



Sturen op ruimtelijke kwaliteit

Casuïstiek

Sturen op ruimtelijke kwaliteit - casuïstiek

Tessa Nauta, Atelier Rijksbouwmeester
en Rijksadviseurs

INHOUD

Introductie 6

Ruimtelijke kwaliteit is een samenspel

Water: Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma 10

Trots, spijt en de toekomst

Mobiliteit: De Nieuwe Sleutelprojecten 22

Een symbiose tussen stad en station

Groen: Waardevolle Cultuurlandschappen 27

Transitie met behoud en verbetering van het landschap

Erfgoed en transformaties: De Nederlandsche Bank 32

Van oud naar opnieuw

Conclusie 36

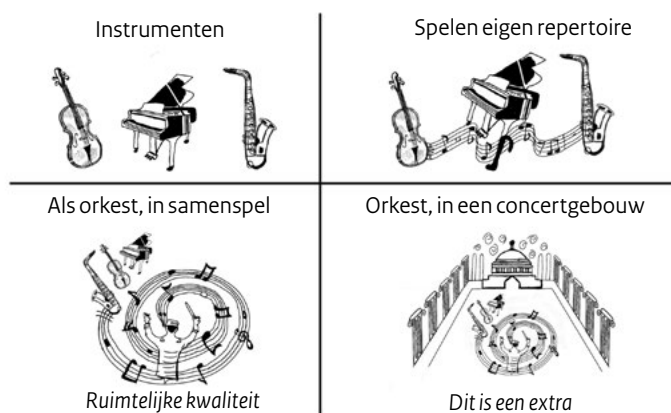
Wat als we niet sturen?

Introductie

Ruimtelijke kwaliteit is een samenspel

De ruimtelijke puzzel is uiterst complex, maar hoe deze gelegd wordt, heeft een groot effect op de samenleving als geheel. Al sinds het tijdperk van Uruk, de eerste stad in Mesopotamië in 3500 voor Christus, transformeert de mens de omgeving, zowel binnen als buiten de stad.¹ Om kwaliteit niet over te laten aan toevallige krachten of louter marktwerking, is enige sturing op zijn plaats. Het streven naar ruimtelijke kwaliteit is daarmee geen vrijblijvende ambitie, maar een maatschappelijke noodzaak. In die zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit komt al snel aan het licht dat waar we naar zoeken niet altijd direct zichtbaar is. In de symfonie tussen ruimte en mens komt van alles samen, maar bovenal gaat het om een gevoel. Iets is fijn, het werkt, het is mooi, het is prettig. Maar zoals menig dirigent kan beamen, ontstaat een symfonie niet vanzelf. En terwijl de meeste mensen graag naar mooie muziek luisteren, rijst de vraag: wie is dirigent in de ruimtelijke ordening?

‘Dirigeren’ is niet te herleiden tot één persoon, het is een samenspel van wetgevende, economische en culturele krachten. Ruimtelijke kwaliteit is daarbij afhankelijk van de plek, de mensen en het tijdsperspectief. Het betreft een complex begrip dat zich niet eenduidig laat definiëren en ruimte laat voor uiteenlopende betekenissen (waar meer over te lezen is in de bijdragen van Kirsten Schipper en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit). Gaat het om schoonheid, om ecologie, om duurzaamheid, bereikbaarheid, of de economische potentie van de ruimte? Of om een combinatie? En wat zijn dan voorbeelden van ruimtelijke kwaliteit, en hoe is daar ‘gedirigeerd’?



Samenstelling tekening: Tessa Nauta

¹ Cerasoli, M. (2014). Localización. In D. Sánchez González & L. A. Domínguez Moreno (Coords.), *Identidad y espacio público: Ampliando ámbitos y prácticas* (pp. 235–250). Dykinson

De vraag is ook op welke manier ontwerpers, beleidsmakers en andere betrokkenen ruimtelijke kwaliteit kunnen bevorderen. Over verschillende plekken en projecten bestaat brede overeenstemming dat zij geslaagde voorbeelden van ruimtelijke kwaliteit zijn: de combinatie van bescherming en verbetering van de leefomgeving in het programma Ruimte voor de Rivier, de verdichting van stations in de Nieuwe Sleutelprojecten, de aandacht voor de unieke landschappelijke kenmerken in de Waardevolle Cultuurlandschappen en de transformatie van de, ooit door menigeen verguisde, Nederlandsche Bank.

In dit stuk wordt aan de hand van casuïstiek gekeken op welke manieren ruimtelijke kwaliteit is nagestreefd, hoe erop gestuurd is en welk effect dit heeft gehad. De Nederlandse voorbeelden worden ondersteund door gelijksoortige internationale projecten.

Neuroarchitectuur

Ruimtelijke kwaliteit zorgt voor een fijne leefomgeving, met effecten die diep op de mens doorwerken. Onze waarneming van de ruimte wordt gevormd door zowel cognitieve processen als fysieke kenmerken van onze omgeving en heeft diepgaande invloed op ons gedrag en welzijn. Ruimtelijke cognitie is een essentieel onderdeel van hoe we de wereld waarnemen en begrijpen; het stelt ons in staat om ons te oriënteren en te navigeren. Hoewel gebouwen voornamelijk beoordeeld worden in termen van gebruiksvriendelijkheid, economische waarde, of esthetische aantrekkelijkheid, speelt architectuur een veel diepere rol in het menselijk leven. Naast fysieke bescherming en het faciliteren van activiteiten, beïnvloeden gebouwen ook onze mentale gezondheid – onze gedachten, herinneringen, verlangens en dromen, zoals de neuroarchitectuur laat zien.² Elementen van onze bebouwde omgeving, zoals licht, kleur of indeling, beïnvloeden ons cognitief functioneren, onze ruimtelijke navigatie en ons emotioneel welzijn.

Hoe kan er gestuurd en beoordeeld worden?

Op ruimtelijke kwaliteit kan vanuit verschillende lagen worden gestuurd: top-down, vanuit het Rijk, de provincie, de gemeente en het waterschap, maar bijvoorbeeld ook bottom-up, vanuit een collectief of gemeenschap.³ Kwaliteit beoordelen kan op meerdere manieren, bijvoorbeeld via criteria: werkt een ruimte goed, is zij veilig, esthetisch aantrekkelijk, duurzaam? Van belang daarbij is wie het oordeel velt: ontwerpers, overheden, commissies ruimtelijke kwaliteit, (stads)bouwmeesters, de markt of gebruikers. Zij hebben allen hun eigen visie en belangen. Juist omdat ruimtelijke kwaliteit op meerdere manieren kan worden geïnterpreteerd en afhankelijk is van perspectief en context, moet het gesprek over wat zij precies inhoudt voortdurend worden gevoerd: door het Rijk, medeoverheden, de ontwerp-wereld en de samenleving.

- 2 Postma, A., & Koenderink, J. J. (2017). A sense of space. In *Neuropsychology of space: Spatial functions of the human brain* (pp. 1–34). Elsevier. Abbas, S., Okdeh, N., Roufayel, R., Kovacic, H., Sabatier, J. M., Fajloun, Z., & Abi Khattar, Z. (2024). Neuroarchitecture: How the perception of our surroundings impacts the brain. *Biology*, 13(4), 220. <https://doi.org/10.3390/biology13040220>
- 3 De Federatie Ruimtelijke Kwaliteit heeft het instrumentarium voor ruimtelijke kwaliteit uitgebreid onderzocht. Zie hiervoor hun bijdrage 'Onderzoek en analyse Inventarisatie. Instrumentarium ruimtelijke kwaliteit door de schalen heen'.

Sturingsinstrumenten in Europa

Nederland, in al haar krappe ruimte, is zeer bekend met de puzzel van ruimtelijke kwaliteit. Maar hoe zit dit in andere landen? Leeft ruimtelijke kwaliteit daar ook? De context van ruimtelijke ordening en de geschiedenis hiervan is natuurlijk verschillend per land. Ook een letterlijke vertaling van het woord ruimtelijke kwaliteit dekt niet dezelfde lading. We vinden de begrippen *place quality*, *public space quality*, *design quality*, *baukultur*, *qualité architecturale et urbaine* of *sustainable urbanism*. Binnen de Europese Unie is er de EU Cohesion Policy, met als doel economische, sociale en territoriale verschillen te minimaliseren om zo duurzame ontwikkeling voor iedereen te realiseren. Maar *cohesion* wordt lastiger naarmate het aantal lidstaten toeneemt. Om te onderzoeken hoe territoriaal beleid en ruimtelijke ordeningssystemen in 15 jaar zijn veranderd onder EU beleid, onderzoekt het COMPASS project deze verandering en hoe nationaal/regionaal beleid beter geïntegreerd kan worden met de EU Cohesion Policy. In het onderzoek wordt ruimtelijke kwaliteit niet expliciet genoemd. Wel wordt er een categorisering gemaakt bij het begrip *spatial planning*:

- *Substantive*, waaronder economie, demografie, milieu, infrastructuur, landgebruik, erfgoed en ontwerp valt, en;
- *Procedural*, waar *purpose* onder valt – gelinkt aan (beleids)doelen, zoals bescherming, ontwikkeling, duurzaamheid, cohesie, en burgerparticipatie, en *administration*, waar supranationaal, nationaal, subnationaal en lokaal een rol speelt.

