

Over de vermaatschappelijking van het architectuurbeleid

CRa

Aan de ministers van OCW en IenM,

In september 2016 verschijnt de nieuwe *Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp* (werktitel). Deze nieuwe actieagenda is het zevende document waarin het rijksbeleid voor architectuur, landschapsarchitectuur en stedenbouwkundig ontwerp en onderzoek staat beschreven. Het eerste document *Ruimte voor Architectuur* verscheen al weer 25 jaar geleden en zette het architectuurbeleid van het Rijk nationaal en internationaal stevig op de agenda. Nederland was het eerste land ter wereld dat op nationaal niveau algemeen architectuurbeleid voerde. Een beleid dat heeft geleid tot de ontwikkeling van een gedifferentieerde culturele infrastructuur gericht op de interactie tussen ontwerp en samenleving en dat heeft bijgedragen aan een levendige ontwerpdebat en -praktijk, een substantiële groei van het vakgebied en verhoging van de kwaliteit van de vakbeoefening. Nederland trekt sindsdien de interesse vanuit het buitenland (voor zowel het beleid als voor de vaardigheden van de sector). Sinds het begin van de jaren negentig trekken het ministerie van OCW en het ministerie van IenM bij dit architectuurbeleid samen op. Vanaf 2005 adviseert het College van Rijksadviseurs (voorzeten door de Rijksbouwmeester) bij de ontwikkeling en formulering van het nieuwe beleid. In de laatst verschenen Actieagenda wordt het CRa beschouwd als een van de lead partners bij de implementatie van het architectuurbeleid.

In vogelvlucht: veranderende rol van ontwerp

Het onderzoek *Reikwijdte nieuwe ontwerpcultuur* (CRa, november - december 2015) geeft een overzicht van opvattingen van diverse sleutelpersonen in de ontwerpwereld. Naast een literatuurstudie (waarbij gekeken is naar publicaties in diverse media (krant, blog, boek) en bijwonen/bekijken van diverse debatten) zijn tien vertegenwoordigers uit de beroepsgroep (landschapsarchitecten, architecten, stedenbouwers, opdrachtgevers) geïnterviewd. De volgende onderwerpen stonden centraal: veranderingen in het werkveld, veranderende rol van de ontwerper, de gevolgen van decentralisatie, huidige en toekomstige opgaven en architectuurbeleid/vervolg AARO. De uitkomst is een veelheid aan meningen, soms overeenkomstig, zoals de roep om regie en visie, soms uiteenlopend, natuurlijk mede afhankelijk van de verschillende ervaringen en posities van de personen die worden aangehaald. De vragen wie nu uiteindelijk verantwoordelijk is voor ontwerp kwaliteit en binnen welke visie het ontwerp moet passen blijken cruciaal. De gemeente als sparringpartner wordt gemist; het belang van kwaliteitsteams, als 'volwaardige' gesprekspartners wordt (daardoor) onderstreept. Voor de nieuwe maatschappelijke initiatieven is waardering, maar velen zijn van mening dat de grote vraagstukken in de ruimtelijke inrichting niet alleen kunnen worden opgelost met bottom-up georganiseerde projecten. Het toverwoord lijkt: 'samenwerken'. Het ontwerp wordt gezien als het middel bij uitstek om de grote maatschappelijke problemen 'te verwoorden', om de ruimtelijke consequenties in beeld te brengen. Van de overheid (rijk, provincie, gemeente) wordt een visie verwacht, zodat er daadwerkelijk een dialoog kan plaatsvinden. Deze visie zou innoverend, op de lange termijn en gericht op samenwerken moeten zijn. Hierbij moet Nederland als geheel beschouwd worden. De grenzen van de provincie zijn voor deze opgaven te beperkend. Ontwerpend onderzoek wordt door iedereen als een belangrijk instrument bij planontwikkeling gezien.

Aanleiding

De ministeries van IenM en OCW werken aan een actualisatie van de *Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp*. De agenda is bedoeld voor de periode 2017-2020 en is een vervolg op de

Actieagenda van 2013-2016 'Werken aan ontwerpkracht' (AARO). In de beleidsnota 'Ruimte voor cultuur' (juni 2015) schetst Minister Bussemaker de uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2017-2020, waaronder die voor de AARO: "In het cultuurbeleid heeft op het terrein van architectuur en stedenbouw altijd de nadruk gelegen op talentontwikkeling, ontwerpend onderzoek, de kwaliteit van architectuur, opdrachtgeverschap en publieksbereik. Dat zal zo blijven, maar vanwege ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland en de rest van de wereld vraagt het beleid om een herijking."¹

Het College van Rijksadviseurs (CRa) ondersteunt het initiatief om het vigerend beleid te continueren. In de vorige AARO is al geschreven over de grote veranderingen die in de ontwerpwereld gaande zijn, het voortbouwen op deze uitgangspunten is een voor de hand liggende keuze. Grote koerswijzigingen zijn niet te verwachten en volgens het CRa ook niet nodig. De ontwikkelingen in de ontwerp- en bouwkolom van de afgelopen jaren zetten door. De inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet zal leiden tot een andere verdeling van verantwoordelijkheid voor het ruimtelijke domein. En de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zal samenhang moeten brengen tussen verschillende beleidsvelden. In de NOVI worden nieuwe ruimtelijke opgaven voor ons land met elkaar en met het laadvermogen van landschap en ondergrond in verband gebracht. De nieuwe aanbestedingswet heeft invloed op de traditionele manier van opdrachtgeverschap.

