch beleid en de ruimtelijke ordening versterkt zal worden. De staatssecretaris van OCenW, Aad Nuis (1994-1998), gaat hierbij uit van een ontwikkelingsgerichte benadering van cultuurhistorie. In 1999 is de *Nota Belvedere* gereed. De nota formuleert twee doelen: het versterken van de tijdige inbreng van de cultuurhistorische en ontwerpende disciplines bij ruimtelijke opgaven, en het aankweken van een meer toekomstgerichte visie op het gebouwde en landschappelijke erfgoed. Voor dit laatste is de slogan ‘behoud door ontwikkeling’ bedacht. Via de *Nota Belvedere* moet Nederland meer oog voor kwaliteit en identiteit krijgen, ‘die geïnspireerd is op het verleden, maar klaar staat voor de toekomst’.²¹ (Het Stimuleringsfonds voor Architectuur, een van de instrumenten van het architectuurbeleid, voert een deel van het Belvederebeleid uit. De beleidsbrief *Modernisering Monumentenzorg* vervangt vanaf 2009 het Belvederebeleid.)

Het begrip kwaliteit krijgt met de integratie van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening een nieuwe dimensie. *De Architectuur van de Ruimte. Nota over het architectuurbeleid 1997-2000* stelt: ‘Bij een integraal kwaliteitsbeleid is een analyse van de historisch-ruimtelijke ontwikkeling onmisbaar.’²² De verantwoordelijke ministeries voor het architectuurbeleid, OCenW, vrom, Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) en Verkeer en Waterstaat (VenW), dezelfde als voor het Belvederebeleid, zijn ervan overtuigd dat cultuurhistorische waarden een bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit.

Nieuwe criteria en een nieuwe nota

In 1996 stelt de RPD in het beleidsdocument 'Ruimtelijk beter investeren' aan de hand van de drie kernaspecten gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde nadere criteria op voor ruimtelijke kwaliteit. Gebruikswaarde betreft de functionele geschiktheid, het doelmatig gebruik, de doelmatige aanleg, het doelmatig beheer, de samenhang, bereikbaarheid en de wisselwerking tussen deze componenten. Belevingswaarde omvat de identiteit, diversiteit, herkenbaarheid en de zingeving. Toekomstwaarde heeft betrekking op de sturende werking, de doelmatigheid in de tijd, de uitbreidbaarheid, de aanpasbaarheid en de duurzame structuur.

De dienst is niet de enige die zich bekommert om het begrip. Ook de VROM-raad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) doen in 1998, wanneer er hard wordt gewerkt aan een nieuwe nota voor de ruimtelijke ordening, een duit in het zakje. De VROM-raad introduceert in het advies *Stedenland-plus* vier termen om ruimtelijke kwaliteit handen en voeten te geven. Economische doelmatigheid (maatstaf hierbij is de doelmatigheid van het grondgebruik, zoals productiviteitsniveau en rendementsontwikkeling), ecologische duurzaamheid (de duurzaamheid van de bestaande ruimtelijke inrichting, gebiedsgebonden, in termen van verspilling, verschraling 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) en culturele identiteit (de maatstaf hierbij is de belevingswaarde van het betreffende grondgebruik, zoals cultuurhistorische waarde, streekeigenheid, afwisseling en diversiteit).

De WRR doet in 1998 beroep op onder anderen Arnold Reijndorp, Ivan Nio en Vincent Kompier om het begrip, vanuit verschillende invalshoeken, nader te bepalen. Dit mondt uit in de studie *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, waarin de raad concludeert dat vorm en inhoud van het ruimtelijk beleid ingrijpend moeten veranderen. De raad pleit voor een open planvorming waarbij de samenleving 'in een zo vroeg mogelijk stadium dient te worden betrokken'.²³ Daarnaast zouden in het beleid projecten met nationale belangen benoemd moeten worden.

In de nota *Ontwerpen aan Nederland. Architectuurbeleid 2001-2004* kiest de overheid voor het benoemen van nationale projecten (nieuwbouw, beleidsvraagstukken en programma's met maatschappelijke impact en politieke lading) om kwaliteit van meet af aan als doelstelling mee te nemen. Via dit nieuwe instrument, de zogenaamde Grote Projecten, bedacht door Rijksbouwmeester Wytze Patijn, wil het architectuurbeleid het Rijk vooral naar zichzelf laten kijken ('*practice what you preach*'). Omdat beleid vaak blijft steken in mooie doelstellingen adopteren vijf ministers (OCW [Onderwijs, Cultuur en Wetenschap], VROM, LNV, VenW en EZ [Economische Zaken]) tien Grote Projecten. De kwaliteit die het Rijk via deze projecten wil tonen, komt vooral tot uiting in de meer architectonische opgaven. (Rijksbouwmeester Jo Coenen, de opvolger van Patijn, probeert via ontwerpend onderzoek grip op de opgaven te krijgen, en dat heeft [uiteindelijk] onder meer de oprichting van het College

van Rijksadviseurs tot gevolg.) Als de Grote Projecten één ding aantonen, dan is het wel hoe versnipperd het opdrachtgeverschap is en welke consequenties dit heeft voor de verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid. Ze tonen ook hoe weerbarstig de praktijk is, met al zijn politieke en economische belangen.

Een Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening?

Volgens minister Pronk heeft ruimtelijke ordening twee hoofddoelen. Naast het faciliteren van de economische ontwikkeling (waaronder hij ook de werkgelegenheid rekent en niet alleen groei) is dat het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit. Het gaat hierbij om het verdelen van ruimte over een aantal functies: wonen, werken, water, natuur, infrastructuur, landbouw en recreatie. Pronk is van mening dat al deze functies in meer of mindere mate een cultureel aspect hebben. Hij legt zijn visie neer in de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening - Ruimte maken, ruimte delen*, die in concept op 15 december 2000 wordt uitgebracht. Gestreefd wordt naar een mooie en functionele leefomgeving van de ‘beperkte oppervlakte die Nederland ter beschikking staat’. Om dit te bereiken zijn zeven criteria voor ruimtelijke kwaliteit geformuleerd: ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat.²⁴

Onder ruimtelijke diversiteit wordt verstaan: het accentueren van verschillen tussen stad en land (donker en licht, druk en stil), onder economische functionaliteit: het goed op elkaar aansluiten van functies (wonen, werken, mobiliteit, en ontspanning), onder culturele diversiteit: ruimte voor verscheidenheid aan culturele, recreatieve en bewegingsactiviteiten, onder sociale rechtvaardigheid: het tegengaan van ongelijkheid tussen sociale groepen en regio, onder duurzaamheid: het beschermen of herstellen van ecologische systemen, evenals het ruimtelijk systeem van steden en platteland, aantrekkelijkheid betekent het behoud van landschaps- en stedenschoon als cultuuropgave: aandacht voor inrichting en ontwerp en met menselijke maat: de inrichting van de ruimte moet passen bij de behoeften en de belevingswereld van de burgers.

Om de ruimtelijke opgaven te realiseren en de ruimtelijke kwaliteit te vergroten is gekozen voor drie ‘interventiestrategieën’: het intensiveren van het ruimtegebruik in de steden, het combineren van functies en het transformeren van gebieden met een relatief geringe ruimtelijke kwaliteit.²⁵ De geschiedenis moet waar mogelijk als inspiratiebron dienen.

De *Vijfde Nota* is niet verder gekomen dan een conceptmodel, dat niet door het parlement is behandeld en later is opgegaan in de *Nota Ruimte* (2004). (Dit was echter geen planningsdocument in de zin van de vorige nota’s.)

Ruimtelijke kwaliteit als communicatiemiddel

Om het begrip ruimtelijke kwaliteit te conceptualiseren en operationaliseren, ontwikkelen onderzoekers van NETHUR (Netherlands Graduate School of Urban and Regional Research) en van Alterra (kennisinstituut voor de groene leefomgeving van Wageningen University & Research) in 2001 in opdracht van Habiforum (Expertisewerk Meervoudig Ruimtegebruik) en de Raad

voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) een analysekader: een matrix met kenmerken die met ruimtelijke kwaliteit te maken hebben.

Ruimtelijke kwaliteit wordt gekoppeld aan economische, sociale, culturele en milieubelangen en aan ontwerpeisen (op de x-as als economisch, sociaal, ecologisch en cultureel aangegeven). Per kolom zijn criteria, aspecten van ruimtelijke kwaliteit, vermeld die corresponderen met gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde (op de y-as); te denken aan bereikbaarheid, toegang, veiligheid; imago, ongelijkheid, schoonheid en contrast en flexibiliteit, insluiting, ecosystemen en erfgoed.²⁶ Het kader moet meer duidelijkheid brengen in de risico's en kansen en het begrip ruimtelijke kwaliteit hanteerbaar maken. Tevens is het doel van de verkenning om ruimtelijke kwaliteit in verband te brengen met meervoudig ruimtegebruik. De onderzoekers zien het resultaat, de matrix, als een communicatiemiddel bedoeld voor alle betrokken partijen om tot een gedeelde ambitie te komen, als de start van een discussie.