Wettelijk gezien wordt *spatial planning* gedefinieerd als het proces van territorium organiseren, landgebruik of ruimte, en het managen van conflicterende belangen om

ontwikkeling te balanceren met de bescherming van land in het publiek belang. In veel delen van Europa heeft planning, ordening, een sectorale vorm aangenomen, waarbij de focus vooral ligt bij landgebruik reguleren en de fysieke stedelijke vorm. In andere landen is het gelukt om ordening in te zetten bij het coördineren van de impact van sectoraal beleid – de *spatial planning approach*. Hier speelt ordening een bredere rol en probeert het ook om ontwikkeling te beïnvloeden: het sturen van investeringen naar bepaalde plekken, kwetsbaar milieu beschermen, en de kwaliteit van de rurale en urbane omgeving verbeteren.

Territoriaal beleid wordt tevens beschreven als actieve samenwerking tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties om keuzes die een impact hebben op de kwaliteit van plekken en de ontwikkeling hiervan te coördineren.

Hoewel ruimtelijke kwaliteit dus misschien niet zo expliciet wordt benoemd, betekent dit niet dat het onbelangrijk wordt gezien. Kwaliteit als instrument is dan vaker een bijproduct van planning.

Het onderzoek geeft inzicht in de instrumenten die kunnen worden ingezet om ruimtelijke ontwikkeling te reguleren en waarmee doelen gedefinieerd en nagestreefd worden. In het onderzoek hebben nationale experts 251 instrumenten geïdentificeerd, verspreid over 32 landen en het nationale, sub-nationale en lokale niveau. Onder de instrumenten vallen vooral plannen en directieven. In het rapport staan welke instrumenten worden gebruikt, en ook een paar goede voorbeelden van *spatial planning* systems, waaronder Ruimte voor de Rivier bij Nederland.

Water:

Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Trots, spijt en de toekomst

Nederland, dat voor een groot deel beneden het Normaal Amsterdams Peil ligt, kent een eeuwenlange geschiedenis met de dreiging van water. Na de bouw van de eerste dijk in Friesland, circa 2000 jaar geleden, telt Nederland zo'n 17.000 kilometer aan waterkeringen. Deze werken houden water tegen, maar zijn tegelijkertijd ook beeldbepalende plekken in het landschap waar ruimtelijke kwaliteit kan worden gerealiseerd of juist verloren kan gaan.

Het rijksprogramma Ruimte voor de Rivier laat zien hoe de verbetering van kwaliteit als ambitie toegevoegd kan worden aan de technische opgave om Nederland droog te houden. Het Rijk neemt hier de regie door ruimtelijke kwaliteit expliciet als doelstelling in het programma op te nemen.

In huidige waterveiligheidsprogramma's, zoals het Hoogwaterbeschermingsprogramma, staat deze dubbele doelstelling niet langer centraal.⁴ Dit, in combinatie met de decentralisatie, zorgt ervoor dat de borging van ruimtelijke kwaliteit is verschoven naar het individuele projectniveau, waarbij per project wordt bepaald hoe hieraan invulling wordt gegeven. Binnen de subsidieregeling van het Hoogwaterbeschermingsprogramma komt de inpassing in aanmerking voor financiële ondersteuning, maar hoewel het programma meekoppeling met opgaven in de omgeving stimuleert, is het budget daarvoor afhankelijk van derden of het desbetreffende waterschap.

Welke bestuurslaag?

Rijk, provincie, gemeente, waterschappen

Ruimte voor de Rivier

Niet dijken verhogen, maar het rivierbed vergroten

Na een hoge waterstand in de Nederlandse rivieren werd Limburg in 1993 en 1995 door zware overstromingen getroffen. Het bracht een nieuwe aanpak voor omgang met water tot stand: het **programma Ruimte voor de Rivier**, een samenwerking tussen meerdere ministeries,

4 [RuiKwaLab \(2024\). Tijd voor een kwaliteitskering! Samen de puzzel leggen voor meer ruimtelijke kwaliteit in dijklandschappen.](#)



In 1995 werd Heeselt getroffen door hoogwater. © RAR Collectie Bouwhuis

dat rivieren meer ruimte gaf om buiten hun oevers te treden om zo waterveiligheid te garanderen.⁵ Omdat het tegelijkertijd de ruimtelijke kwaliteit, natuur en recreatiemogelijkheden verbeterde wordt het als een succes beschouwd.⁶ Het budget was toereikend en de planning nagenoeg gehaald. Voor een programma van ruim €2 miljard is dat een hele prestatie. Een duidelijk kader voor het behalen van de afgesproken doelstelling met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit was een van de succesfactoren.

Een betrokken regionaal programmamanager blikt terug op de dubbele doelstelling: *In eerste instantie was ik daar eigenlijk best wel een beetje boos over: waarom krijg ik deze tweede doelstelling opgedrongen? Is men bang dat ik mijn werk niet goed ga doen? En waarom moet er expliciet ruimtelijke kwaliteit bij, maar zonder extra geld? Maar later ben ik het gaan zien als een legitimatie voor dat wat je ontwerpt en aanlegt er dus ook oké uit moet zien. En uiteindelijk, dat zie je ook in de evaluaties, heeft het gezorgd voor heel veel meer betrokkenheid van de regionale overheden. [...] Ik denk echt dat dat een van de succesfactoren van Ruimte voor de Rivier is geweest, de toevoeging van ruimtelijke kwaliteit als tweede doelstelling waardoor de gemeenten zelf gingen bedenken: ‘Wat willen we hier eigenlijk zelf?’*

5 Rijkswaterstaat (z.d.). Ruimte voor de rivieren.

6 Geografie.nl (2010). Ruimte voor de Rivier.



In Zuid-Limburg bij Borgharen zijn de uiterwaarden verbreed voor meer veiligheid bij hoogwater. © J. van Houdt

Kwaliteit werd in het programma beschreven als *de elegante samenhang tussen hydrologische efficiency (veiligheid met minimale middelen), ecologische robuustheid en een betekenisvolle bijdrage aan het rivierenlandschap*.⁷ Bij de programmadirectie werd een cluster ruimtelijke kwaliteit gevormd en was ruimtelijke kwaliteit vanaf het begin onderdeel van de primaire werkprocessen. Zo werden met betrokken ministeries en provincies in een vroeg stadium handreikingen gemaakt en binnen projecten werd als eerste stap een kwaliteitskader gemaakt. Een van de geleerde lessen is dat wanneer lagere overheden de ruimte krijgen om zelf de ruimtelijke kwaliteit te bepalen, dit weliswaar enige vertraging kan veroorzaken, maar dit in ieder geval leidt tot een breed draagvlak. Onafhankelijke oordelen over de ruimtelijke kwaliteit passen bij een model waarin het Rijk kaders stelt en regio's zorgen voor de ruimtelijke inpassing. Het programma zelf was een instrument om op kwaliteit te sturen.

Een onafhankelijk **Q-team**, bestaande uit een fysisch geograaf, bioloog, rivierkundige, stedenbouwkundige en de Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving als voorzitter, zag erop toe dat de ambities voor ruimtelijke kwaliteit gedurende het gehele proces werden gewaarborgd. Het team bracht zowel gevraagd als ongevraagd advies uit.

⁷ Zie het interview met Dirk Sijmons over het succes van Ruimte voor de Rivier ('Sturen op kwaliteit') in de bijdrage van Kirsten Schipper.



Slot Loevestein. © Rijkswaterstaat

Kwaliteitsteams

Kwaliteitsteams, of Q-teams, worden steeds vaker gebruikt als instrument bij de versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Via het Q-team wordt kwaliteit geborgd, en idealiter zelfs verhoogd. Vooral bij complexe projecten is een Q-team van toegevoegde waarde, maar ook bij projecten waarbij de documenten over ruimtelijke kwaliteit weinig richting geven, kan een Q-team hieraan nadere invulling geven.

De Q-teams beoordelen de kwaliteit van het project en bestaan uit ervaren ontwerpers uit de disciplines landschap, stedenbouw en/of architectuur, eventueel aangevuld met andere specialisten afhankelijk van de opgave. **multidisciplinariteit** speelt een belangrijke rol bij het overzien van alle elementen en het integraal toetsen van kwaliteit.

Bij de meest recente dijkversterking van de Afsluitdijk, die zowel vanuit waterveiligheid als vanuit cultuurhistorisch perspectief van grote waarde is, is het **kwaliteitsteam** Afsluitdijk opgericht, dat gevraagd en ongevraagd adviseert over de ruimtelijke kwaliteit bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van de werkzaamheden.⁸ Hierbij werkt Rijkswaterstaat samen met de voorzitter van het Q-team, de Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving.

Ook in de toekomst kunnen kwaliteitsteams een belangrijke rol gaan spelen bij de realisatie van ruimtelijke kwaliteit. In de wetenschappelijke

8 Visie - De Afsluitdijk

publicatie *Ruimtelijke Kwaliteitsteams en hun Q-Factor* wordt bepleit dat Q-teams geen luxe zijn, maar van publiek belang. Dit geldt vooral in een tijd waarin opdrachtgeverschap vaak gedelegeerd is en de opzwepende rol van de bouwheer en de stimulerende rol van overheid worden gemist. Het Q-team van de toekomst scherpt opgaven aan en biedt een plek voor het gesprek over ruimtelijke kwaliteit.

Het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs vindt het van belang dat er een cultuur ontstaat van uitwisseling van kennis en ervaring door zowel opdrachtgevers als Q-teamleden. Om opdrachtgever en Q-team sneller, goed georganiseerd en effectief samen te laten werken heeft het college de handleiding *Help, een Q-team!* opgesteld. Deze moet houvast en richting bieden bij vragen over nut en noodzaak van een Q-team.