Wijzigingen in de bouw- en ontwerppraktijk

Door de crisis van 2008 zijn belangrijke spelers zoals banken en pensioenfondsen minder prominente rollen gaan spelen en zijn andere wegen gezocht om projecten te financieren. De bouwproductie ('overproductie') uit de vorige eeuw heeft geleid tot leegstand van kantoren en bedrijventerreinen, met niet alleen economische en financiële gevolgen voor alle betrokkenen (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers, gemeenten, ontwerpers), maar ook met de nodige ruimtelijke consequenties. Tevens beïnvloeden andere ontwikkelingen, zoals het online aankopen, het aanzien van de binnensteden.

De economische veranderingen hebben ook voor architecten, landschapsarchitecten en stedenbouwkundigen grote gevolgen gehad. Zo is de beroepsgroep van architecten gehalveerd - de totale werkgelegenheid in de branche bedraagt momenteel ongeveer 9.000 (werknemers + zzp'ers) ten opzichte van 19.000 in 2008. Opvallend is dat het aantal architectenbureaus in deze periode is gestegen, iets dat met name op het conto van de vele (noodgedwongen) freelancers en eenmanszaken te schrijven is. De wijzigingen in de beroepsgroep zijn een signaal voor meer structurele wijzigingen. Meerdere factoren spelen op elkaar in en vragen om een herpositionering en heroriëntering van de ontwerpende disciplines. Tegelijkertijd is er een levendiger ontwerpcultuur ontstaan. In veel gemeenten is een bloei te zien van, meestal kleinschalige, bottom-up initiatieven, waarbij ontwerpers een cruciale rol spelen. Nu de economie weer aantrekt zien we een divers speelveld met volop mogelijkheden; met zowel nieuwe vormen van opdrachtgeverschap en ondernemerschap naast de meer traditionele wijze van projectontwikkeling. De spelers in dit speelveld zouden bij het oprabbelen uit de bouwcrisis bewust moeten omgaan met de beschikbare ruimte en aandacht moeten hebben voor de bestaande voorraad.

Wat wet- en regelgeving betreft zijn twee ontwikkelingen van invloed. Simultaan met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet (2018) verschijnt er één overkoepelende Nationale Omgevingsvisie. De Omgevingswet vereenvoudigt de regels voor de samenstelling en beoordeling van ruimtelijke plannen en voegt deze samen. Het samenvoegen van beleid moet visievorming op de verschillende (sectorale) terreinen – water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, cultureel erfgoed, en verkeer en vervoer – met elkaar verbinden. Rijk, provincie en gemeente zijn verplicht een Omgevingsvisie op te stellen. De Omgevingsvisie komt in plaats van de structuurvisie, de relevante delen van de natuurvisie, verkeer- en vervoersplannen, strategische gedeeltes van nationale en provinciale waterplannen en milieubeleidsplannen.

Met het Wetsvoorstel wijziging Aanbesteding 2012 (aangenomen op 22 maart jongstleden) wil de Europese Commissie de Europese aanbestedingsregels moderniseren. Deze wet heeft invloed op de manier van opdrachtverlening. Het Wetsvoorstel heeft onder meer als doel de administratieve lasten te verminderen en het midden- en kleinbedrijf betere kansen te bieden op overheidsopdrachten. De aanbestedingsregels verplicht Europese overheden om overheidsopdrachten boven een bepaald bedrag (zogenoemd drempelbedrag) uit te schrijven via de procedure van een Europese aanbesteding. De EU stelt deze drempelbedragen elke twee jaar opnieuw vast. Partijen die verplicht aanbesteden zijn onder andere: de Rijksoverheid; gemeenten, provincies en waterschappen; publiekrechtelijke instellingen (zoals universiteiten en scholen) en speciale

sectorbedrijven (zoals water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten). Doel van de Aanbestedingswet is één interne Europese markt voor overheidsopdrachten. Het uitgangspunt is dat elke aanbieder in de hele EU een eerlijke kans heeft om een opdracht te verwerven.

1) Ministerie OCW, Ruimte voor cultuur. *Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2017-2020*, juni 2015, p. 29.

Al deze ontwikkelingen hebben invloed op het ruimtelijk domein en zullen in de nieuwe Actieagenda benoemd moeten worden. In de vier thema's die als uitgangspunt zijn genomen in het door IenM en OCW georganiseerde voortraject van publieke consultatie komen deze nieuwe ontwikkelingen (zoals co-creatie, cross-sectorale aanpak, internationale oriëntering/verbreding werkveld ontwerpers) en de invloed daarvan op de huidige ontwerppraktijk zeer terecht al ter sprake.