Maar ook deze matrix zal geen eenduidig antwoord geven op 'de vraag welke omgeving of welk gebouw een hoge ruimtelijke kwaliteit heeft: het antwoord hangt immers af van de manier waarop het gebied of het gebouw gebruikt wordt, door wie en wanneer. De vraag welk belang de doorslag krijgt, is afhankelijk van politieke keuzes', concluderen de onderzoekers. 'De ruimtelijke kwaliteit van een landschap wordt door een recreant anders beleefd dan door de boer die er efficiënt en met profijt zijn beroep wil uitoefenen. De ruimtelijke kwaliteit van een dynamisch stadscentrum wordt door een gezin met kinderen anders beleefd dan door een student.'²⁷

De Nota Ruimte - Decentraal wat kan, centraal wat moet

De *Nota Ruimte*, gericht op de periode 2010-2030 en een product van de ministeries van VROM, VenW, LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en EZ, brengt alle ruimtelijke onderwerpen samen in één nota. Het hoofddoel van het kabinet is om vanuit de ruimtelijke ordening bij te dragen aan een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land. Het motto luidt: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.²⁸

De nota toont een verdere deregulering - minder regels en voorschriften en sturing op hoofdlijnen - en decentralisatie van verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten. Uitgangspunt is het subsidiariteitsbeginsel. Het afwegen van belangen vindt plaats op het gemeentelijke niveau, tenzij er nationale (substantiële) belangen in het geding zijn.

Onderdeel van de nieuwe 'sturingsfilosofie' is de 'ontwikkelingsplanologie'. In plaats van beperkingen opwerpen wil het Rijk ontwikkelingen stimuleren. Het draagt hierbij verantwoordelijkheden over aan andere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Hiermee hoopt het op nieuwe en betere oplossingen voor complexe opgaven en een verbetering van 'de ruimtelijke kwaliteit van het gebied als geheel'.²⁹

De nota gebruikt opnieuw de drie waarden van Vitruvius en voorziet deze van een aantal trefwoorden. Gebruikswaarde: veiligheid, externe effecten, toegang; belevingswaarde: cultureel besef, diversiteit, menselijke maat, identiteit en afleesbaarheid van cultuurhistorie en schoonheid, ruimtelijke

variatie en toekomstwaarde: duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd. De waarden komen samen in wat wordt aangeduid als de 'basiskwaliteit'. In een aantal gebieden streeft het Rijk naar meer dan de basiskwaliteit, naar extra kwaliteit. Het betreft gebieden van 'nationaal belang'.³⁰ Deze worden aangeduid als de Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS). De hoofdstructuur moet bijzondere landschappen en cultuurhistorische waarden borgen en ontwikkelen.

Het *Actieprogramma Ruimte en Cultuur* (waarin het rijks architectuurbeleid voor de periode 2005-2008 is beschreven) wordt gezien als een aanvullend programma, gericht op het verleiden van anderen 'tot het realiseren van hogere ruimtelijke kwaliteit, bovenop de in de *Nota Ruimte* vastgelegde basiskwaliteit'.³¹

Wat het begrip 'basiskwaliteit' precies inhoudt wordt niet duidelijk. Dit constateert ook de vrom-raad in de *Verkenning Ruimtelijke kwaliteit* (februari 2011). De vraag is of het 'ook iets meer (mag) zijn dan een compromis' en of er 'met een zorgvuldige afstemming ook extra kwaliteit (valt) te bereiken?'³²

De minister van vrom, Sybilla Dekker, presenteert op 27 april 2004 de *Nota Ruimte* aan het kabinet. De coalitiepartijen vvd, cda en D66 kunnen zich vinden in de grote verantwoordelijkheid voor lagere overheden. De oppositiepartijen PvdA, sp en GroenLinks missen ambitie van het Rijk. In 2006 krijgt de nota een wettelijke status. De nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (1 juli 2008 van kracht) volgt de ingezette koers: minder gedetailleerde regels en voorschriften moeten de wetgeving eenvoudiger maken. Het Rijk wil louter sturen op hoofdlijnen. De filosofie van de *Nota Ruimte* staat loodrecht op de alom gedeelde kritiek op de verrommeling, die juist om meer regie vraagt.

Daar waar het de overheden lijkt te ontbreken aan kwaliteitsbesef, is die notie er wel bij de bevolking en de vakgemeenschap. Maar die zijn niet positief gestemd. Hoewel beide groepen vaak van mening verschillen en de kwaliteit anders beoordelen, zijn ze het nu eens: de kwaliteit van de leefomgeving is onder de maat.

De kwaliteit van de leefomgeving staat ter discussie

Vanuit de samenleving komt er rond de eeuwwisseling steeds meer commentaar op de ruimtelijke inrichting van Nederland, met name op de toenemende druk door de aanleg van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen; op de open ruimte. Meer dan de helft van de Nederlandse bevolking denkt dat het landschap alleen maar lelijker wordt.³³

Er staan verschillende plannen op stapel, maar dit leidt niet tot tevredenheid over de kwaliteit. Veel plannen stuiten op kritiek. Twee derde van de Nederlandse bevolking vindt dat Nederland te vol is.³⁴ Het is meer een gevoel dan werkelijkheid. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het percentage van het Nederlandse landschap dat is bebouwd 8% bedraagt; infrastructuur neemt 4% beslag, water 15% en groen 73%.³⁵

Naar aanleiding van 'De Nieuwe Kaart van Nederland' (1997), waarop alle op stapel staande plannen tot 2005 zijn ingetekend (dat wil zeggen de plannen voor meer dan 50 woningen en bedrijventerreinen groter dan 10 hectare),

spreekt Tracy Metz, redacteur *NRC Handelsblad*, daarom liever over ‘volgestrooid’ dan over ‘volgebouwd’. ‘Niet alleen met woningen en vakantiehuisjes en bedrijventerreinen en wegen, maar met dingetjes: schuurtjes, onduidelijke bobbels van zwart hoogglans plastic, voedersilo’s, caravanstallingen, ligboxen. Dingen die niemand heeft bedacht of gewild, maar die het landschap als het ware zijn overkomen.’³⁶

De waardering voor het nog onbebouwde landschap groeit rond de eeuwwisseling en tegen de top-downmentaliteit van de plannenmakers komt verzet. Burgers eisen meer zeggenschap over hun eigen leefomgeving. De kritiek wordt samengevat onder de algemene noemer: ‘verrommeling van het land’.

De *Nota Ruimte* onderschrijft de druk op de ruimtelijke kwaliteit: ‘[...] het landschap “verrommelt” en versnipperd door onder andere aanleg van infrastructuur, verstedelijking en intensivering van de landbouw.’³⁷ Hierdoor kunnen voor Nederland kenmerkende waarden verdwijnen.

Om de verrommeling tegen te gaan stellen de ministeries van VROM en EZ in 2009 via de *Innovatieregeling Mooi Nederland* geld beschikbaar voor inspirerende en voorbeeldstellende projecten van publieke en private partijen, zoals de herstructurering van bedrijventerreinen. Voor de verrommeling langs de snelwegen is expliciet aandacht vanuit de architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland* (2000). Het Grote Project Routeontwerp A12 en het interdepartementaal Steunpunt Routeontwerp (dat in 2005 wordt opgericht) besteden aandacht aan het ontwerp van rijkswegen en het omliggende landschap. De Rijksadviseur voor de Infrastructuur, vanaf 2004 actief als lid van het College van Rijksadviseurs, is een boegbeeld voor de ‘nieuwe’, integrale aanpak van infrastructurele opgaven.

Het visiedocument ‘Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving’ (2012) en het team ‘Ruimtelijke Kwaliteit en Vormgeving’ hebben tot doel de ruimtelijke kwaliteit van alle projecten van Rijkswaterstaat, waaronder aanleg, beheer, onderhoud, vervanging en renovatie, te bewaken.

Het ‘Kompas RWS’ (Ovaa & Benschop, 2021), met daarin een nieuwe organisatiestrategie, benoemt ‘Duurzaamheid en Leefomgeving’ als een van de onderwerpen waarop de organisatie zich de komende tijd wil richten, met expliciete aandacht voor ruimtelijke kwaliteit.

Een leeg begrip

De ruimtelijke kwaliteit staat volgens VROM-raad vooral onder druk door een gebrek aan een ruimtelijke visie bij de overheid. In de verkenning ‘Ruimtelijke kwaliteit’ (2011) benoemt de raad een aantal belemmeringen die de realisering van ruimtelijke kwaliteit bemoeilijken. De raad is van mening dat ruimtelijke kwaliteit een leeg begrip is geworden, ‘dat in zichzelf onvoldoende sturing kan geven en dat geen structurele plek heeft in het afwegingsproces.’³⁸

De raad pleit voor het koppelen aan een urgente, richtinggevende maatschappelijke opgave, zoals duurzame ruimtelijke ontwikkeling, gericht op transformatie en beheer.