Erfgoed bij kwaliteit

Onderdeel van het palet aan ruimtelijke kwaliteitsaspecten is ook de omgang met erfgoed. Dit is goed te zien in Munnikenland in Gelderland, onderdeel van Ruimte voor de Rivier. Hier is naast het verhogen van de waterveiligheid recreatie toegevoegd door nieuwe natuur, fiets- en wandelroutes. De gracht rondom Slot Loevestein is hersteld en historische locaties zijn zichtbaar gemaakt in het landschap.⁹ Het meenemen van erfgoed zorgt tevens voor een breder draagvlak bij omwonenden. Door cultureel erfgoed als ruimtelijke kwaliteit te benoemen is het ontwerp naar een hoger niveau getild, wat uiteindelijk heeft geleid tot meer maatschappelijke waarde. Ook *Steyl-Maashoek* en *Well*, projecten uit het Hoogwaterbeschermingsprogramma dat later aan bod komt, zijn hier voorbeelden van.

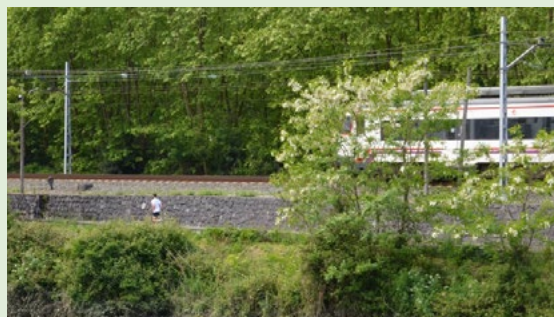
9 [Rijkswaterstaat \(2024\). Heritage-based solutions.](#)

Rivieren in Spanje

In het Baskenland in Spanje vormt de inrichting, planning en het beheer van riviergebieden een complexe taak, zeker gezien de vele overstromingen. Dit vraagt om een integrale visie met meer coördinatie tussen water en ruimtelijke ordening. Sinds 1999 heeft de Baskische regering een Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Ríos y Arroyos de la CAPV. Bepalingen vanuit het algemene planningsdirectief (DOT) worden hier uitgewerkt en instrumenten worden vastgelegd volgens twee sporen: door criteria die bijdragen aan bescherming van de rivierbedding bij hoge waterstanden te concretiseren en uit te werken, en door criteria vast te stellen voor de bescherming van de oevers en hun ecologische waarden. Door de uitloop van rivieren mee te nemen in stedenbouwkundige plannen, met minimale afstanden tot oevers, is de kwaliteit van riviergebieden verbeterd. Sturing gebeurt dus via planningsinstrumenten.

In de Spaanse stad Donostia-San Sebastián loopt de rivier Urumea door de wijk Martutene. Er zijn nog sporen te zien van de boeren die de vruchtbare grond van de riviervlakte cultiveerden. Er staan villa's, arbeiderswoningen, een gevangenis en communicatie-infrastructuur. Dit alles heeft het oorspronkelijke landelijke karakter van de wijk veranderd. Hoewel de bevolkingsdichtheid is afgenomen, en er voldoende sport-, onderwijs- en sociaal-culturele voorzieningen zijn, is er een tekort aan kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte. Tegelijkertijd wordt door klimaatverandering bescherming tegen overstromingen steeds belangrijker. In een nieuw ontwerp wordt dit deel van de Urumea een nieuwe natuurlijke corridor en verbetert de relatie van de wijk met de rivier, die door de verwoestende overstromingen tijdens regenbuien jarenlang als vijand werd gezien. Naast de waterveiligheidsmaatregelen voegen ingrepen als een nieuwe brug voor een vriendelijke overgang tussen ruimtes, een nieuwe riviergevel, trappen die de toegang

tot de rivier vergemakkelijken, het planten van boomsoorten die aan de oever groeien en nieuwe mobiliteitsroutes die de buitenwijken met het centrum verbinden hier kwaliteit toe. In het Plan General de Ordenación Urbana, het algemeen stedenbouwkundig plan, staan meerdere observaties en voorstellen bij de volgende categorieën die sturing geven: natuur en open ruimte, voorzieningen, mobiliteit, leefbaarheid, economie, erfgoed en landschap. In het structuurplan voor de regio worden waterveiligheid, een nieuwe hogesnelheidstrein, uitbreiding van woonwijken, nieuwe gebieden voor economische activiteiten en woningbouwprojecten als samenhangende opgaven benaderd.



Plannen voor omgang met overstromingsgevaar van de Urumea rivier in de wijk Martutene in Donostia-San Sebastián, Spanje. © Aida López Urbaneja, Lara del Valle Andrade, Arturo Azpeitia Santander, Agustín Azkarate Garai-Olaun

Het Hoogwaterbeschermingsprogramma

Dijken versterken om doorbraakrisico's te verkleinen

Sinds 2014 worden bestaande dijken en waterkeringen versterkt via het Hoogwaterbeschermingsprogramma, dat zich focust op het versterken van 1500 km dijken en 400 kunstwerken tot 2050. Ook hierbij speelt ruimtelijke kwaliteit een belangrijke rol, onder andere doordat zij de sociale acceptatie van waterveiligheidsprojecten vergroot. De dubbel-doelstelling waterveiligheid én ruimtelijke kwaliteit zoals gehanteerd in Ruimte voor de Rivier is in latere waterveiligheidsprojecten echter losgelaten. De verantwoordelijkheid voor de waarborging van ruimtelijke kwaliteit ligt tegenwoordig bij de individuele opdrachtgevers. Zo bepaalt ieder waterschap afzonderlijk, per project, hoe het invulling wil geven aan het begrip ruimtelijke kwaliteit. In het geval van waterveiligheidsprojecten is voor het versterken van ruimtelijke kwaliteit de borging hiervan in het plan- en ontwerpproces van groot belang.¹⁰ Door het ontbreken van een dubbele doelstelling is ruimtelijke kwaliteit geen zelfstandig doel. Waterschappen hebben als primaire doel waterveiligheid. Ze bepalen zelf hun ambities en budget.

Wanneer ruimtelijke kwaliteit wel als doel wordt geformuleerd, botst dit vaak met de cijfer- en modelgerichte cultuur van waterveiligheidsbeheer. Daarnaast kunnen beperkte middelen in de bouwfase de realisatie hiervan dwarsbomen. Deze barrières zijn vooral van governance-aard, en dus spelen **beleidsinstrumenten** een centrale rol in het daadwerkelijk integreren van ruimtelijke kwaliteit in waterveiligheidsprojecten.

In het geval van het Hoogwaterbeschermingsprogramma zijn er vier beleidsinstrumenten te onderscheiden.

De Nodality-instrumenten draaien om het verzamelen en delen van informatie via verkenningen, ontwerp ateliers, kwaliteitsteams en participatie. De Authority-instrumenten zijn de formele regels en afspraken, zoals ruimtelijke kwaliteitskaders en bestuurlijke overeenkomsten. De Treasure-instrumenten betreffen financiële middelen zoals co-financiering en subsidies en de Organization-instrumenten tenslotte gaan over het inzetten van deskundigen, zoals landschapsarchitecten, om ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk te versterken.¹¹

¹⁰ [RuiKwaLab \(2024\). Tijd voor een kwaliteitskering! Samen de puzzel leggen voor meer ruimtelijke kwaliteit in dijklandschappen.](#)

¹¹ [Restemeyer, van den Brink & Arts \(2024\). A policy instruments palette for spatial quality: lessons from Dutch flood risk management.](#)

ORGANISATIE

Inhuren van externe expertise
voor ruimtelijke kwaliteit



NODALITEIT

Gebruik maken van instrumenten
gericht op informatie en
communicatie

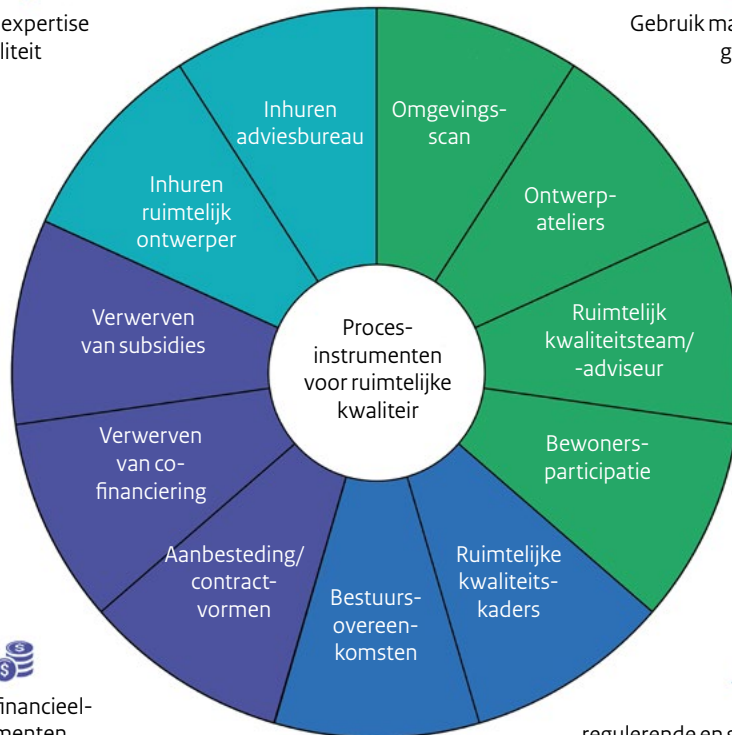
FINANCIËN

Gebruik maken van financieel-
economische instrumenten



AUTORITEIT

Gebruik maken van
regulerende en sturende instrumenten



Instrumentenpalet voor ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten.