Omgevingskwaliteit als ontwerpopgave

De kracht van het architectuurbeleid ligt vooral in het feit dat het vanaf het begin steunt op meerdere invalshoeken: op de ondersteuning van de cultuursector enerzijds en op de kwalitatieve dimensies van het bouw- en omgevingsbeleid anderzijds. Het maken van plannen voor de verbetering van onze fysieke leefomgeving wordt gezien als een belangrijke culturele opgave en met het oog daarop werken de verschillende ministeries samen. Sinds het verschijnen van de eerste nota over architectuurbeleid (*Ruimte voor Architectuur*) is het hoofddoel van het beleid onveranderd gebleven, namelijk het scheppen van gunstige voorwaarden voor de totstandkoming van architectonische kwaliteit. Sinds de tweede nota *De Architectuur van de Ruimte* (1996) is de scope verbreed naar de schaalniveaus van de stedenbouw, de landschapsarchitectuur en infrastructuur.

25 jaar Architectuurbeleid

De eerste nota over architectuurbeleid (*Ruimte voor Architectuur*, 1991) richt zich op het bevorderen van het ontwerp, het vergroten van de meerwaarde van architectuur en het samenbrengen van vraag en aanbod (o.a. door goed opdrachtgeverschap). Hoofddoel van de tweede architectuurnota is de "maatschappelijke inbedding van de architectuur als ruimtelijke manifestatie van de cultuur in haar breedste zin te versterken". (*De architectuur van de ruimte: nota over het architectuurbeleid 1997-2000*, p. 21). In de derde architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland, architectuurbeleid 2001-2004* staat het versterken van de inbreng van de ontwerpende disciplines bij ruimtelijke en architectonische opgaven door middel van overheidsparticipatie 'op maat' centraal. Tien Grote Projecten worden geïntroduceerd. De ministeries OCW, VROM, VenW en LNV ondertekenen de nota, EZ sluit aan. De vierde 'nota' *Actieprogramma Ruimte en Cultuur* (2005) verbreedt de focus naar het erfgoedbeleid (Belvedere). Hoofddoel is het bevorderen van de "ruimtelijke kwaliteit van onze gebouwen, dorpen, steden, en landschappen". (*Actieprogramma Ruimte en Cultuur. Architectuur- en Belvederebeleid 2005-2008*, 2005, p.4.) In 2008 verschijnt *Een cultuur van Ontwerpen, visie architectuur en ruimtelijke ontwerp* (VARO). Het motto is werken aan een mooi, duurzaam en cultureel rijk Nederland: "Elke ruimtelijke ingreep is een culturele daad." (Een cultuur van Ontwerpen, visie architectuur en ruimtelijke ontwerp, 2008, p.7.) In de *Actieagenda Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp* (AARO) ligt de nadruk op het vroegtijdig inschakelen van ontwerpers (in eigen beleidsprocessen; 'Het Rijk aan zet') en het streven naar excellente projecten via een ontwerpdialogoog ('Making Projects'). In het onderdeel 'Het Rijk versterkt' staan acties die gericht zijn op het breder agenderen van de ontwerpopgaven en het versterken van de lokale en regionale ontwerp kwaliteit en ontwerpkracht.

Toen het centrale begrip kwaliteit uit de ruimtelijke nota's verdween (Nota Ruimte, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte), ontstond er een lacune die via het architectuurbeleid alsnog kon worden

geagendeerd. De aanzet hiertoe is in 2012 al gedaan bij het opstellen van de huidige Actie-agenda, waarin meer dan voorheen aandacht is gevraagd voor de processen die het streven naar ruimtelijke kwaliteit beïnvloeden. Complexe maatschappelijke vraagstukken vragen om ontwerpinzet die verder reikt dan het maken van een ruimtelijk voorstel voor de fysiek ingreep zelf. De Actieagenda 2013-2016 onderscheidt andere typen van ontwerpopgaven en nieuwe manieren van samenwerking tussen ontwerpers, opdrachtgevers en gebruikers.

Bij de toegepaste advisering door het CRa aan de rijksdiensten Rijkswaterstaat, Rijksvastgoedbedrijf, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland hebben we gemerkt dat de vraag naar goede, integrale plannen (voor stadsontwikkeling, wegeaanleg, dijkversterking, windparken, werelderfgoed) onverminderd groot is. Opdrachtgevers en bestuurders hechten groot belang aan advisering gericht op kwaliteit. In een eerder advies uitgebracht aan de minister van IenM suggereren wij het begrip omgevingskwaliteit centraal te stellen, als ultiem doel van het omgevingsbeleid. Kwaliteit raakt aan de kern van ruimtelijke plannen, waar toekomstwaarde, belevingswaarde en gebruikswaarde samen komen. Ruimtelijke planvorming als middel om tot omgevingskwaliteit te komen, is voor het CRa cruciaal. Het CRa acht het belang van het rijksarchitectuurbeleid in dat kader groot. In de Actieagenda zou dat begrip handen en voeten moeten krijgen. Zo kan de Actieagenda een positieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke betekenis van de nieuwe Omgevingsvisie.