Volgens de raad is ruimtelijke kwaliteit niet ‘de kers op de taart’, ‘maar

het “desem” van onze leefomgeving’.³⁹ In haar ogen wordt de discussie over kwaliteit vaak louter gevoerd over de esthetische aspecten, terwijl het zou moeten gaan over ‘goed’: functioneel, mooi en toekomstbestendig. (Dit omvat de drie waarden van Vitruvius: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.) Het gaat daarbij niet alleen of een ingreep moet plaatsvinden, maar vooral ook om waar die volgens de raad moet plaatsvinden. ‘Een goed gebouw op een slechte plek levert immers geen ruimtelijke kwaliteit.’⁴⁰ De raad is van mening dat het objectief benoemen van ruimtelijke kwaliteit, zonder koppeling aan de opgave, niet mogelijk is.

Kwaliteitsexperts

Met het terugtreden van de overheid en het overhevelen van taken naar marktpartijen geeft de overheid aan het einde van de vorige eeuw de ambitie op om zelf over voldoende kennis te beschikken om kwaliteit inhoudelijk te beoordelen. In lijn met de decentralisatie van het ruimtelijk ordeningsbeleid wordt de kwaliteit de verantwoordelijkheid van de provinciale en lokale overheden, die hiervoor vaak externen inschakelen (supervisoren, stadsbouwmeesters, kwaliteitsteams). Zo zijn er in 2014 circa 450 kwaliteitsteams die adviseren over de ruimtelijke kwaliteit van gebouw tot regio.⁴¹ Een aanzienlijk aantal, zeker gezien het feit dat Nederland op dat moment 403 gemeenten telt. Ze springen (noodgedwongen) in het gat dat de afgelopen decennia is ontstaan: het gemis aan inhoudelijke deskundigheid bij de overheden zelf.

Ook anno 2026 wordt het aantal, ondanks dat dit moeilijk lastig te noemen is op ongeveer 450 geschat.⁴² Soms betreft dat een individu; in andere gevallen, vaak bij provincies, een team van circa tien ontwerpers en planologen die zich gezamenlijk buigen over ruimtelijke kwaliteit. De adviseurs geven gevraagd en ongevraagd advies over onderwerpen die de kwaliteit van de leefomgeving aangaan en richten zich op de samenhang tussen de verschillende maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Tevens zijn er vele stadsarchitecten actief als adviseur voor de ruimtelijke kwaliteit. Naast stadsarchitect worden ze ook aangeduid als stadsbouwmeester, stadsstedenbouwer of stadsontwerper. Deze stadsbouwmeesters zijn bij amendement in de Woningwet opgenomen. De gewijzigde Woningwet 2007 biedt de mogelijkheid om in plaats van een welstandscommissie een stadsbouwmeester te benoemen. De stadsbouwmeester wordt hiermee voor het eerst wettelijk gedefinieerd als een onafhankelijke deskundige, benoemd door de gemeenteraad, die burgemeester en wethouders adviseert over de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk of standplaats, waarvoor een bouwvergunning is aangevraagd, voldoet aan de redelijke eisen van welstand.

In het landelijke Bouwmeesternetwerk, dat het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs coördineert ontmoeten de diverse bouwmeesters elkaar en discussiëren ze onder meer over de organisatie van ruimtelijke kwaliteit.

Decentralisatie ruimtelijk beleid

Ter voorbereiding op hun advies over de toekomst van het ruimtelijk beleid hebben de raden voor de leefomgeving en infrastructuur (VROM-raad, Raad voor het Landelijk Gebied en Raad voor Verkeer en Waterstaat) in 2011 drie

essays laten schrijven over de decentralisatie van het ruimtelijk beleid. Barrie Needham, emeritus hoogleraar planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen schrijft in zijn stuk 'Centraal en decentraal in het Nederlandse ruimtelijke beleid': 'Mijn leeftijds- en vakgenoten betreuren deze verandering [decentralisatie] ten zeerste. Zij hebben het over een "crisis in de planologie", "the Netherlands spatial doctrine in disarray" en het ontbreken van "een ruimtelijke agenda". Zij missen een sterk "ruimtelijk kader", zoals werd gegeven door het economisch kerngebied en het nationale stedelijke netwerk. Vanuit mijn achtergrond - ingewijd in het vak in Engeland waar de verticale coördinatie totaal anders wordt geregeld - deel ik die sentimenten en die nostalgie niet. De situatie van "Eén ruimtelijk beleid gevoerd door drie overheidsniveaus" die in Nederland zo lang duurde is voor mij abnormaal en nog steeds wekt het verwondering bij mij op. Waar de verandering nu naar toe gaat komt mij als "normaal" over. Hiermee spreek ik geen oordeel uit over de kwaliteit van de ruimtelijk inrichting die in die "abnormale" periode met behulp van het ruimtelijk beleid werd gerealiseerd, in tegendeel. Maar vanuit deze achtergrond kan ik wellicht iets nuttigs zeggen over hoe Nederland na de wending die kwaliteit kan behouden.'⁴³

Needham is van mening dat het motto 'Centraal wat moet, decentraal wat kan' 'nagenoeg inhoudsloos is - zonder een grondige invulling - volstrekt onvoldoende voor de afbakening van taken en verantwoordelijkheden'.⁴⁴ Hij oppert dat de Nederlandse overheid, in navolging van de Engelse *Planning policy statements*, minimale eisen kan opstellen voor collectieve voorzieningen als ziekenhuizen en scholen e.d. (vergelijkbaar met de eisen die ze stelt in Bouwbesluit, waterveiligheid en milieu); en deze kan opnemen in een algemene maatregel van bestuur. Hij ziet deze manier als lichte, maar niet onbelangrijke manier om nationaal ruimtelijk beleid te voeren.

In zaken die de gemeentegrenzen overstijgen (denk aan bedrijventerreinen, grootschalige winkelcentra, maar ook veranderingen in energievoorzieningen) dient de overheid naar zijn mening wel een standpunt in te nemen en daar dan ook (financiële en bestuurlijke) consequenties aan te verbinden.

De essays en het advies verschijnen een jaar voor de ontmanteling van vrom.

Herverkaveling

Verrommeling of niet: in 2010, bij de formatie van kabinet-Rutte I - een minderheidskabinet bestaande uit de vvd en het cda met gedoogsteun van de pvv - worden de taken van ministeries die zich bezighouden met planning herverkaveld. vrom verdwijnt; de portefeuilles milieu en ruimtelijke ordening gaan naar het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). (De Rijksbouwmeester komt onder de vleugels van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.) Het ministerie van LNV verliest zijn zelfstandigheid en gaat samen met dat van EZ verder in het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELenI), vanaf 2012 (weer) het Ministerie van Economische Zaken. Het kabinet streeft naar een kleinere overheid (met minder ministeries) en meer samenhang.

‘Ruimtelijke kwaliteit begint met verbeelding’

Zef Hemel over de kracht van voorbeeldplannen

Sinds 2022 bekleedt planoloog Zef Hemel de Abe Bonnema-leerstoel voor Ruimtelijke herontwikkeling en revitalisatie van rurale en urbane regio's aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de Technische Universiteit Delft. Al wandelend onderzoekt hij de toekomst van het platteland, door hem opgevat als een dynamisch en problematisch onderdeel van de ruimtelijke ordening.

Het verbinden van ruimtelijke planning aan toekomstontwerpen is een constante in het denken van Hemel. Al in de jaren tachtig werkte hij mee aan vier toekomstscenario's binnen de Stichting Nederland Nu als Ontwerp (NNAO), een initiatief van ontwerpers en wetenschappers dat in de jaren 1984-1989 spectaculaire beelden schetste voor het jaar 2050.

Ambtenaren van de Rijksplanologische Dienst bezochten regelmatig de bijeenkomsten van NNAO. Het initiatief viel samen met groeiende belangstelling binnen de Rijksoverheid voor ontwerpen en ruimtelijke kwaliteit.

In 1989, een jaar na het verschijnen van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*, werd Hemel gevraagd om de Rijksplanologische Dienst bij de uitvoering te helpen. Daar schreef hij teksten voor een klein team dat zich richtte op de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving, een thema dat in de Vierde Nota een unieke plek had gekregen, maar waarvan niemand goed wist hoe daaraan inhoud te geven.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit bij lagere overheden lag, wilde de Rijksoverheid het een impuls geven. Dat het Rijk dat deed was niet onomstreden. Hemel schreef voor het projectteam Voorbeeldplannen Vierde Nota, een experimenteel

stimuleringsbeleid dat van 1989 tot 1993 liep. ‘Niet bedoeld als centraal sturingsinstrument, maar als een manier om vernieuwende, creatieve en realistische plannen te bevorderen die de ruimtelijke kwaliteit concreet konden maken. Overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen werden uitgenodigd om ideeën aan te dragen die bijdroegen aan een betere dagelijkse leefomgeving. Uit deze brede oogst werd jaarlijks een selectie gemaakt van de meest veelbelovende ideeën, die vervolgens werden uitgewerkt tot voorbeeldplannen met potentie voor realisatie én navolging.’