© Britta Restemeyer, Margo van den Brink, Jos Arts, Michiel Bakx

Bij ruimtelijke kwaliteit in het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWP) zijn drie niveaus van integraliteit te onderscheiden, zoals in de scopebepaling van het HWP wordt gedaan:



Dijkversterking Eemshaven-Delfzijl. © Rijkswaterstaat

Dient het doel van waterveiligheid, maar voegt verder weinig kwaliteit toe.



Gastvrije Waaldijk, Nijmegen. © Rijkswaterstaat

Het doel van waterveiligheid wordt behaald, maar er wordt ook nog iets extra toegevoegd.

In het geval van de Gastvrije Waaldijk in Nijmegen zien we dat bewonersparticipatie te laat is georganiseerd, wat tot veel onvrede leidde.¹² Zo vreesden bewoners dat er meer auto's en motoren over de dijk zouden rijden en dit de verkeersveiligheid negatief zou gaan beïnvloeden – voor de bewoners een groot verlies van ruimtelijke kwaliteit.¹³ Iets extra's, zoals de 'belevingspunten', komen dan ook niet tot hun recht.

¹² Wijnacker (2022). Veel boosheid om 'Gastvrije Waaldijk', West Betuwe eist alsnog maatwerk.

¹³ GroenLinks West Betuwe (2022). Grote onvrede over inspraak Gastvrije Waaldijk



Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum. © Paul Poels

Het doel waterveiligheid wordt behaald, maar de dijk wordt ook ingepast.

De gebiedsontwikkeling in Ooijen-Wanssum had vijf doelstellingen: hoogwaterbescherming, waterstandsaling, ontwikkelen natuur en landschap, vergroten van de leefbaarheid en ruimte voor nieuwe economische ontwikkelingen.¹⁴

Het project had qua waterbescherming als doel een waterstandsaling in de Maas van meer dan 35 centimeter te realiseren, maar doordat er vanuit belevingskwaliteit, gebruikskwaliteit, toekomstkwaliteit en ecologische kwaliteit naar het project is gekeken is de ruimtelijke kwaliteit eveneens verbeterd.

Rijkswaterstaat bestempeld het als een best practice: *Hoogwaterbescherming, leefbaarheid, economische ontwikkeling en gebiedsontwikkeling hebben in samenhang een plek gekregen. Het is een open rivierenlandschap met mooie uitzichten, fietsroutes en slanke bruggen die echte kunstwerken zijn geworden. Het dorp Wanssum en de jachthaven zijn enorm verbeterd en er is een toegankelijk gebied met grote natuurwaarde ontstaan.*¹⁵

Overige voorbeelden

Een ander voorbeeld is de Katwijkse zeewering. Om overstromingsgevaar tegen te gaan moest een stuk duinen met 6 meter verhoogd worden. De gemeente en de bewoners vonden dit echter onacceptabel en Katwijk besloot om belangen te stapelen: de zeewering werd uiteindelijk een parkeergarage waardoor het parkeerprobleem grotendeels werd opgelost, met daarbovenop ruimte voor natuurontwikkeling. Meer vragen leidt ook tot meer complexiteit, en hoewel regels wel nodig zijn, garanderen ze geen kwaliteit. *Kwaliteit ontstaat in de harten van mensen. Passie, wil, herkenbaarheid en aanspreekbaarheid zijn nodig.*¹⁶

¹⁴ Bakx (2024). Achtergrondrapport aspecten en ontwerpaanbevelingen voor dijklandschappen met kwaliteit.

¹⁵ Rijkswaterstaat (2025). Gebiedsgericht werken ruimtelijke kwaliteit – best practices.

¹⁶ Stedelijke Transformatie (2018). “Kwaliteit ontstaat in de harten van mensen”.



Kunstwerk Katwijk © Gemeente Katwijk

Ook de dijkversterking in Steyl-Maashoek, waar een kering is geplaatst die 'uit zichzelf' omhoogkomt en alleen bij hoogwater het zicht van en naar het beschermde dorpsgezicht belemmerd, is een mooi voorbeeld.



De nieuwe situatie bij Steyl -Maashoek © Waterschap Limburg

Geen spijt van kwaliteit

In waterveiligheidsprojecten kan ruimtelijke kwaliteit een bindmiddel zijn, een gemeenschappelijk doel voor verschillende actoren: het omvat beleving, gebruik, ecologie en duurzaamheid. Een opgave als waterveiligheid staat niet los van andere maatschappelijke opgaven: klimaatadaptatie, energietransitie, ruimtelijke inrichting, woningbouw en landbouw. Door ruimtelijke kwaliteit vanaf het begin mee te nemen en hier aan vast te houden, in samenspraak met bewoners, kunnen projecten meervoudige functies krijgen én toekomstbestendigere oplossingen bieden.

In het rapport *Trots en spijt in de waterbouw* van Deltares blikken betrokkenen terug op projecten in de weg- en waterbouw, zoals de herinrichting van een karakteristieke dijk in Werkendam, maar ook het ontbreken van het gedachtegoed van Ruimte voor de Rivier in het Hoogwaterbeschermingsprogramma komt ter sprake. De geïnterviewden geven aan nooit spijt te hebben van meekoppelkansen die draagvlak creëren: zoals natuurontwikkeling, recreatievoorzieningen, of een fietspad.

Of iets als geslaagd wordt beschouwd, is ook afhankelijk van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarvoor moet ruimtelijke kwaliteit een kader zijn binnen die beoordeling, maar bij waterschappen is het integreren van ruimtelijke kwaliteit nog niet standaard. Het ontbreekt aan kennis, ervaring of het bewustzijn om ruimtelijke kwaliteit toe te passen. Er is behoefte aan instrumenten, methodes en governance-modellen waarin ruimtelijke kwaliteit expliciet wordt geborgd.¹⁷

Anno nu. Recent zijn in samenwerking met het Hoogwaterbeschermingsprogramma de aanpak Waterveiligheid en Ruimtelijke Kwaliteit en vanuit *Mooi Nederland* de Verkenning samenwerking waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit verschenen. Hierin wordt beschreven hoe waterveiligheidsopgaven niet meer als losse vraagstukken benaderd moeten worden, maar hoe deze verbonden

kunnen worden met andere opgaven en aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. Duidelijk wordt dat er een gat is tussen nationaal en lokaal beleid, de ruimtelijke ordeningsslag zit in het regionale.

Na Ruimte voor de Rivier is in april 2025 ook het programma Ruimte voor de Rivier 2.0 gestart met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) als initiatiefnemer.

17 H2o (2023). Meer dan een dijk (1) – ruimtelijke kwaliteit als bindmiddel in waterveiligheidsprojecten.

Mobiliteit: De Nieuwe Sleutelprojecten

Een symbiose tussen stad en station

De Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) staan bekend als zeer geslaagde transformaties van ov-knooppunten. Dit voorbeeld illustreert hoe kwaliteit kan worden gerealiseerd door vraagstukken niet uitsluitend vanuit een infrastructureel perspectief te benaderen. Stations zijn ook plekken waar mensen elkaar ontmoeten, eten, winkelen en tijd doorbrengen. Door er een aangename plek van te maken, zijn stations een meerwaarde voor de omgeving.¹⁸



Stationshal Utrecht. © Jannes Linders

Welke bestuurslaag?

Rijk

De eerste generatie sleutelprojecten uit 1989 omvatte acht projecten, zoals de Kop van Zuid in Rotterdam, Den Haag Nieuw Centrum, Amersfoort Centraal Stadsgebied en Groningen Stationsgebied-Noordwest.¹⁹ De tweede generatie sleutelprojecten kwam tot stand in 1997/1998,

¹⁸ Spoorbeeld (2016). De Nieuwe Sleutelprojecten - op weg naar 2030.

¹⁹ Spaans et al. (2009). Evaluatie sleutelprojecten: Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM.

toen het Rijk besloot om zes stations (Den Haag Centraal, Arnhem, Utrecht Centraal, Rotterdam Centraal, Amsterdam Zuid en Breda) om te bouwen tot hoogwaardige ov-terminals, die naast het verbeteren van de bereikbaarheid tussen steden, een bijdrage moesten leveren aan de stedelijke kwaliteit. Zo zou de symbiose tussen stad en station ontstaan. Het tot stand brengen van ruimtelijke kwaliteit werd expliciet benoemd als doelstelling, passend bij de koers van de toenmalige *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (Vinex) en de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* van daarvoor. Hierbij werd het kwaliteitsdenken volop verbonden aan vooruitgangdenken en economische groei.²⁰ Er werd op deze doelstelling actief vanuit de Rijksoverheid gestuurd, terwijl kwaliteitsbeoordeling na de *Vierde Nota Actualisatie* (Vinac) steeds meer bij provinciale en lokale overheden kwam te liggen, en de markt meer invloed had op de leefomgeving. De bijdrage van de Rijksoverheid bij De Nieuwe Sleutelprojecten was bedoeld als katalysator voor de planonderdelen waar de markt niet in investeert. Het bewaken van de kwaliteit werd door het Rijk bij de **Rijksbouwmeester** belegd. Deze werd gevraagd mee te kijken naar de ruimtelijke kwaliteit – waar functiemenging, menselijke maat en sociale veiligheid geëist worden.