Goede voorbeelden: Ruimte voor de Rivier

Een goed voorbeeld van een project waar ruimtelijke kwaliteit in een vroeg stadium is meegenomen, is het programma Ruimte voor de Rivier. Het programma is gericht op de uitvoering van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier uit 2006. De PKB bestaat uit een pakket van maatregelen dat ervoor moet zorgen dat toenemende rivierafvoeren veilig kunnen worden verwerkt. Anders dan in het verleden gebeurde dat niet primair door dijken te verhogen en versterken, maar door het rivierwater meer ruimte te geven, bijvoorbeeld door het verbreden van winterbeddingen, het graven van nieuwe stroomgeulen of het scheppen van bergingsmogelijkheden. Het programma kent een dubbele doelstelling: naast het garanderen dat bij hogere rivierafvoeren de hoogwaterveiligheid op peil blijft, er óók voor zorgen dat de ingrepen die daarvoor nodig zijn bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit.

Een evaluatie in 2011 van Ecorys heeft uitgewezen dat de bijzondere positie van de doelstelling ruimtelijke kwaliteit in het Programma Ruimte voor de Rivier heeft geleid tot evenwichtige plannen binnen de scope van tijd en geld. De veiligheidsmaatregelen zijn landschappelijk ingepast met voldoende draagvlak en adequate gebruiksmogelijkheden in de omgeving. Wanneer we de aanpak proberen te ontrafelen om te kijken hoe deze meerwaarde gecreëerd is, komt een aantal zaken naar voren:

- Bij de start van het werkproces moet niet alleen de ruimtelijke kwaliteitsdoelstelling worden vastgelegd naast de hoofddoelstelling veiligheid, maar moet ook een integrale aanpak worden geëxpliciteerd, waarbij bij elk project de doelstellingen veiligheid en ruimtelijke kwaliteit samen worden bekeken en het ontwerpproces in principe op beide doelstellingen wordt afgestemd;
- Het borgen van ruimtelijke kwaliteit is mensenwerk én maatwerk, waarbij een compleet scala van instrumenten samenhangend moet worden ingezet. Gebleken is dat affiniteit met, en gevoel voor integraal ontwerp zowel bij de projectmanager van de initiatiefnemer, als bij de projectleider van de opdrachtnemer, bepalend is voor het behalen van ruimtelijke kwaliteit;
- Een zorgvuldige keuze van de ruimtelijke ontwerper is essentieel: kies een zelfstandige ontwerper (c.q. een gespecialiseerd ontwerp bureau) die in staat is leiding te geven aan een interdisciplinair team van inhoudelijke experts (rivierkundige, civiel-technicus, ecoloog, cultuurhistoricus, bodem- en grondverzetdeskundige). De ontwerper staat in deze rol naast de projectleider en levert gelijkwaardige input voor de besluitvorming;
- Participatie moet strategisch en gedoseerd worden ingezet; verwachtingenmanagement is daarbij essentieel (wel meedenken, niet meebeslissen).

Bron: Evaluatie ontwerpprocessen Ruimte voor de Rivier – Ecorys. In opdracht van Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (oktober 2011)

Vanuit onze eigen ervaringen als lead partner van de huidige AARO en de ervaringen opgedaan

in het adviseren bij grote ruimtelijke rijksprojecten, wil het CRa in onderliggend advies aanbevelingen meegeven voor de nieuwe AARO. Dit doen we aan de hand van drie thema's die vanuit ons perspectief centraal staan:

- > **maatschappelijke vraagstukken adresseren;**
- > **opdrachtgeverschap verder ontwikkelen;**
- > **ontwerpvaardigheden aanscherpen en actualiseren.**

Aan deze hoofdstukken zijn aanzetten voor verschillende acties verbonden die in het actie-programma nader kunnen worden uitgewerkt. Daarbij is een onderscheid gemaakt in aanbevelingen die het werk van het CRa zelf betreft (als een van de lead partners van het architectuurbeleid) en aanbevelingen van algemenere aard (bestemd voor andere partners).

Maatschappelijke vraagstukken adresseren

De ruimtelijke orde van ons land zal de komende decennia worden geconfronteerd met ingrijpende transitieën. Zo vraagt klimaatverandering en de beoogde definitieve omslag naar duurzame energievoorziening grote inspanningen, maar dat geldt ook voor demografische ontwikkelingen als vergrijzing en de onevenwichtige spreiding van groei en krimp van economie en bevolking. Het zijn transitieën en opgaven waar de overheid (mede) voor aan de lat staat.

Vertrouwen op de elementen: energietransitie

De internationale doelstellingen voor verduurzaming van de energievoorziening en de bestrijding van de CO₂-uitstoot hebben een grote ruimtelijke impact. De toename van windturbines en zonnepanelen moeten een plek moeten krijgen, evenals de diverse installaties voor het transporteren, converteren en opslaan van energie vragen om ruimte. Het nieuwe energielandschap is niet alleen een economische en maatschappelijke, maar zeker ook een ruimtelijke plannings- en ontwerpopgave. Centrale ambities worden op regionaal en lokaal niveau gerealiseerd. Dit vraagt om betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners, en om verbinding met lokale economieën.