Ieder jaar werden thema's gekozen waarop de plannen moesten aansluiten, voorbeelden zijn: Kringlopen ruimtelijk vormgeven, met oog voor energie, water, grondstoffen en afval; Cascoplaning in het landelijk gebied, als antwoord op de druk van landbouw, natuur, wonen en recreatie; Openbare ruimte: als ontmoetingsplek, met aandacht voor vormgeving en toegankelijkheid; Naoorlogse woonwijken: verbeteren van de leefbaarheid en afstemming tussen vorm en functie; Beperking van de (auto)mobiliteit en Vernieuwing van de bedrijfsomgeving. Sommige thema's kwamen, met een iets ander accent, meerdere jaren terug. Aandacht voor het milieu was een terugkerend onderwerp in ieder thema, zoals dat ook in de ruimtelijke ordening een grotere rol ging spelen.

De voorbeeldplannen werden jaarlijks gepresenteerd in zogenoemde Ideeënboeken, uitgegeven door de SDU (tot 2007 de officiële uitgever van de Nederlandse overheid). Hiermee wilde de Rijksplanologische Dienst niet alleen plannen tonen, maar vooral het denken over de praktische invulling van ruimtelijke kwaliteit stimuleren.

De respons was groot. In 1990 werden 170 ideeën ingezonden door onder meer gemeenten, ontwerpers (landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen), provincies, universiteiten (waaronder Leiden, Wageningen en Utrecht), woningbouwverenigingen en stichtingen zoals Stichting Natuur en Milieu. Ruim 200 inzendingen in 1989, ruim 100 in 1991, ruim 160 in 1992. (Ter vergelijking: het Stimuleringsfonds voor Architectuur ontvangt in 1993 129 subsidieverzoeken, maar hiervan is slechts een deel een aanvraag voor het uitwerken van een idee tot een plan.)

Hemel geeft aan dat externe deskundigen, waaronder vakverenigingen als BNSP, BNA, NVTL en universiteiten zoals de TU Delft, bij de selectie een rol speelden. 'Zij beoordeelden de plannen op visie, vernieuwingskracht, voorbeeldwerking en uitvoerbaarheid, met aandacht voor een landelijke spreiding en variatie in de gekozen thema's. Geselecteerden kregen de middelen die nodig waren om de ideeën uit te werken. Wethouders togen naar Den Haag en ontmoetten daar de minister. Publiciteit diende om het gesprek over kwaliteit op gang te brengen. Na afloop werd elk plan in een fraaie brochure gevat, die werden verspreid in heuse cassettes, voor elk thema een.'

Hoewel het project na vijf jaar werd afgerond, onder andere door de komst van het Stimuleringsfonds voor Architectuur dat, gefinancierd vanuit het architectuurbeleid, via subsidies het gemeentelijke beleid moet bevorderen, liet het volgens Hemel belangrijke sporen na. Niet alleen genereerde het de inzet van gemeenten en ontwerpers voor de kwaliteit van de leefomgeving, het liet vooral zien hoe de Rijksoverheid, ook zonder directe sturing, een cultuur van ruimtelijke kwaliteit kan stimuleren.

Hemel is van mening dat die terughoudende, maar richtinggevende rol van de Rijksoverheid nog altijd relevant is. 'Het is prettig als de Rijksoverheid niet alles wil bepalen, maar wel een duidelijke toekomstgerichte agenda schetst; waar moeten de vakgenoten en de gemeenten zich op richten de komende tien, twintig jaar?

Daarbij zouden een paar strategische thema's gekozen moeten worden, waarop ontwerpers en gemeenten vrijelijk plannen kunnen indienen. Gericht stimuleren, zoals men via de Voorbeeldplannen deed, biedt de mogelijkheid aan gemeenten, ontwerpers en ook de bevolking om mee te denken en te bouwen aan ruimtelijke kwaliteit.'

‘Sturen op kwaliteit’

Dirk Sijmons over het succes van Ruimte voor de Rivier

Landschapsarchitect Dirk Sijmons was tussen 2004 en 2008 de eerste Rijksadviseur voor het Landschap. Vanaf 2006 was hij voorzitter van het kwaliteitsteam (Q-team) Ruimte voor de Rivier. De wortels van de dubbele doelstelling van dit rijksprogramma - waterveiligheid én landschappelijke kwaliteit - zijn terug te herleiden tot het baanbrekende ‘Plan Ooievaar’ (1985), een plan samengesteld door een integraal team met landschapsarchitecten, een civiel ingenieur, kunsthistoricus en een ecooloog, dat een geheel nieuwe benadering introduceerde voor natuurontwikkeling in het rivierengebied. Dit plan, winnaar van de eerste Eo Wijers-prijsvraag Nederland-Rivierenland, markeerde tevens de start van het bureau H+N+S Landschapsarchitecten, opgericht in 1990 door Sijmons, Dick Hamhuis en Lodewijk van Nieuwenhuijze. Voor zijn brede inzet, in onderwijs, publicaties, tentoonstellingen (zoals de IABR 2014: Urban by Nature), ontvangt Sijmons diverse prijzen, waaronder de sir Geoffrey Jellicoe award (2017), de hoogste onderscheiding die de International Federation of Landscape Architects uitreikt.

Het idee om ruimtelijke kwaliteit als nevenschikkende doelstelling naast waterveiligheid te formuleren (vastgelegd in een Planologische Kernbeslissing in 2006) bleek een gouden greep, aldus Sijmons. De overtuiging dat ontwerp bijdraagt aan uitvoerbaarheid, duurzaamheid én kostenbeheersing, liep als een rode draad door het programma Ruimte voor de Rivier.

Om de kwaliteit van de diverse plannen te waarborgen stelde de directeur Water van het toenmalige Ministerie van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijk integraal kwaliteitsteam in.

Tussen 2006 en 2012 was Sijmons voorzitter van dit vijfkoppige Q-team. ‘We wilden meer dan alleen veilige dijken. Het ging om betekenisvolle landschappelijke ingrepen, waarin waterveiligheid, ecologische robuustheid en ruimtelijke schoonheid samenkwamen.’

Het Q-team, bestaande uit de experts Frans Klijn (fysisch geograaf), Sjef Jansen (bioloog), Dick de Bruin (rivierkundige) en Maurits de Hoog (stedenbouwkundige), gaf gedurende het hele traject gevraagd én ongevraagd advies. Eerst tijdens de planstudies, later ook bij de uitvoering. ‘We maakten zelf geen plannen, maar gingen op drie belangrijke momenten in gesprek met initiatiefnemers, bestuurders, ontwerpers en projectleiders’, vertelt Sijmons. ‘We bespraken uitgangspunten, alternatieven en uiteindelijk het ontwerp.’

Die werkwijze zorgde ervoor dat de ambities voor ruimtelijke kwaliteit al in een vroeg stadium werden meegewogen en tijdens het gehele ontwerpproces bleven gewaarborgd. Aandacht voor kwaliteit van het ontwerp kreeg een vaste plek in het proces. Uitvoerende partijen schakelden ontwerpers in die verder keken dan alleen de techniek. Deze inzet werkte motiverend.’

Het realiseren van kwaliteit is volgens Sijmons mensenwerk, het vraagt om uitmuntende ontwerpers en inspirerende opdrachtgevers.

Om grip te krijgen op het begrip ‘kwaliteit’ (of om het begrip te duiden), omschrijft het kwaliteitsteam, met een knipoog naar Vitruvius, ruimtelijke kwaliteit als de elegante samenhang tussen hydrologische efficiency (veiligheid met minimale middelen), ecologische robuustheid en een betekenisvolle bijdrage aan het rivierenlandschap.

‘De gesprekken van het Q-team met de

diverse initiatiefnemers waren stevig verankerd in de werkwijze. Het eerste formele moment was het vaststellen van de bestuurlijke samenwerkingsovereenkomst. Na elk overleg volgde een schriftelijk advies, dat via de programmadirecteur werd doorgespeeld aan de initiatiefnemers, met het verzoek om een reactie', legt Sijmons uit.

Het Q-team adviseerde onder meer over het programma van eisen, de voorkeursalternatieven en tenslotte over de vormgeving in de uitvoeringsfase. Dit vierde adviesmoment werd later toegevoegd, onder voorzitterschap van Eric Luiten (Rijksadviseur voor Landschap en Water, 2012-2016).