Uit analyse van toetsingsdocumenten en interviews blijkt dat in de Nieuwe Sleutelprojecten het Rijk het instrument **Incentives (subsidie)** heeft gecombineerd met het sturingsinstrument **kerngetallen** (Prestatie-indicatoren in de vorm van een toetsingskader), waarbij het toetsingskader vooral is ingezet als een communicatiemiddel. In de interactie tussen architect, gemeentelijke stedenbouwers en ontwerpers van het Atelier Rijksbouwmeester werden inrichtingsvoorstellen besproken. Het toetsingskader lag hier niet op tafel, maar gaf wel richting.

Het sturingsinstrument incentives (subsidie) is ook gecombineerd met het sturingsinstrument '**meerzijdige afspraken**'. Een resultaat hiervan zijn de uitvoeringsovereenkomsten, waarin de inrichtingsvoorstellen die in de dialoog tot stand zijn gekomen, zijn vastgelegd. Daarnaast bleken personen, waaronder de Rijksbouwmeester, een effectief sturingsinstrument.²¹

In 2021 concludeert het Ruimtelijk Planbureau dat 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. Over waarom deze projecten zo succesvol waren, zegt Jan Brouwer, Rijksadviseur voor de Infrastructuur van 2004-2008: *Het succes van De Nieuwe Sleutelprojecten is medebepaald doordat de centrale overheid een meerwaarde zag en dit bekrachtigde met geld en menskracht.*

²⁰ Berkers (2026). Nota Ruimte: Van Toen naar Nu.

²¹ Van Gerwen (2006). Sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk in twee Nieuwe Sleutelprojecten.

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.²²

Er wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de inzet van geld en menskracht belangrijke sturingsinstrumenten waren bij de NSP.



Stationsomgeving Zottegem. © Michael de Lausnay

Stations in België

In Vlaanderen, België wordt de Open Oproep gebruikt: een aanbestedingsprocedure die specifiek is ingericht op het realiseren van projecten met ruimtelijke kwaliteit. De open manier van opdrachtgeverschap zorgt voor een divers palet aan ontwerp bureaus en door de open dialoogvorm tussen opdrachtgever en ontwerper kan de opgave tijdens het aanbesteden zich nog ontwikkelen. Het besef dat kwaliteit vanuit het proces komt speelt hier een belangrijke rol.

Een voorbeeld van een stationstransformatie is Zottegem, ook de 'Poort tot de Vlaamse Ardennen' genoemd. Hier is via de Open Oproep een masterplan ontwikkeld dat de intrinsieke ruimtelijke potenties en knelpunten van de plek in kaart bracht. De gunningswijze verliep via een prijsvraag voor ontwerpen, gevolgd door een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. De opdrachtgever, Stadsbestuur Zottegem, heeft dus direct met de winnaar onderhandeld. Anno 2026 onderzoekt het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs via een pilot de mogelijkheden om een Open Oproep te introduceren in Nederland, met als doel innovatief ontwerpend onderzoek te stimuleren en de aanbestedingscultuur te verbeteren. De pilot richt zich tevens op het creëren van kansen voor (jonge) ontwerpers en het versterken van goed opdrachtgeverschap bij complexe ruimtelijke opgaven.

Wat is ruimtelijke kwaliteit bij stations?

Wanneer er gestuurd wordt op ruimtelijke kwaliteit, wat wordt dan onder die kwaliteit bij stations verstaan? Op een station komen verschillende vervoersnetwerken samen (de knoop) en zijn activiteiten (de plaats) gevestigd. De Habiforum matrix koppelt gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde aan economisch, sociaal, ecologisch en cultureel. Zo ontstaat er een uitgebreid palet aan kwaliteitskenmerken.²³

²² Schaap, P. M. (2016, 12 oktober). De Nieuwe Sleutelprojecten, op weg naar 2030. Spoorbeeld.

²³ Hooimeijer, P., Kroon, H. & Luttik, J. (2001). Kwaliteit in meervoud: conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik.

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

Conceptualisatie van ruimtelijke kwaliteit door verbinding met economische, sociale, culturele en milieubelangen. Hooimeijer, P., Kroon, H. & Luttik, J. (2001). Kwaliteit in meervoud: conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik

Vanuit de gebruikswaarde is er sprake van knooppkwaliteit als een station op meerdere manieren bereikt kan worden: met trein, bus, tram, metro, auto, fiets en te voet. Een manier om deze kwaliteit te meten is aan de hand van het aantal stations binnen acceptabele reisafstand, gekoppeld aan de frequentie van verbindingen en de parkeermogelijkheden van auto's en fietsen. Op cultureel vlak is er sprake van kwaliteit als er mogelijkheden tot ontmoeting zijn, met het station als een plek waar velen elkaar treffen. Sociaal gezien is de kans op gevoelens van onveiligheid groter wanneer het ontwerp hier niet voldoende op stuurt. Vanuit esthetische waarden bezien is het aanbrengen van contrast tussen drukke en rustige zones en het creëren van overzicht juist belangrijk. Toekomstwaarde zou zich kunnen vertalen in het behoud van een bestaand stationsgebouw als onderdeel van het cultureel erfgoed. Het gebruik van de matrix laat zien hoe ruimtelijke kwaliteit via meerdere waarden uitgewerkt en concreet gemaakt kan worden.

Anno nu. In recentere stationsprojecten is de nalatenschap van de sleutelprojecten zichtbaar. Zo is bij het Stationskwartier in Zwolle waar drieduizend nieuwe woningen worden gebouwd, vroegtijdig onderkend dat het om een meervoudige opgave gaat, om mobiliteit en klimaat. Om de verblijfskwaliteit bijvoorbeeld te verbeteren is een vijver met een zitrand in het plan opgenomen.



Stationskwartier Zwolle. © Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bij het Stationsgebied in Hengelo wordt industrieel erfgoed als bouwsteen gebruikt voor de nieuwe stadswijk nabij het station. Herstructurering is een belangrijk onderdeel van de ambitie voor de Woondeal Twente. Enkele woonprojecten zijn aangewezen als sleutelprojecten, waaronder enkele binnen de Spoorzone Hengelo-Enschede.



Industrieplein in Hengelo, met de nieuwe entree van station Hengelo links en het poppodium Metropool rechts.
© Theo Baart

Groen: Waardevolle Cultuurlandschappen

Transitie met behoud en verbetering van het landschap

De Waardevolle Cultuurlandschappen zijn zeer geschikt als casus om te onderzoeken hoe een abstract rijksdoel zoals ruimtelijke kwaliteit in de praktijk wordt geconcretiseerd. Ze weerspiegelen eigentijdse opvattingen over landschappelijke kwaliteit en tonen de dynamiek en interactie tussen diverse functies, zoals landbouw, recreatie en natuur.²⁴

Welke bestuurslaag?

Rijk, provincie, gemeente

De Waardevolle Cultuurlandschappen (wcl's) zijn ontstaan binnen het rijksstimuleringsbeleid voor een gebiedsgericht landschapsbeleid. Dit werd uitgewerkt in de Vinex en door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij concreet gemaakt in de eerste helft van de jaren negentig. Zo ontstonden de Waardevolle Cultuurlandschappen: 11 gebieden met bijzondere natuur-, landschaps- en recreatiewaarden, waarbij in vrijwel alle gebieden landbouw de economische drager vormde, en de bijzondere kwaliteiten onder druk stonden door intensivering van de landbouw of ander gebruik. Tegelijkertijd leidde een slecht florerende agrarische sector tot afbraak van het landschap. Het versterken van de agrarische sector werd daarom centraal gesteld in het beleid.

In 2004 ging een deel van de wcl's op in een nationaal landschap: een gebied met een unieke combinatie van agrarisch gebied, natuur en cultuurhistorie. Sinds de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* uit 2012 zijn nationale landschappen geen onderdeel meer van het nationale beleid. De opgaven en ruimteclaims in het landelijk gebied verdwenen echter niet.

Het beleid voor Nationale Landschappen maakte deel uit van het bredere natuur- en landschapsbeleid. Provincies en gemeenten waren verantwoordelijk voor het waarborgen van de basiskwaliteit van het landschap en droegen zorg voor het ontwikkelen en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

Het instrumentarium voor generiek beleid bestond vooral uit stimulerende en financiële maatregelen, zoals het organiseren van **ontwerpateliers en debatten**, **het ontwikkelen van kennisontwikkeling**, en het verstrekken van subsidies voor landschapsontwikkelingsplannen.²⁵

De vraag wie verantwoordelijk is voor het bewaken van ruimtelijke kwaliteit werd zichtbaar bij de Belle van Zuylen-toren: een 262m hoge toren die uiteindelijk nooit gebouwd is. Zo schreef de Minister van

24 Hooimeijer, P., Kroon, H. & Luttik, J. (2001). Kwaliteit in meervoud: conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik.