Overleven in de delta: de wateropgave

De uitvoering van het Deltaprogramma leidt tot een ingrijpende verbouwing van het landschap, die in Nederland onlosmakelijk met het waterbeheer samenhangt. Waterberging brengt nieuw ruimtebeslag in het landelijk gebied met zich mee voor land dat nu agrarisch of ecologisch beheerd wordt. Een blijvend gegarandeerde hoogwaterveiligheid vergt aanpassingen in de dijken, dam-

men en kunstwerken van Laag-Nederland; vaak structuren met bewoning en met historische of ecologische waarden. De kunst is deze wateropgave in verband te brengen met andere ruimtelijke vraagstukken, met lokale projectontwikkeling en regionale gebiedsontwikkeling.

De gebouwenvoorraad herijkt: demografische ontwikkeling

Er dreigt een structureel tekort aan kleine betaalbare woningen. Het aantal huishoudens dat uit alleenstaanden bestaat, groeit naar 40%. Zo ontstaat er een bevolkingssamenstelling met een woonbehoefte die niet in overeenstemming is met de bestaande voorraad. Dit betekent een grootscheepse renovatie, die ook gezien moet worden in het kader van de ontwikkelingen in de zorgsector. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder stijgt enorm. Schatting is dat we naar een verschuiving gaan van vier werkenden per gepensioneerde naar twee werkenden per gepensioneerde in 2040. Dit in combinatie met het streven van de overheid dat mensen die zorg nodig hebben langer zelfstandig wonen, vraagt ook om afstemming van de plannen van zorgaanbieders (vastgoedeigenaren) en de woningprogrammering van gemeenten en provincies. De inpassing van de grote vraag naar woningen in West-Nederland, het komen en gaan van bewoners (immigranten), gecombineerd met ruimteclaims voor infrastructuur, recreatie, landbouw en natuur, is een grote opgave. In krimpgebieden, waar jongeren wegtrekken, ouderen blijven wonen en voorzieningen geleidelijk verdwijnen, zal de aanpak anders zijn dan in gebieden met bevolkingsgroei.

Bestemming Holland: de toename van internationaal toerisme

Elke procent economische groei in Azië en Zuid-Amerika zal leiden tot een verdere toename van het bezoek aan landelijke en regionale toeristische trekpleisters. De jaarronde attractiviteit van Amsterdam en sinds enige tijd ook Rotterdam leidt tot een steeds moeilijker beheersbare stroom internationale bezoekers, met grote gevolgen voor de leefbaarheid van de binnensteden. Het Rotterdams voornemen om het aantal Airbnb locaties aan banden te leggen is hiervan een treffend voorbeeld. Ons land blijft ook in de toekomst een prachtige reisbestemming als het lukt om die stroom in ruimte en tijd te spreiden, meer differentiatie aan te brengen in het aanbod en daardoor nieuwe toeristische arrangementen mogelijk te maken.

Ladder voor duurzame verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) is de ladder voor duurzame verstedelijking geïntroduceerd. De ladder is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten, waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal benut wordt. Overheden dienen nieuwe stedelijke ontwikkelingen standaard te motiveren met behulp van drie opeenvolgende stappen, waarin wordt ingegaan op de regionale behoefte en het bestaand stedelijk gebied. De ladder is in theorie een krachtig instrument, maar heeft een sterk procesmatig karakter. Vooral wanneer niemand exact weet hoeveel plek er binnenstedelijk is, dan is het handhaven van de ladder door bevoegd gezag lastig. Om het handhaven van de ladder zinvoller te maken heeft het CRa in zijn advies *OV Knooppunten en hun omgeving – Advies voor een integrale knooppuntenstrategie* voorgesteld om een interactieve monitor ruimte en bereikbaarheid te maken (een zogenaamde database knooppunten). Rijk, provincies, gemeenten én marktpartijen moeten weten welke plekken goed multimodaal bereikbaar zijn, waar nog ontwikkelruimte is, welke locaties beter bereikbaar moeten worden gemaakt en welke plekken minder zinvol zijn om in te investeren. De komst van de Nationale Omgevingsvisie kan worden aangegrepen om de ladder duurzame verstedelijking een stevigere positie te geven.

Veel kijken, niks kopen: digitaal consumeren en de kwijnende retail

Hoe hou je binnensteden vitaal nu er steeds meer online wordt vergeleken en gekocht en de out-

let-centres in de lift zitten? De dagelijkse en wekelijkse gang naar ‘de stad’ wordt zeldzaam, winkels verdwijnen en panden komen leeg te staan of worden alleen nog tijdelijk in gebruik genomen. Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de gedeelde publieke ruimte en voor de toekomstbestendigheid van monumentale panden en stadsgezichten. Om de binnensteden aantrekkelijk te houden, ook als economische trekpleister, zullen winkels en winkelstraten moeten worden herbestemd en gerevitaliseerd. De aantrekkelijkheid van de openbare ruimte is hierin van grote betekenis.