Projecten bleken het succesvolst wanneer ontwerpers en technische specialisten vanaf het begin samenwerkten. 'Die integrale aanpak leidde tot innovatieve oplossingen.' Het Q-team besteedde expliciet aandacht aan de identiteit van het rivierlandschap, ruimte voor vegetatieontwikkeling, bereikbaarheid, natuurwaarden en cultuurhistorie.

De combinatie van inhoudelijke scherpte en bestuurlijke afstemming droeg bij aan draagvlak. De centrale regie van de uitvoering lag bij de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier, onder leiding van initiatiefnemer Ingwer de Boer. Hij had ruime ervaring binnen Rijkswaterstaat en was als hoofdingenieur-directeur van de directie Utrecht eerder verantwoordelijk voor het project Routeontwerp Rijkswegen (2000-2006), dat in de architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland* de status van 'groot project' had.

De Boer onderhandelde met bestuurders van zes provincies, dertig gemeenten en acht waterschappen over de uitvoering van in totaal 32 projecten. De Planologische Kernbeslissing bevatte 39 maatregelen, zoals dijkverleggingen, nevengeulen en het verlagen van uiterwaarden. De basis voor deze overleggen was een uitgebreide inventarisatie van Rijkswaterstaat naar de benodigde maatregelen voor het verruimen van de afvoer van hoogwater, die zo'n 600 potentiële maatregelen opleverde uiteenlopend van verlagen van de kribben, via het verwijderen

van obstakels, tot het maken van groene rivieren. Vervolgens ging men op 'bestuurlijk toernee' langs gemeenten, waterschappen en provincies om te bepalen hoe de maatregelen gezamenlijk konden worden opgepakt. Dit resulteerde in 32 projecten, soms met meerdere maatregelen per project.

Diverse partijen werkten de maatregelen in planstudies uit. 'Het Q-team bewaakte daarbij de ruimtelijke kwaliteit en gaf advies over inhoud, uitvoerbaarheid en ontwerp, met bijzondere aandacht voor innovatieve oplossingen. De initiatiefnemers bepaalden uiteindelijk zelf wat zij met de adviezen deden. Het finale advies werd uitgebracht aan de minister, zodra het Q-team het vertrouwen uitsprak om het betreffende project naar de uitvoeringsfase te brengen en te financieren. Alom werd geconcludeerd dat het Q-team een waardevolle bijdrage leverde aan het verbeteren van de voorstellen, vooral ook doordat de kwaliteitsborging vroeg in het proces was ingebed; hierdoor voelden partijen zich uitgedaagd om vanaf de start ruimtelijke kwaliteit serieus te nemen.'

Via jaarverslagen werd politieke verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. In 2011 verscheen het rapport 'Kwaliteit is geen luxe', waarin werd aangetoond dat ruimtelijke kwaliteit niet alleen bijdraagt aan een mooier landschap, maar ook aan kostenbesparing en versnelde processen. De aanpak bleef niet onopgemerkt. In 2018 ontving een groep van twaalf representanten uit alle onderdelen van het proces - bestuurders, ontwerpers, dijkgraven, aannemers en het kwaliteitsteam - de Rotterdam Maaskantprijs. De jury, met onder anderen watergezant Henk Ovink, prees Ruimte voor de Rivier als 'het bewijs dat ruimtelijke kwaliteit geen luxe is, maar met de juiste aanpak, volharding en het borgen van principes een essentiële waarde toevoegt aan ons landschap en onze cultuur van leven met water.'

Toch was aandacht voor kwaliteit geen vanzelfsprekendheid. Tijdens de begrotingsbehandeling van het nieuwe Ministerie van

Infrastructuur en Milieu in 2010 werd de minister via drie moties opgeroepen om onderscheid te maken tussen opgaven rondom waterveiligheid en zoetwatervoorraad en ambities op andere terreinen (lees: kwaliteit). Er heerste angst voor vertragingen en kostenverhogingen.

Volgens Sijmons ondermijnden de moties het draagvlak voor ruimtelijke ambities en uiteindelijk ook van de projecten zelf. 'Kwaliteit vraagt om visie op de lange termijn. Het betekent óók maatschappelijke meerwaarde, ook al is die lastig te meten.'

In 2023 werden de laatste projecten van Ruimte voor de Rivier afgerond. Maar de uitdagingen in het rivierengebied blijven. Sijmons: 'Hopelijk breekt nu een nieuwe fase aan, waarin we voortbouwen op wat is bereikt. Internationaal wordt de aanpak bewonderd. Het zou mooi zijn als we daar nationaal ook volmondig voor durven kiezen.'

Bij het aantreden van kabinet-Rutte III (2017-2021) in oktober 2017 verhuist het beleidsterrein ruimtelijke ordening naar het ministerie van BZK. Minister Kasja Ollongren (D66) van BZK wordt hiermee verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit. Drie onderwerpen zijn volgens haar urgent en vragen ‘om politieke richting’: de energietransitie, extra woningbouw en kringloop-landbouw.⁴⁵

Ook de onafhankelijke ruimtelijke adviesraden, de strategische adviescolleges voor regering en parlement op het brede domein van de fysieke leefomgeving: de Raad voor het Landelijk Gebied, de Raad voor Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, fuseren. De Eerste Kamer neemt in januari 2012 de Wet instelling RLI aan. Dit betekent dat de drie raden worden opgeheven en een nieuwe raad ontstaat die adviseert over het gehele fysieke domein: de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI).

De *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR, 2012), de actualisatie van het ruimtelijk beleid dat een langetermijnvisie geeft op de ruimtelijke ontwikkeling en infrastructuur, met als ondertitel ‘Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig’, leidt tot verdere decentralisatie. Onder het motto ‘je gaat er over of niet’ kiest het Rijk voor een nog selectievere inzet van het rijksbeleid en een vereenvoudiging van de regelgeving. De verantwoordelijkheid ligt bij één bestuursniveau. Het beleid voor het landschap draagt het Rijk over aan de provincies.

Ruimtelijke kwaliteit is geen expliciet belang meer, wel moet er een zorgvuldige afweging plaatsvinden tussen economische belangen en het behoud van cultuurhistorische en landschappelijke waarden.

In hetzelfde jaar verschijnt ook het vernieuwde MIRT (*Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*), met meer nadruk op integrale gebiedsontwikkeling en meer regionale samenwerking. Het MIRT gaat uit van het verbinden van mobiliteit, economie, wonen, water, recreatie en natuur. Het programma beschouwt de infrastructuurprojecten niet louter op zichzelf staand, maar erkent de invloed ervan op de leefomgeving. Ruimtelijke kwaliteit is een criterium in de beoordeling van de alternatieven, in de zogenaamde MIRT-verkenningen waarbij het gaat om het ontwerpen en inpassen van projecten in hun omgeving.

De Omgevingswet

Onder invloed van de Omgevingswet en haar voornaamste planningsinstrument de *Nationale Omgevingsvisie* (NOVI), komt er meer aandacht voor ontwerpend onderzoek en participatie, waarmee ruimtelijke kwaliteit actiever wordt meegenomen. (De NOVI, het nieuwe beleidskader voor de leefomgeving, bevat de belangrijkste plannen voor de inrichting van Nederland op lange termijn, zoals het *Milieuplan*, de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, het *Verkeer en Vervoerplan*, het *Waterplan* en het *Natuurbeleidsplan*.)

De Omgevingswet, aangenomen op 1 juli 2015 en op 1 januari 2024 in werking getreden, beoogt een vereenvoudiging van de regels op het gebied van de ruimtelijke ordening en biedt volgens het Planbureau voor de leefomgeving ‘juridische middelen om centraal te sturen wanneer het Rijk dat nodig

vindt'.⁴⁶ De wet, die vijf keer is uitgesteld, bundelt alle wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals de Wet ruimtelijke ordening, inclusief de omgang met het cultureel erfgoed. De nieuwe wet heeft consequenties voor het organiseren van kwaliteit.

Het motto van de Omgevingswet is: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit.' De wet heeft twee maatschappelijke doelen: een veilige gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit bereiken en in stand houden; en de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vullen. Met de Omgevingswet wordt omgevingskwaliteit expliciet als maatschappelijk doel van een nationale omgevingswet geformuleerd.

In het advies 'Waard of niet?' (College van Rijksadviseurs aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015) wordt ingegaan op het operationaliseren van omgevingskwaliteit en de mate waarin overheidssturing daarbij nodig is.⁴⁷ Het college stelt onder meer dat omgevingskwaliteit het integrerende motief moet worden voor het ruimtelijk beleid, dat de omgevingsvisie gebruikt dient te worden om invulling te geven aan de rijkstaak van zorg voor grote nutsvoorzieningen en dat de focus moet liggen op de ontwikkeling van sterke concepten die de integratie van ruimtelijke en milieukwaliteit bevorderen. Het college vat daarbij omgevingskwaliteit in drie formules:

omgevingskwaliteit = concurrentiekracht x leefbaarheid;

omgevingskwaliteit = duurzame nutsnetwerken + heldere gebruiksregels en

omgevingskwaliteit = ruimtelijke kwaliteit + milieukwaliteit.