25 Ruimtelijk Planbureau (2007). *Verdieping historie nationale landschappen*.

	Strategieën	Instrumenten
Kwaliteitsbesef stimuleren	• Begeleiden gemeenten • Betrekken van de bevolking • Eigen projecten	• Gezamenlijk ontwikkelen kwaliteitsvisie • Stimuleringsfonds • Interne expertise opbouwen • Bouwheren / adviseurs • Kwaliteitsateliers • Kwaliteitsteams • Voorbeeldprojecten
Investeren in kwaliteit	• Marktwerving versterken • Schaarste creëren: rode contouren • Dynamiek gebruiken voor positief kwaliteitsaldo • Voor wat hoort wat • Grondbeleid	• Ruimte voor ruimte • Verevening • Verhandelbare ontwikkelingsrechten • Nieuwe inspiratie- en investeringsbronnen • Grondbank

In 2007 is onderzocht met welke ambitie en op welke manier de provincies de transformatie van het cultuurlandschap begeleiden. Uit gesprekken met provincies blijkt dat een breed scala aan strategieën wordt gebruikt. Twee focussen expliciet op kwaliteit.²⁶

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (vrom), Cramer, in 2008 dat de locatie van de Belle van Zuylen-toren past binnen het bundelingsbeleid uit de *Nota Ruimte* (2006) en dat het beschermingsregime voor het Groene Hart geen invloed heeft op de bouw, hoewel de toren wel zichtbaar zal zijn vanuit dit gebied. Zij gaf aan dat er op rijksniveau geen specifiek ruimtelijk beleid bestaat voor de invloed van hoogbouw buiten het plangebied, waardoor rijksbemoeienis niet nodig is. Wel moest het bestemmingsplan worden aangepast om het multifunctionele karakter van de toren mogelijk te maken. Tegelijk benadrukte zij dat het kabinet in het kader van *Mooi Nederland* veel waarde hecht aan het open houden van landschappen, niet alleen wat betreft bebouwing maar ook visueel, waarbij hoge bebouwing vaak wordt geassocieerd met ‘verrommeling’.

Gedeputeerde Bart Krol van Utrecht stelde dat de provincie alleen nog betrokken is bij onderwerpen van provinciaal belang en dat dit bij de Belle van Zuylen-toren op twee manieren kan worden bekeken: enerzijds is de toren zo groot dat deze tot ver buiten Leidsche Rijn zichtbaar is en daarmee een provinciaal belang kan vormen, anderzijds kan worden afgesproken dat alles binnen de gemeentelijke rode contouren een verantwoordelijkheid van de gemeente is. Volgens hem is het belangrijk om hierover duidelijke afspraken te maken: als er sprake is van een provinciaal belang moet de provincie zich er actief mee bemoeien, maar als dat niet zo is, moet zij het overlaten aan de gemeente. Dit past volgens hem bij het principe uit de *Nota Ruimte*: centraal wat moet, decentraal wat kan.²⁷

²⁶ [Dauvellier & Alkema \(2008\). Ruimte met karakter: sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap.](#)

²⁷ [Huisman \(2017\). Spectaculair hoge Belle van Zuylen \(262 meter\) komt er echt niet: Utrecht kiest voor bouwhoogte tot 140 meter.](#)

Nationaal Programma:

Landelijk Gebied

Waardevolle Cultuurlandschappen richten zich voornamelijk op behoud en identiteit, cultuurhistorie en bescherming. Om ruimtelijke opgaven het hoofd te bieden, is in 2022 het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) opgezet om stikstof, waterkwaliteit, klimaatadaptatie, bodemdaling, natuurherstel en toekomstbestendige landbouw gezamenlijk aan te pakken. Het NPLG zet in op transformatie om meerdere doelen te behalen.

In 2023 is door het College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs het advies geschreven Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied, met als hoofdvraag: hoe kan het Nationaal Programma Landelijk Gebied sturen op een transitie van het landelijk gebied met behoud en waar mogelijk verbetering van omgevingskwaliteit? Het antwoord hierop: zet omgevingskwaliteit centraal in het beleid van het landelijk gebied. Goede kwaliteit van de leefomgeving is een publieke zaak, ten dienste van de mensen die wonen, werken en leven in ons land. Doelen moeten geworteld zijn in het streven naar een betere kwaliteit van de leefomgeving. Omgevingskwaliteit is geen *nice to have*, maar een *must have*. Toch blijkt omgevingskwaliteit een niche-aangelegenheid, waarbij affiniteit en expertise ontbreekt bij gemeentes en cultuurhistorie en erfgoed door een zwak wettelijk kader aan het kortste eind trekken. Continuïteit realiseren, bijvoorbeeld door een **kwaliteitsteam**, is van belang. Ook zijn **figuren die regie nemen, open zijn en vertrouwen creëren** van belang om de gebrekkige afstemming van wet- en regelgeving tussen verschillende overheden te doorbreken. Tijd is daarnaast belangrijk, om elkaar te leren kennen en de opgave te doorgronden. Het Rijk is agenderend door problemen te erkennen en **toekomstbestendige strategieën** te ontwikkelen. Sectorale beleidskeuzes die processen verlammen, moeten worden gecoördineerd. Daarnaast heeft het Rijk een faciliterende rol, bijvoorbeeld financieel door het instellen van een **'kwaliteitsbudget'**.

Er worden meerdere voorbeelden van instrumenten in het advies genoemd, zoals de Catalogus Gebiedskenmerken van de Provincie Overijssel, de landschapsbiografie Groene Hart of het Groot Apeldoorns landschapskookboek. Deze stimuleren allemaal het definiëren, vastleggen en omgaan met omgevingswaarden.



Landschap instrumenten uit het advies College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs, Samen werken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied, 2023.



[Cranborne Chase National Landscape](#). © Angela W.

National Landscapes in het Verenigd Koninkrijk

In Engeland, Wales en Noord-Ierland worden vroegere *Areas of Outstanding Natural Beauty* sinds 2023 *National Landscapes* genoemd, een naam die bescherming biedt aan de significante bijdrage aan het landschap. Ze vormen ongeveer 18% van het land. Net als de voormalige Nationale Landschappen in Nederland combineren ze bescherming van landschappelijke kwaliteit met lokale economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Het verschil is dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds nationale bescherming toepast. Het doel van de status *National Landscape* is om het unieke karakter en de schoonheid van het landschap te behouden, omdat de gebieden *the sum of its sense of place* zijn. De visie voor de *national landscapes* zijn:

A coherent national network of beautiful, nature-rich spaces that all parts of society can easily access and enjoy. Protected landscapes will support thriving local communities and economies, improve our public health and wellbeing, drive forward nature recovery, and build our resilience to climate change.

De gebieden hebben dezelfde wettelijke bescherming als de nationale parken maar het verschil is dat ze geen bestuursorgaan hebben dat kan plannen en controleren. Hiervoor wordt er samengewerkt met lokale overheden en gemeenschappen. Elk gebied heeft een management plan dat sturing geeft: hier staan doelen en strategieën voor een gebied in. Bij bijvoorbeeld [Cranborne Chase](#) wordt invulling gegeven aan het landschappelijk karakter, de kwaliteiten en ruimtelijke problemen, zoals het verbouwen van gewassen die gebruikt worden als brandstofalternatief.



Mark Utrecht. © 3D impressie: A2 Studio
Architect: de Architecten Cie., KCAP, Geurst & Schulze

Anno nu. De Belle van Zuylen-toren was de aanleiding voor de gemeente Utrecht om na te denken over hoogbouw in Leidsche Rijn Centrum. Er wordt nu een nieuwe toren gebouwd: de **MARK**. De architectuur moet zich goed verhouden tot de Dom, maar wordt zichtbaar

vanuit de gehele stad. Het moet een project worden met ook kwaliteit op maaiveldniveau. Het is gebaseerd op drie pijlers: sociaal, groen en voor iedereen. De huidige ontwikkeling van de MARK laat zien dat de discussie verschoven is van of hoogbouw mogelijk is naar *hoe* hoogbouw kwaliteit zou kunnen toevoegen.

Erfgoed en transformaties: De Nederlandsche Bank

Van oud naar opnieuw

Bij de transformatie van een gebouw of gebied is op een kleinere schaal kwaliteit te realiseren. Transformaties zijn interessant, omdat er iets veranderd wordt met het bestaande als uitgangspunt, omdat het oorspronkelijke gebouw niet meer voldoet aan de gestelde eisen vanuit het perspectief van de gebruiker of de omgeving.

Vanuit duurzaamheid is de keuze om niet te slopen maar te transformeren een logische stap. Tegelijkertijd zijn er gebouwen en plekken waarvan de cultuurhistorische waarde niet direct herkenbaar is, in ieder geval niet voor iedereen. Hoe gaan we daar mee om?

Welke bestuurslaag?

Publieke instelling

Hoe gaan we om met erfgoed?

Als een object de monumentenstatus heeft, is voor iedereen meestal wel duidelijk dat het de moeite waard is om te behouden en te beschermen vanwege de schoonheid en/of belang voor de wetenschap. Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw werden op basis van deze criteria op relatief grote schaal monumenten door de overheid aangewezen en beschermd. Wanneer we het nu hebben over plekken met een monumentenstatus, weten we dus: dit is bijzonder.

Echter: het begrip 'erfgoed' reikt verder dan dat wat wettelijk beschermd is als monument. Niet al ons cultureel erfgoed heeft een monumentenstatus. De Rijksdienst Cultureel Erfgoed onderstreept tegenwoordig de noodzaak van herbestemming. Dit sluit aan bij het Verdrag van Faro, waarin het uitgangspunt is dat erfgoed een functie moet hebben voor de samenleving. Het brede erfgoedbegrip verbindt mensen met elkaar en hun omgeving, en het meenemen van de *wisdom of crowds* zorgt voor hogere kwaliteit. Erfgoed is daarnaast een bron voor ruimtelijke, sociale, economische en democratische ontwikkelingen wanneer iedereen betrokken is.²⁸

Een monumentale status is een vorm van sturing op het proces. Er moet dan bij verandering rekening gehouden worden met monumentale waarden. Dit betekent vaak behoud van de identiteit van een plek, en daarmee van ruimtelijke kwaliteit. De materialen, de karakteristieke eigenschappen en het karakter van een plek spelen hier allemaal een rol in.