Smart bewegen: mobiliteit in de stad en op de weg

De mobiliteit neemt nog steeds toe maar verandert van profiel, de druk op leefbaarheid en ruimte groeit navenant. Nieuwe generaties stedelingen gebruiken de stad anders, stellen hun reizen anders samen en gebruiken informatietechnologie om zich te laten informeren over de slimste vervoerskeuze. De binnensteden van Amsterdam en Utrecht worstelen met de toename van het fietsverkeer, die van directe invloed is op het verblijfsklimaat. Daarnaast is het niet meer geheel utopische perspectief van zelfrijdende auto's – al of niet elektrisch – van grote invloed op de collectieve en individuele gedragspatronen en op de ruimtelijke inrichting van steden en voorzieningen.

Een zelfredzame samenleving: volksgezondheid als zorgenkind

De gunstige algemene gezondheidstoestand en hoge levensverwachting van de Nederlanders heeft een prijs: een jaarlijks oplopende deel van de rijksbegroting wordt besteed aan het in stand houden en optimaliseren van een gedifferentieerde infrastructuur van gezondheidszorg. Ondanks de introductie van marktwerking en dus concurrentie in de zorg en ondanks de geleidelijke toename van het eigen risico bij behandeling van kwalen is er nog geen eind aan de kostenstijging in zicht. Vandaar dat de overheid en de zorgverzekeraars op zoek zijn naar andere manieren om volksgezondheid te bevorderen en te organiseren. Concentratie en specialisatie van ziekenhuizen (waardoor leegstand ontstaat), zorg aan huis en in de wijk (waardoor andere woonvormen en andere voorzieningen opkomen) zijn daar voorbeelden van. Met het oog op preventie is de zorgsector ook benieuwd hoe verschillende milieufactoren onze gezondheid beïnvloeden en of met een slimme ruimtelijke inrichting van steden en landschappen mensen gezonder gedrag gaan vertonen.

AANBEVELINGEN

Genoemde maatschappelijke vraagstukken worden niet vanzelf ontwerpbaar. Eerst is het zaak te onderzoeken op welke wijze de opgave in ruimtelijke zin tot expressie komt. Ontwerpers kunnen eraan bijdragen dat grote vraagstukken ontrafeld worden en de ruimtelijke aspecten op tafel komen. Dit kan alleen als er tijd is om diep door te dringen in het vraagstuk. Net zoals de architectuur zich de laatste decennia volledig vertrouwd moest maken met de parameters en de technieken van duurzaam bouwen, net zoals de stedenbouwkunde achter de coulissen van de krimpproblematiek moest kijken om daar strategische oplossingen voor te kunnen schetsen en de landschapsarchitectuur in de machinekamers van het waterbeheer wilde doordringen om aan de topografische kansen te kunnen tekenen, zo moet opnieuw een aantal opgaven worden doorgelicht op hun kwantitatieve eigenschappen en kwalitatieve weerbarstigheden. Omgekeerd is het nodig om belanghebbenden van dergelijke ontwikkelingen te confronteren met de toegevoegde waarde van ontwerpkracht. Integraliteit, afstemming, inpassing, maat-

voering van ruimtelijke programma's zal altijd nodig blijven.

Het zou goed zijn als de nieuwe Actieagenda deze uitdaging benoemt en het mogelijk maakt allianties te smeden tussen belanghebbende partijen enerzijds en ontwerpcapaciteit anderzijds. Allianties met bijvoorbeeld energieleveranciers, met woningcorporaties, met het MKB, met de Unie van Waterschappen, met winkeliersverenigingen. Want pogingen om van maatschappelijke opgaven ruimtelijk ontwerpbare kwesties te maken zijn alleen zinvol indien zij ook gevoed worden met kennis vanuit de belangrijkste spelers. Een goede analyse van de probleemstelling vooraf is onontbeerlijk. Aansluiting op beschikbare data, technische variabelen, wetenschappelijk onderbouwde kennis en rekenmodellen zijn allemaal noodzakelijk.

Maak de actuele opgaven richtinggevend voor de programma's die door de lead partners worden uitgevoerd. Het CRa zal daar de komende jaren graag aan bijdragen door vanuit zijn adviestaak in de richting van rijksdiensten aandacht te vragen voor de kansen voor omgevingskwaliteit die in nieuwe opgaven verborgen zitten en voor de voorwaarden die het Rijk daarbij kan scheppen. Het CRa zal dus inzetten op de doorvertaling van maatschappelijke trends naar ontwerponderzoek en ruimtelijke planvorming.

Het CRa ziet daarnaast een rol weggelegd voor het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie, het Atelier Making Projects, de IABR, de leerstoel Design as Politics aan de TU Delft en het lectoraat van de Academies van Bouwkunst. Deze organisaties zouden projecten of oproepen kunnen initiëren of ondersteunen die aansluiten op bovengenoemde thema's en bijvoorbeeld samenwerking met maatschappelijke organisaties kunnen bevorderen.