Een van de nieuwe instrumenten die de Omgevingswet introduceert is de omgevingsvisie. Rijk, provincies en gemeenten zijn verplicht een omgevingsvisie op te stellen. Daarin moeten zij ontwikkelingen en ambities beschrijven voor de langere termijn, ook wat betreft de (omgevings)kwaliteit. Deze ambities moeten vervolgens worden uitgewerkt in een omgevingsplan, de zeer uitgebreide opvolger van het bestemmingsplan.

Roep om centrale regie

De roep om centrale regie neemt sinds de ontmanteling van vrom alleen maar toe, evenals de ergernis over de verrommeling van het landschap. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur is van mening dat een samenhangende visie op de toekomst van Nederland ontbreekt.

Denkwerk, een denktank rond voormalig minister Hans Wijers (D66), laat in januari 2020 weten dat 'het ontwikkelen van een nieuw ruimtelijk perspectief op Nederland [...] niet alleen aan de markt of lagere overheden [kan] worden overgelaten'. Het beleid van het Rijk is nu meestal, 'too little, too late', aldus Denkwerk.⁴⁸ Tijdens de landelijke manifestatie Nationale Dialoog Bouwcultuur, georganiseerd door de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en Kunsten '92 op 5 maart 2020, constateert de federatie dat het hoofddoel van de Omgevingswet - het verbeteren van de kwaliteit – een loze leuze is.⁴⁹ Gemeenten zijn niet langer verplicht om beleid op te stellen of advies in te winnen. De federatie vindt dat de Rijksoverheid voorwaarden moet gaan stellen 'aan de

processen bij vergunningverlening'. 'Als je de normen relatiever maakt dan ze voorheen waren - en daarmee de rechtszekerheid aantast - moet daar iets tegenover staan, omdat er anders een wildwestsituatie ontstaat met risico op omkoping en intimidatie. Wat daar tegenover staat is "proceszekerheid": ieder individu krijgt de zekerheid dat zijn belangen worden ingebracht en meegewogen, en afgewogen tegen het algemeen belang. Als dat niet gebeurt, moet de gang naar de rechter open staan', aldus de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit in 2025. Volgens Flip ten Cate, directeur van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit 2002-2023, verplicht de handtekening onder de 'Verklaring van Davos' de Nederlandse overheid tot actie, al weten velen volgens hem niet wat het begrip bouwcultuur inhoudt.⁵⁰ Om duidelijk te maken wat hij onder kwaliteit verstaat, haalt hij Adri Duivesteijn aan: 'Kwaliteit is het streven naar voortreffelijkheid.'

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) adviseert in 2021 de overheid om een nieuwe balans tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde te zoeken. De toenemende aandacht voor belevings- en toekomstwaarde biedt volgens de raad kansen 'voor ontwerp dat de kwaliteit van de leefomgeving verbetert'.⁵¹ 'De eenzijdige oriëntatie op het maximaliseren van de (economische) gebruikswaarde van stedelijke gebieden en landbouwgrond heeft de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland onder druk gezet', aldus het PBL. Het planbureau adviseert de overheid dan ook om een nieuwe balans te zoeken tussen functie, ervaring en ecologische duurzaamheid in de ruimtelijke ontwikkeling, zodat deze de kwaliteit van onze leefomgeving versterkt. Het is van mening dat er op nationale schaal een gesprek op gang moet komen over onderwerpen als: 'Wat is ruimtelijke kwaliteit? Hoe is Nederland in 2045 ingericht? Wat is de betekenis van de stad over vijftig jaar?' Niet alleen de aandacht voor, maar ook de kennis over ruimtelijke kwaliteit is volgens het planbureau de afgelopen jaren verloren gegaan. Het Rijk zou sterker moeten sturen op urgente sectorale thema's als woningtekort en stikstofproblematiek, aldus het PBL in 2021. Daarnaast is een nationaal, integraal omgevingsbeleid gewenst.

Versterken kwaliteit

De hernieuwde aandacht van de Rijksoverheid voor de 'eigen rol' in de ruimtelijke ordening loopt parallel met de hernieuwde aandacht voor kwaliteit in de afgelopen jaren.

Met de komst van een nieuwe minister voor vro in het kabinet-Rutte IV (2022-2024) lijkt een nieuwe fase te zijn aangebroken, waarin het Rijk de regie op de ruimtelijke ordening weer oppakt en zich wil inzetten voor ruimtelijke kwaliteit. De Rijksoverheid ziet programma's als *Mooi Nederland* en de *Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp* en het landelijk netwerk van lokale bouwmeesters als instrumenten om de ruimtelijke kwaliteit te versterken.

De minister voor vro (Hugo de Jonge) lanceert het programma *Mooi Nederland* op de Dag van de Ontwerpkraft op 6 juli 2022. (Dit is een jaarlijkse bijeenkomst georganiseerd door Platform Ontwerp NL en de Stichting Ontwerp NL, waarvoor de BNA, BNSP, de NVTL, Koninklijke NLingenieurs,

en de bni de krachten hebben gebundeld, samen met de ruimtelijke kwaliteitsadviseurs van Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Vereniging Deltametropool.) Het programma moet zorgen voor samenhang in het ruimtelijk beleid door ruimtelijke kwaliteit (een balans tussen belevingswaarde, gebruikswaarde én toekomstwaarde) centraal te stellen in de aanpak van maatschappelijke opgaven, op de korte én lange termijn. Dit doel dient verwezenlijkt te worden door het versterken van de inzet van ruimtelijk ontwerp als instrument. ‘Met wenkende toekomstperspectieven en concrete inrichtingsoplossingen op gebiedsniveau laten we zien hoe we ons land kunnen inrichten met toevoeging van ruimtelijke kwaliteit.’⁵²

De minister van vro (een functie onder het ministerie van BZK) is echter een regisseur zonder portefeuille en de nadruk ligt op het enorme woningbouwvraagstuk, vooral als kwantitatieve opgave. De situatie verandert in 2024.

Nieuw ministerie, nieuwe kansen

Met de start van het nieuwe kabinet in juli 2024 krijgt Nederland na bijna 15 jaar weer een coördinerend Ministerie voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. Dit ministerie acht ‘het cruciaal om het belang van ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit weer terug te brengen in het hart van de politieke en maatschappelijke dialoog’, valt op de website van het ministerie te lezen. (Ruimtelijke kwaliteit gaat [altijd nog] over de balans tussen functionaliteit, esthetiek en duurzaamheid in de inrichting van onze leefomgeving.)

De nieuwe regering is van mening dat ruimtelijke kwaliteit betrekking heeft op de ruimtelijke dimensie van omgevingskwaliteit. Het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit en de bredere omgevingskwaliteit staat centraal in de nieuwe *Nota Ruimte*, de visie op de ontwikkeling van Nederland. ‘Alle ingrepen in onze fysieke leefomgeving hebben impact op de ruimtelijke kwaliteit van ons (stads)landschap. Het is de ambitie dat elke ingreep de ruimtelijke kwaliteit vergroot’, lezen we op de website ruimtelijkeordening.nl van het ministerie van BZK. Dit moet gebeuren via een dialoog met alle betrokken partijen. In de ‘Ruimtelijke Kwaliteitsaanpak Mooi Nederland’ op deze site: ‘Door het verbinden van opgaven, mensen en plekken met een ambitie om met elk project de kwaliteit van een gebied te behouden of versterken kunnen we in de toekomst een fijne leefomgeving garanderen.’ Het Rijk gaat de dialoog op nationale schaal voeren. Vanaf 2026 vervangt de nieuwe *Nota Ruimte* met een langetermijnvisie met keuze voor nu (2030), straks (2050) en later (2100), de *NOVI*.

Ruimtelijke kwaliteit: van vaag begrip naar gedeelde ambitie

Het begrip ruimtelijke kwaliteit kent een lange geschiedenis en heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld van een impliciete ambitie tot een expliciet nagestreefde doelstelling binnen het ruimtelijk beleid. Hoewel het streven naar kwaliteit altijd een rol heeft gespeeld in de ruimtelijke ordening, wordt pas vanaf de jaren negentig geprobeerd dit streven onder woorden te brengen. Daarbij wordt teruggrepen op de drie waarden van Vitruvius, die rond 60 voor Christus de termen schoonheid (*venustas*), bruikbaarheid

(utilitas) en degelijkheid (firmitas) gebruikte om de kwaliteit van een bouwwerk te beschrijven.

In het ruimtelijke beleid is kwaliteit de afgelopen decennia gekoppeld aan diverse termen als ruimte, architectuur, omgeving en ontwerp: *ruimtelijke kwaliteit*, *architectonische kwaliteit*, *ontwerpkwaliteit* en *kwaliteit van de leefomgeving* zijn veelvuldig gebruikt – vaak zonder heldere definities. Die vaagheid is niet per se een tekortkoming, maar weerspiegelt ook de veelzijdigheid van het begrip.