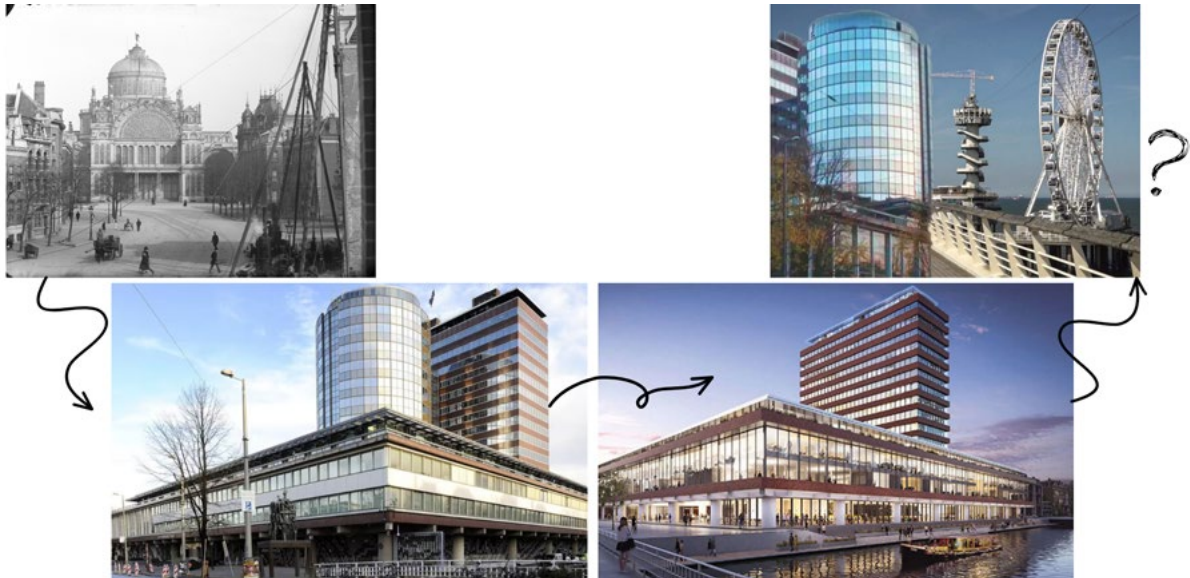
²⁸ [Verdrag van Faro](#) | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Neem bijvoorbeeld het Sluiskwartier in Deventer, mede gefinancierd vanuit de Erfgoed Deal. Dit programma liep van 2019 tot 2025 vanuit een samenwerkingsverband tussen de Rijksoverheid, gemeenten, provincies, waterschappen en maatschappelijke organisaties actief in de ruimtelijke ordening en erfgoedzorg. Het project is een voorbeeld van behoud en gebruik van erfgoed dat samengaat met grote ruimtelijke opgaven. In Deventer zijn delen van het centrum getransformeerd en nieuwe woningen gebouwd, waarbij industrieel erfgoed een tweede leven heeft gekregen. De 19^e-eeuwse Pothoofdsluis is teruggebracht als identiteitsdrager. Hoewel het zelf geen monument is, zijn de kademuren en omliggende panden dat wel. Dit archeologisch herstel vormt de basis voor de inrichting van het gebied. Binnen deze transformatie vormt erfgoed het uitgangspunt voor ruimtelijke kwaliteit.



Artist impression van het Sluiskwartier in Deventer. © Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Het gesprek over wat erfgoed is, krijgt kleur binnen de Post 65 beweging. Het gaat hierbij om erfgoed uit de periode 1965–1990, een periode vol maatschappelijke ontwikkelingen die je terugziet in de gebouwde omgeving. Weinig van dit erfgoed heeft juridische bescherming tegen sloop of aantasting, terwijl het een interessante periode belichaamt. Het gesprek hierover voeren is belangrijk. Ook de publieke opinie werkt hierin sturend, zoals blijkt uit de discussie over het ‘lelijkste’ gebouw van Nederland, De Nederlandsche Bank.



Het Paleis voor Volksvlijt en de Nederlandsche Bank door de tijd heen.

© Jacob Olie, ANP, De Nederlandsche Bank, [NH Nieuws](#)

De Nederlandsche Bank

De Nederlandsche Bank stond lang bekend als 'het lelijkste gebouw van Nederland'. Weerstand tegen de Nederlandsche Bank in Amsterdam kwam vooral voort uit het contrast met de historische omgeving en de herinnering aan het voormalige Paleis voor Volksvlijt op deze plek. (Marius Duintjer ontwierp het gebouw in 1968 op de plek van het in 1929 afgebrande Paleis voor Volksvlijt, een expositie- en tentoonstellingsgebouw.) Door de negatieve perceptie en behoefte aan vernieuwing werd de renovatie in gang gezet.

Architectenbureau Mecanoo won **de ontwerpprijsvraag** met de belofte het gebouw om te toveren tot een '21ste-eeuws Volkspaleis'. Het gebouw moest weer onderdeel worden van de stad, met de deuren geopend voor iedereen. De Nederlandsche Bank wil midden in de samenleving staan en dat reflecteren. Met de keuze om te renoveren en materialen her te gebruiken in plaats van nieuw te bouwen is gekozen voor duurzaamheid. De oorspronkelijke uitstraling van het ontwerp van Duintjer uit 1968 is hersteld. De zichtlijn tussen de Utrechtsestraat en de Pijp is daarmee hersteld. De bank wordt inmiddels omarmd door Amsterdammers en heeft vele architectuurprijzen en nominaties in de wacht gesleept. De renovatie van de Nederlandsche Bank laat zien dat sturing niet alleen plaatsvindt via formele bescherming, maar ook via ontwerpkeuzes, veranderende publieke waarden, duurzaamheidsdoelstellingen en de behoefte om het gebouw opnieuw met de stad te verbinden.

De Nederlandse Bank is een van de vijf genomineerde opdrachtgevers voor de Gouden Piramide 2026. De Gouden Piramide is de tweejaarlijkse rijksprijs voor inspirerend opdrachtgeverschap. Het gaat hierbij om opdrachtgeverschap dat wordt gekenmerkt door de creatieve, deskundige, voorbeeldige en bezielende wijze waarop de opdrachtgever de voorwaarden voor het eindresultaat in het ontwerp- en bouwproces optimaliseert.

Erfgoed in België

België had tot 1962 geen wetgeving op de ruimtelijke ordening. Individueel eigendomsrecht eiste veel ruimte op. Dit individualisme is in België nog steeds merkbaar. Individuele wensen wegen zwaarder dan de relatie met de omgeving. In 1962 werd de eerste Planning Act geïmplementeerd. Deze zorgde voor een planningsmodel dat als ‘passief’ of ‘rigide’ werd beschouwd.

In 1965 werd het Maison du Peuple in Brussel gesloopt, als onderdeel van de grootschalige modernisering: de *Brusselization*. Deze periode staat inmiddels symbool voor de verwaarlozing van stadse identiteit en historische waarden. Het voorbeeld laat zien hoe het tijdsperspectief op ruimtelijke kwaliteit kan verschuiven. Die verschuivende waardering is ook zichtbaar in de huidige aandacht voor Post 65 erfgoed. Gebouwen uit deze periode worden niet langer uitsluitend beoordeeld op hun aanvankelijke populariteit of controverse, maar steeds vaker op hun cultuurhistorische en ruimtelijke betekenis. Zo verandert ook onze blik op de recente geschiedenis: wat vandaag ter discussie staat, kan morgen als waardevol worden erkend.

Wanneer er ten tijde van de *Brusselization* wellicht meer aandacht was geweest voor erfgoedwaarde, had het Maison du Peuple er nog gestaan.



De Sablon toren in Brussel, België.

Conclusie:

Wat als we niet sturen?

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat uit de afspraken die we met elkaar maken, gebaseerd op een gedeelde visie op bouwcultuur. Het samenspel tussen overheid, markt en ontwerpers bepaalt hoe die kwaliteit vorm krijgt. Ruimtelijke kwaliteit zorgt ervoor dat mensen zich verbonden voelen met een plek, zich veilig en prettig voelen en aandacht hebben voor hun leefomgeving. Een aantrekkelijke en zorgvuldig vormgegeven omgeving draagt bij aan welzijn, levensgeluk en een socialere, prettigere samenleving. Die kwaliteit is niet vanzelfsprekend. Dat laten eerdere adviezen over het gebrek aan sturing zoals de publicatie Verrommeling in beeld (Planbureau voor de Leefomgeving, 2006) of de publicaties Wat doet dat daar – geen reclame in het landschap, en (X)XL verdozing (College van Rijksadviseurs, 2020 en 2019) zien. Maar ook discussies rond het Museumplein in Amsterdam en de aandacht voor ‘treurplekken’ in Nederland laten zien dat professionele opvattingen over kwaliteit niet altijd overeenkomen met de waardering van gebruikers.

Waar bouwcultuur vroeger sterk werd gedragen door vakmanschap, ambacht en gedeelde opvattingen over goed bouwen, hebben industrialisatie en schaalvergroting de afstand tussen ontwerp, uitvoering en kwaliteit vergroot. Juist daarom is kwaliteitsborging van belang. Instrumenten zoals kwaliteitsteams, stadbouwmeesters, omgevingsvisies, kwaliteitskaders en masterplannen helpen om het algemeen belang te bewaken en ervoor te zorgen dat kwaliteit gedurende het hele proces aandacht krijgt.