Opdrachtgeverschap verder ontwikkelen

De schaal van de ruimtelijke projecten is de afgelopen periode gedecimeerd en de voorbereiding ervan is een complex gezelschapsspel geworden waarin veel verschillende belanghebbenden hun zegje doen, met een grotere rol voor actief burgerschap. We zien een toename van opdrachten van niet-professionele opdrachtgevers (burgers en maatschappelijke organisaties) en naast de traditionele manier van opdrachtgeven worden steeds vaker alternatieve bouwvormen ingezet, zoals een bouwteam of geïntegreerde contractvormen, waarbij de opdrachtgever zich beperkt tot het formuleren van een programma van eisen, waarna ontwerp en uitvoering samenvallen. Naast nieuwe vormen van lokaal opdrachtgeverschap, wordt opdrachtgeverschap op gebiedsniveau tegenwoordig ook particulier of maatschappelijk ingevuld.

Als vastgoedeigenaar en opdrachtgever van een groot aantal ruimtelijke projecten vervult de rijksoverheid een voorbeeldfunctie bij het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Deze voorbeeldfunctie is verankerd in de actieagenda door het expliciet benoemen van het invullen van de eigen rol als opdrachtgever als een van de twee redenen voor het voeren van architectuurbeleid. De tweede reden die opgevoerd wordt, is het ondersteunen van opdrachtgeverschap op regionaal en lokaal schaalniveau. Je kan zeggen dat door de decentralisatie deze tweede rol alleen maar aan belang gewonnen heeft. Vergeleken met de situatie ten tijde van de eerste architectuurnota (1991) hebben provincies en gemeenten in het kader van de decentralisatie (2008: nieuwe Wro met motto "Centraal wat moet, decentraal wat kan") steeds meer verantwoordelijkheid gekregen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Deze trend wordt door de nieuwe Omgevingswet verder bevestigd.

Hierdoor is ook de verantwoordelijkheid voor de borging van de ruimtelijke kwaliteit verschoven. Provincies en gemeenten doen voor de kwaliteitsborging een beroep op onafhankelijke personen en organisaties (denk aan provinciale adviseurs, provinciale welstandorganisaties, ateliers ruimtelijke kwaliteit en stadsbouwmeesters). Het zijn manieren van kwaliteitsborging die het mogelijk maken om – in tegenstelling tot alleen toetsende instrumenten als mer en watertoets – gedurende het gehele planproces, en vaak ook tijdens de uitvoering, de plankwaliteit in de gaten te houden. In kwaliteitsteams bijvoorbeeld wordt de planvorming voortdurend becommentarieerd en van suggesties voor verbetering voorzien.

Het architectuurbeleid moet zich ook de komende jaren richten op het schragen van het publieke en het private opdrachtgeverschap. Binnen de publieke sector zijn twee belangrijke trends te zien die volwaardig opdrachtgeverschap aan het wankelen brengen: ten eerste de uitdunning van de materie- en vakdeskundigheid binnen het ambtelijk apparaat, waardoor het steeds lastiger wordt de goede opgave te stellen en die te bewaken. Dit geldt voor alle overheidslagen, maar bij kleine gemeenten is dit het zichtbaarst. De vraag is hoe deze opdrachtgevers het meest efficiënt vakinhoudelijk ondersteund kunnen worden en wat de rol van de Rijksoverheid hierin kan of moet zijn.

Ten tweede noemen we de complexe regels en structuur van openbare aanbesteding en de daarmee gepaard gaande juridisering van het projectmanagement. Een gevolg van die complexiteit is het verschijnsel dat een slinkend aantal ontwerp bureaus zich in de complexe en kostbare carrousel van aanbesteding en gunning weet staande te houden. Uit onderzoek van Architectuur Lokaal blijkt dat de aanbestedingsregels vaak minder strikt zijn dan ze worden toegepast en dat er meer ruimte zit om kleine bureaus te betrekken bij aanbestedingen dan opdrachtgevers vaak denken. Het CRa hecht belang aan het verbreden van de scope van ontwerpers. Het creëren van kansen voor jonge bureaus ziet het CRa als een belangrijk onderdeel van talentontwikkeling (opdoen van praktijkervaring).

Het CRa maakt zich zorgen over de wijze waarop ambities en eisen over omgevingskwaliteit worden verankerd in de contracten die publieke opdrachtgevers afsluiten met consortia in de bouw. De verantwoordelijkheid voor goede plannen wordt 'opgeborg' in de uitvraag en blijft daarna

op het bordje van de aannemer die er naar eigen inzicht invulling aan kan geven. Het ontbreekt de opdrachtgevers in toenemende mate aan mechanismen om op kwaliteit te sturen. Het CRa is voornemens op dit onderzoek van Architectuur Lokaal voort te borduren en wil voor de zomer met een aantal aanbevelingen komen in overleg met het RVB.