Ruimtelijke kwaliteit is een normatief en contextafhankelijk begrip, dat telkens opnieuw is ingevuld afhankelijk van tijd, plaats, maatschappelijke opgaven en betrokken disciplines. Zoals Dauvellier al in 1990 betoogde, schuilt de kracht van het begrip juist in zijn ‘ongrijpbaarheid’: het prikkelt de verbeelding en daagt ontwerpers uit tot het zoeken naar betere, meer betekenisvolle oplossingen.

Tegelijkertijd zit daar ook de valkuil: zonder richtinggevende maatschappelijke opgave of heldere beoordelingskaders dreigt ruimtelijke kwaliteit een leeg containerbegrip te worden – een ‘bezweringsformule’, zoals Joke Luttkik het in 2005 in het tijdschrift *Landschap* omschreef. ‘Als een plan bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit, dan komt het goed’ klinkt geruststellend, maar is in de praktijk vaak te vrijblijvend.⁵³

Veel belangrijker dan het eindeloos concretiseren of afbakenen van het begrip is het ontwikkelen van een gedeelde ambitie – gedragen door overheden, ontwerpers en burgers – en het bieden van een goede sturing en beoordeling. Kwaliteitsteams, ontwerpend onderzoek en duidelijke beleidskaders spelen hierin een belangrijke rol.

In een tijd van grote maatschappelijke transitie, zoals klimaatadaptatie, woningbouw, landbouw en energietransitie, is ruimtelijke kwaliteit onverminderd actueel. Niet als esthetisch doel op zich, maar als kompas voor integrale, duurzame en betekenisvolle ruimtelijke ontwikkeling. Het vraagt om regie, samenwerking en een actieve rol van de overheid, waarbij projecten zoals Ruimte voor de Rivier als inspirerend voorbeeld kunnen dienen.

De inzet van ontwerp als communicatief, verbindend en verkennend instrument blijkt essentieel voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Ontwerp helpt om uiteenlopende belangen zichtbaar te maken, toekomstbeelden concreet te verbeelden en ruimtelijke keuzes bespreekbaar én toetsbaar te maken. Juist in het proces van ontwerp ontstaat de ruimte voor dialoog, reflectie en het expliciet maken van waarden die ruimtelijke kwaliteit vormgeven.

Ruimtelijke kwaliteit is daarmee geen einddoel, maar een gezamenlijke opgave: een leidraad voor het maken van keuzes die bijdragen aan een leefbare, veerkrachtige en rechtvaardige omgeving.

Noten

- 1 <https://www.ruimtelijkeordening.nl/onderwerpen/ruimtelijke-kwaliteitsaanpak/vitruviuswaarden>
- 2 Noël van Dooren Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving, Thijs van Spaandonk Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving, *Vitruvius Lezing*, uitgave van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en het College van Rijksbouwmeester & Rijksadviseurs, december 2025.
- 3 Onder *Baukultur* wordt het object en het proces verstaan: 'Behalve in architectonisch, bouwkundig en landschappelijk ontwerp en de materiële uitvoering hiervan, komt *Baukultur* ook tot uiting in de planologische processen voor bouwprojecten, infrastructuur, steden, dorpen en open landschappen.' Conferentie van ministers voor Cultuur 20-22 januari 2018, Davos, Zwitserland, *Verklaring van Davos 2018. Naar een kwalitatief hoogstaande Baukultur voor Europa*, 22 januari 2018, 3.
- 4 In Nederland heeft dit geresulteerd in de Nationale Dialoog Bouwcultuur en het (IM)pactnetwerk, een initiatief van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (de vereniging van lokale kwaliteitsadviseurs en van de organisaties die hen faciliteren: gemeenten, regionale welstands- en monumentenorganisaties).
- 5 Wagenveld vat de aanleiding voor de discussie binnen de dienst als volgt samen: 'Dat begon al in het begin van de jaren tachtig toen men zich afvroeg bij de Rijksplanologische Dienst of ruimtelijke ordening niet slechts een kwestie was van het zorgvuldig afstemmen van verschillende sectorale ruimteclaims, met het compromis als uiteindelijk product, of dat er ook een inhoudelijke meerwaarde aan alle ruimtelijke plannen zou moeten zitten.' Keijzer, C., van den Brink, M., Kempenaar, J. & Restemeyer, B., *Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit: een verkenning naar de rol en positie van Rijkswaterstaat in het bereiken van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten*, Rijksuniversiteit Groningen 2023, 8.
- 6 De notitie was onder meer bedoeld voor het Planning Beraad, het overleg van de RPD met verschillende partijen, zoals andere ministeries, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties.
- 7 Dauvellier, P. & Wardenaar, H., Plan in openbaar bestuur: - "ruimtelijke kwaliteit", Planningberaad van 17 januari; informatie van Directieraad. Notitie 4/1, Rijksplanologische Dienst, 1982, 2.
- 8 Peter Dauvellier/ Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijke kwaliteit: de oorsprong en toepassing van een begrip*, 1991, 8.
- 9 Vierde nota over de ruimtelijke ordening, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1987-1988, 20 490, Nr. 2, 7-9.
- 10 De eerste generatie Sleutelprojecten werd in 1989 geïnitieerd en was gericht op de herstructurering van stedelijke gebieden, zoals in onbruik geraakte haven- en industriegebieden, waaronder het Céramique-terrein in Maastricht en het Oostelijk Havengebied in Amsterdam.
- 11 Planbureau voor de Leefomgeving, *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving* (PBL-publicatienummer: 4318), Den Haag 2021, 21.
- 12 <https://www.spoorbeeld.nl/inspiratie/de-nieuwe-sleutelprojecten-op-weg-naar-2030>
- 13 Ministeries Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimte voor Architectuur. Nota architectuurbeleid*, 's-Gravenhage 1991, 13.
- 14 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer/ Rijksgebouwendienst/ Prof. Ir. Tj. Dijkstra, Rijksbouwmeester, *Architectonische kwaliteit een notitie over architectuurbeleid*, 20 februari 1985.
- 15 Ministeries Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Ruimte voor Architectuur. Nota architectuurbeleid*, 's-Gravenhage 1991, 15, 18 en 173.
- 16 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Architectuur en Ruimtelijke Ordening. Verslag van een algemeen overleg*, vastgesteld 19 mei 2009, 31 535 nr. 5, 2.
- 17 *Ibidem*, 12.
- 18 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kabinetformatie 1998. Brief van de formateur aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 3 augustus 1998, 26 024 nr. 10, 71.
- 19 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting (Belvedere). Nota*, 26 663 nr. 2, 13.
- 20 *Ibidem*, 14.
- 21 Fred Schoorl, 'Cultuurhistorie als kwaliteitsimpuls, Nota Belvedere als opmaat voor de 5de Nota Ruimtelijke Ordening', *Architectuur Lokaal*, (1999) 24, 14.
- 22 Ministeries Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Visserij en Verkeer en Waterstaat, *De Architectuur van de Ruimte. Nota over het architectuurbeleid 1997-2000*, september 1996, 50.
- 23 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag 1998 (53), 9.
- 24 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota ruimtelijke ordening. Deel 3: Kabinetstandpunt*, 27 578, nr. 5, 62.
- 25 *Ibidem*, 62-63.
- 26 P. Hooimeijer, H.J.J. Kroon & J. Luttik, *Kwaliteit in meervoud; Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Habiforum, 2001, 100: Bijlage 2 Checklist voor visies op ruimtelijke kwaliteit.
- 27 Leonie Janssen-Jansen et al: *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*, Habiforum, Gouda 2009.