Kwaliteit ontstaat niet door één toetsmoment, maar door een samenhangend systeem van ambities, kaders en professionele beoordeling. Ontbreekt die borging, dan trekt kwaliteit vrijwel altijd aan het kortste eind. Daarom moeten we niet sturen op wat minimaal acceptabel is, maar op wat maximaal mogelijk is. De leefomgeving die we vandaag maken, bepaalt immers hoe mensen morgen wonen, werken en samenleven.

In deze bijdrage is aan de hand van casuïstiek verkend hoe ruimtelijke kwaliteit is nagestreefd en met welk effect. Daarbij is ingezoomd op de thema's water, mobiliteit, groen en transformatie en erfgoed. Wat opvalt is dat ruimtelijke kwaliteit nergens vanzelf tot stand komt, maar telkens het resultaat is van expliciete keuzes en sturing.

Zo houden waterveiligheidsprogramma's ons veilig beneden het NAP, bijvoorbeeld door het verruimen van rivieren of het verhogen van dijken. Rijksprogramma's als Ruimte voor de Rivier, of tegenwoordig decentraal vanuit het Hoogwaterbeschermingsprogramma, bieden



Voorbeelden van gebrek aan sturing bij verdozing en reclame in het landschap.
© Florian Braakman (boven), Piet van den Blanken (onder)

de mogelijkheid ruimtelijke kwaliteit te benoemen. Door de decentralisatie is de sturende rol van het Rijk daarbij momenteel kleiner, maar door kwaliteit als uitdrukkelijke doelstelling te formuleren en via programma's, het verbinden van budgetten en het in een vroeg stadium instellen van kwaliteitsteams kan nog steeds actief op kwaliteit worden gestuurd.

Het beleid voor de Nieuwe Sleutelprojecten zette de toon voor de transformaties van ov-knooppunten. Hier werd kwaliteit gerealiseerd door knoop en plaats te koppelen aan gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, met als doel stationsgebieden te ontwikkelen die aantrekkelijk en veilig zijn, vol bedrijvigheid en natuurlijk met connectiviteit. Het bewaken van de kwaliteit lag bij de Rijksbouwmeester. Het toewijzen van verantwoordelijkheid aan een specifiek inhoudelijk gezag is ook een manier om kwaliteit te sturen en te borgen.

Het programma Waardevolle Cultuurlandschappen toont de spanning tussen de eigentijdse opvattingen over landschappelijke kwaliteit en de dynamiek tussen verschillende functies, zoals landbouw, recreatie en natuur. Ook hier geldt het principe van centrale sturing. Het Rijk stuurde vooral via stimulerende en financiële maatregelen. Omgevingskwaliteit bleef vaak een niche-aangelegenheid in het landschapsbeleid, terwijl het Rijk hier ook instrumenten als strategieën, kwaliteitsbudgetten of kwaliteitsteams kan inzetten om meer aandacht op de kwaliteit te vestigen.

Bij erfgoed en transformaties ligt de nadruk bij uitstek op het benutten van bestaande kwaliteit. Vanuit wat er al is, kan ruimtelijke kwaliteit worden versterkt of opnieuw betekenis krijgen. Dat kan zonder sloop. Het Verdrag van Faro stelt dat erfgoed meer een functie moet hebben voor de samenleving. Erfgoed kan een startpunt vormen voor de realisatie van ruimtelijke kwaliteit. De transformatie van de Nederlandsche Bank, ooit bekend als 'het lelijkste gebouw van Nederland', laat zien hoe hergebruik en duurzame renovatie kunnen leiden tot een nieuwe relatie tussen gebouw en stad, onder meer door openstelling naar het publiek.

Het Rijk kan dus dirigeren en zorgen voor mooie muziek. Met kwalitatieve (muziek)instrumenten, in een mooi concertgebouw en met bekwame muzikanten. Maar wat is een concert zonder het publiek? Net als in de ruimte ervaren we muziek allemaal anders, maar muziek heeft impact op iedereen. Als het Rijk wil sturen op ruimtelijke kwaliteit is het daarom belangrijk die veelzijdigheid te erkennen. Het gebouw, de dirigent, de muziekinstrumenten, de muzikanten en de bezoekers: de combinatie van dit alles zorgt voor de magie. En in de ruimtelijke ordening is het niet anders. Juist in dat samenspel ontstaat ruimtelijke kwaliteit: niet als toeval, maar als resultaat van bewuste keuzes die met aandacht en in samenwerking zijn gemaakt.

Colofon

Tekst

Tessa Nauta, Atelier Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs

Redactie

Atelier Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs:

Nicoline Kok - den Exter

Saskia Naafs

Kirsten Schipper

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

Bij de samenstelling van deze publicatie is getracht alle makers en rechthebbenden van het gebruikte beeldmateriaal te achterhalen en correct te vermelden. Mocht desondanks een rechthebbende niet zijn opgenomen of benaderd, dan verzoeken wij deze vriendelijk contact op te nemen met postbus.rijksadviseurs@rijksoverheid.nl

ELIO

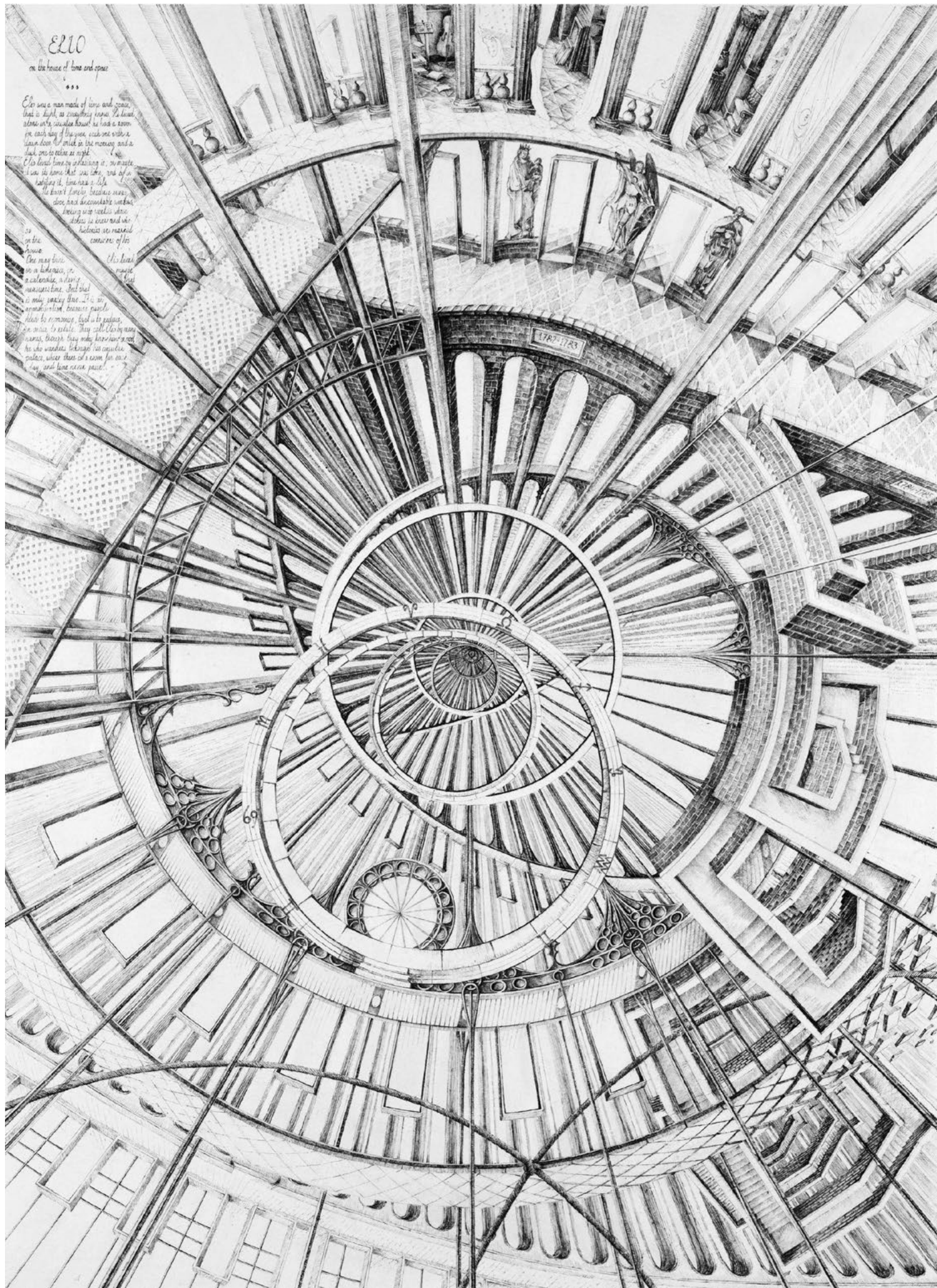
on the house of time and space

Elio was a man made of time and space,
that is light, as something more. He lived
above us, in a house that he had a room
for each day of the year, and one with a
view down to the street in the morning and a
back view to the night.

He lived time by watching it, so much
that he knew that you like, and of a
certain it, time has a life.
He doesn't finally because more
does not discomfite me, but
being in the world, where
there is time and the
history of the world
concerns of his

so
on the
house
One may live
in a house, in
a calendar, a time
measure, but that
is only living that is in
a house, but it is not
living, but it is to pass,
in time, to relate. They call living
names, though they may have a name
he who watches, though he can see
nothing, when there is a room for a
day and time never pass.

This house
must
be



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