- 28 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004, 4.
- 29 Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Beleidsdoorlichting Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 11 december 2006, 30 983, nr. 1 Herdruk. Bijlage 'Beleidsdoorlichting ruimtelijk beleid', 14.
- 30 Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en OCW, *Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*, september 2006, 10.
- 31 Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Ruimte en Cultuur*, 22 augustus 2005, 30 081 nr. 2, 2.
- 32 Joke Luttik, 'De bezweringsformule voorbij; ruimtelijke kwaliteit ontregeld met een analysematrix', *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 22 (2005) 1, 13.
- 33 Ton Idsinga (eindred.), *De Gouden Piramide 2007. Rijsprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap. De compositie van Nederland*, Rotterdam 2007, 19.
- 34 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Architectuurbeleid 2001-2004. Verslag van een Notaoverleg*, vastgesteld 21 februari 2001, 27 450 nr. 8, 3.
- 35 Muriël Hendrikse, 'Open Kaart. De Nieuwe Kaart van Nederland regionaal bekeken', *Architectuur Lokaal*, (1997) 16, 2.
- 36 Fred Feddes, 'Rood, blauw, groen en zwart in het huis van Thorbecke. Open Kaart, plannen voor de regio', *Architectuur Lokaal*, (1997) 17, 17.
- 37 Ministeries Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Visserij, *Ontwerpen aan Nederland. Architectuurbeleid 2001-2004*, 2000, 9.
- 38 VROM-raad, Aanbiedingsbrief Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit', aan minister van Infrastructuur en Milieu, 25 februari 2011.
- 39 VROM-raad, *Ruimtelijke kwaliteit. Verkenning*, Den Haag februari 2011, 3.
- 40 *Ibidem*, 7 en 18.
- 41 Urban Maestro / Sandra van Assen & José van Campen, Department of Urbanism, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology, 'Q-teams, the balancing act and the tool repertoire for stimulating spatial quality (NL)', 2020, 3.
<<https://urbanmaestro.org/example/q-teams/>>
- 42 José van Campen, september 2025.
- 43 Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (Raad voor het landelijk gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad) briefadvies 'toekomst ruimtelijk beleid', voorjaar 2011, 39.
- 44 *Ibidem*, 41.
- 45 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsperspectief nov1*, oktober 2018, 6.
- 46 Planbureau voor de Leefomgeving, *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag 2021 (PBL-publicatienummer: 4318), 108
- 47 Het college maakt hiervoor gebruik van het essay van Peter Paul Witsen. Peter Paul Witsen/bureau Westerlengte, *Waard of niet*, in opdracht van het College van Rijksadviseurs, juli 2015.
- 48 'Kamer wil Minister van VROM terug voor meer greep op de woningbouw', *de Volkskrant*, 3 maart 2020.
- 49 Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, *Jaarverslag 2019*, september 2020, 3.
- 50 Flip ten Cate, 'Bouwcultuur: Elke ruimtelijke ingreep is een culturele daad', *Archined*, 03.02.20. <<https://www.archined.nl/2020/02/bouwcultuur-elke-ruimtelijke-ingreep-is-een-culturele-daad/>>
- 51 *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag 2021, 14.
- 52 Zie onder meer: Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nationale Omgevingsvisie*, 22 december 2022, 34 682, nr.110.
- 53 Luttik, J., 'De bezweringsformule voorbij; ruimtelijke kwaliteit ontregeld met een analysematrix', *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 22 (2005) 1, 13.

Literatuur

- Bureau Rijksbouwmeester, *Stedenbouwkundige kwaliteit nieuwe sleutelprojecten*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998.
- Bureau Stedelijke Planning & TU Delft – Onderzoeksinstituut OTB, *Evaluatie sleutelprojecten*, Den Haag, 2009.
- Busscher, T. et al., *Het organiseren van ruimtelijke kwaliteit*, Groningen, 2017.
- Dauvellier, P. & Wardenaar, H., *Plan in openbaar bestuur: 'ruimtelijke kwaliteit'*, Rijksplanologische Dienst, 1982.
- Dauvellier, P., 'Landbouw en ruimtelijke kwaliteit', in: Brouwer, F.M. & Reinhard, A.J. (red.), *Landbouw, milieu en ruimte: symposiumverslag*, Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut, 1990, 206–220.
- Dijk, H. van, Lebesque, S. & Visser, M.A. (red.), *Architectonische kwaliteit als opdracht voor openbaar bestuur*, Rotterdam, 1991.
- Feddes, F., 'Rood, blauw, groen en zwart in het huis van Thorbecke', *Architectuur Lokaal*, 17, 1997.
- Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, *Jaarverslag 2019*, 2020.
- Gier, A.A.J. de, *Kan het tij worden gekeerd?*, 2011.
- Gier, A.A.J. de, Witsen, Peter Paul, Needham, Barrie, *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid. Drie essays opgesteld op verzoek van de Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (Raad voor het landelijk gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat, VROM-raad) ten behoeve van het RLI-briefadvies 'toekomst ruimtelijk beleid'*, voorjaar 2011.
- Hendrikse, M., 'Open Kaart. De Nieuwe Kaart van Nederland regionaal bekeken', *Architectuur Lokaal*, 16, 1997.
- Hooimeijer, P., Kroon, H.J.J. & Luttik, J., *Kwaliteit in meervoud*, Habiforum, 2001.
- Idsinga, T. (red.), *De Gouden Piramide 2007 – De compositie van Nederland*, Rotterdam, 2007.
- Janssen-Jansen, L. et al., *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*, Gouda: Habiforum, 2009.
- Jansen, C., 'Architectuur Lokaal platform voor gemeentelijk architectuurbeleid', *Architectuur Lokaal*, 1, 1993.
- Keijzer, C. et al., *Rijkswaterstaat en ruimtelijke kwaliteit*, Groningen, 2023.
- Klooster, I., van 't, 'Wat doet de stadsarchitect?', *Architectuur Lokaal*, 52, 2006.
- Lansink, L., 'Het Stimuleringsfonds voor Architectuur na acht maanden', *Architectuur Lokaal*, 3, 1994.
- Luttik, J., 'De bezweringsformule voorbij', *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 22(1), 13–18, 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kabinetsperspectief nov1*, 2018.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nationale Omgevingsvisie*, 2022.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag, 2012.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De Architectuur van de Ruimte*, 1996.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Architectonische kwaliteit*, Rijksgebouwendienst, 1985.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Ruimte*, 2004.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Verbinding. Zes nieuwe stations geven hart aan de stad*, 2003.
- Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*, 2006.
- Polinder, L., *Nieuwe competenties voor ruimtelijke professionals*, 2022.
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Grote opgaven in een beperkte ruimte*, 2021.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Toekomst ruimtelijk beleid*, 2011.
- Raad voor de Leefomgeving/VROM-raad, *Jaarverslag 2011*, 2012.
- Reijndorp, A. et al., *De kern van het ruimtelijk beleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1998.
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *Het Rijksmonumentenbeleid in de jaren negentig*, Zeist, 1991.
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *Monumentenzorg op het breukvlak van twee eeuwen*, Zeist, 1988.
- Rijksplanologische Dienst, *Ruimtelijk beter investeren*, Den Haag, 1996.
- Salet, W., 'Pragmatisme als grondslag', *Rooilijn*, 2015(1), 16–23, 2015.
- Schoorl, F., 'Cultuurhistorie als kwaliteitsimpuls', *Architectuur Lokaal*, 24, 1999.
- Sijmons, D. (voorzitter Q-team), 'Kwaliteit is geen luxe', in: *Kwaliteitsteam Ruimte voor de Rivier*, 2012.
- Sijmons, D., Feddes, Y., Luiten, E., Feddes, F., Nolden, M. e.a., *Ruimte voor de Rivier, Veilig en mooi landschap*, 2017.
- Spaans, M. & Trip, J.J., 'Ruimtelijke kwaliteit en rijksbemoeienis', *Rooilijn*, 2010(6), 406–411, 2010.
- Stichting Q, NROV & De Lijn, *Q-werkboek*, Den Haag, 1993.
- Steenhuis, M., *Het Rijk als Rentmeester*, Den Haag, 2020.
- Ten Cate, F., 'Bouwcultuur: Elke ruimtelijke ingreep is een culturele daad', *Archined*, 2020.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Architectuurbeleid 2001–2004*, 2001.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Architectuur en Ruimtelijke Ordening*, 2009.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, 1988.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kabinetsformatie* 1998, 1998.
- Urban Maestro / Sandra van Assen en José van Campen, Department of Urbanism, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology, 'Q-teams, the balancing act and the tool repertoire for stimulating spatial quality (NL)', 2020, 3.
- Visser, M.A., 'Beeldkwaliteitplannen?', *Architectuur Lokaal*, 2, 1993.
- VROM-raad, *Aanbiedingsbrief Verkenning "Ruimtelijke kwaliteit"*, 2011.
- VROM-raad, *Ruimtelijke kwaliteit. Verkenning*, Den Haag, 2011.
- VROM-raad, *Stuur op Mooi Nederland!*, 2007.
- Wagenveld, T., *Dossier Ruimtelijke Kwaliteit 2.0*, Den Haag, 2000.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag, 1998.

Colofon

Tekst en interviews

Kirsten Schipper

Redactie

Nicoline Kok - den Exter, Atelier Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs

Omslag

Carlijn Kingma

Elio, or the house of time and space

Samenwerking tussen Davide Perrotoni en Carlijn Kingma

Geschreven en getekend in Rotterdam, 2017

Vormgeving

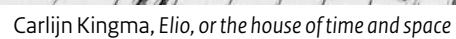
Studio Sander Boon

© 2026 College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs

on the house of time and space

His last time on television, it might
be so home that we live, one of
holding it, time has a life
He hasn't lonely, because never
close and accountable words
being into words, then
doubt in knew and who
history are raised
conscious of his

One may have
a luncheon, or
a calèche, a drive
anytime. And that
is only early day. To be an
aristocrat, however, must
refer to economy, first of all, radius
of vision is subtle. They call clothing
rings, though they may not know it, and
the who wanders between his capital
palace, where there is a room for each
and have never miss.



Carlijn Kingma, *Elio, or the house of time and space*