Het CRa heeft vanuit zijn rol als adviseur voor het Rijk zicht op veel verschillende soorten opdrachten die door de Rijksoverheid worden uitgezet. Het CRa kan daardoor mensen en ervaringen met elkaar in verband brengen. Dit kan door bijvoorbeeld opdrachtgevers en projectteams bij elkaar te brengen of de kennis te verspreiden in rapporten en/of onderzoeken. Een voorbeeld hiervan is de Handreiking Q-teams voor Rijkswaterstaat waarin we de ervaringen van verschillende Q-teams bij elkaar hebben gebracht.

AANBEVELINGEN

Het architectuurbeleid moet het publiek opdrachtgeverschap stevig agenderen. Een minutieuze analyse van de aanbesteding van grote projecten in het publieke domein zou helderheid kunnen brengen in het waarom van recent behaalde successen en ervaren mislukkingen. Het publieke opdrachtgeverschap verdient een kritisch commentaar vanuit het belang van omgevingskwaliteit en de Actieagenda moet die analyse mogelijk maken. Zo krijgen we beter door in welke fase, op welke wijze en met welk abstractieniveau kwalitatieve noties in contracten moeten worden ingebracht en verdedigd.

De community of practice gericht op publiek opdrachtgeverschap en kwaliteitsborging laat te wensen over. Kennisoverdracht tussen en binnen organisaties gaat niet vanzelf. Breng opdrachtgevers (projectleiders) op een laagdrempelige manier in contact met opdrachtgevers van eerdere geslaagde projecten. Bestaande gremia voor kennisoverdracht en kwaliteitsevaluatie (denk aan de Vormgevingsadviesgroep van Rijkswaterstaat en het Interdepartementaal Ontwerpplatform) kunnen effectiever worden benut. Overweeg of, en zo ja, hoe de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit kan fungeren als nationale kennisbank voor kwaliteitsadvisering. Verdiep het onderzoek naar de werkwijzen en effectiviteit van kwaliteitsteams en werk toe naar een aantal formats die zich goed verhouden tot de beginselen van de Omgevingswet.

Architectuur Lokaal is op het vlak van begeleiding van opdrachtgevers van oudsher een laagdrempelige, dienstbare en goed geïnformeerde instelling, gericht op het bij elkaar brengen van opdrachtgevers en ontwerpers. Straks zal ook het nieuwe O-team kennis en ervaring mobiliseren in de richting van met name lokale partijen, publiek én privaat. Ons lijkt een duidelijke markering van doelgroep en reikwijdte voor beide instellingen nodig om te voorkomen dat ze in elkaars vaarwater gaan opereren.

De Actieagenda zou Architectuur Lokaal moeten vragen om in samenwerking met het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie een bijzondere opdrachtformat te ontwikkelen waardoor met name jonge ontwerpers aan het begin van hun carrière ervaring kunnen opdoen met complexe ontwerpvoorbeeldstukken. Het CRa doet op zijn beurt ervaring op met de format Young

Innovators waarbinnen door jonge talentvolle ontwerpers enigszins studieus wordt gewerkt aan nieuwe opgaven.

Ontwerpvaardigheden aanscherpen en actualiseren

Ontwerpers zijn bij uitstek geëquipeerd om maatschappelijke ontwikkelingen ruimtelijk voorstelbaar en daardoor bespreekbaar te maken voordat ze zich feitelijk voordoen of actief worden ondersteund. Door het verbeelden en stellen van de juiste vragen kunnen zij een belangrijke rol spelen in het helder krijgen van een opgave. Hernieuwde aandacht voor de modererende werking van het ruimtelijk ontwerp en de diverse rollen van de ontwerpen lijkt nodig. De Commissies Vakontwikkeling van de beroepsverenigingen (BNA, BNSP en NVTL) moeten hier een rol in spelen. Het project van de BNA waarbij zogenaamde dienstenkaarten en waardenkaarten zijn ontwikkeld, die architecten en opdrachtgevers helpen de toegevoegde waarde van de architect samen concreet te maken, is daarvan een goed voorbeeld.

De ontwerper denkt primair creatief, vanuit de verbinding en het samenbrengen van partijen, opgaven en doelstellingen. Met een dergelijke ontwerpende houding ontstaan mogelijkheden om een beter planvormings- en besluitvormingsproces te organiseren dat uiteindelijk de ruimtelijke kwaliteit dichterbij brengt. Sectorale doelen worden overstegen om tot een gezamenlijk optimum te komen, waarbij het resultaat méér is dan de som der delen. Ruimtelijk ontwerpen levert de bijdrage die het de deelnemers aan een project mogelijk maakt afzonderlijke belangen zorgvuldig te integreren. Integraal wordt vaak gedefinieerd als het verbinden van claims en disciplines, maar het betekent ook oog hebben voor de vraag of een ruimtelijk initiatief procedureel, juridisch, financieel en politiek klopt. Ruimtelijk ontwerpen tegen de achtergrond van maatschappelijke, economische en bestuurlijke onzekerheden vraagt om een herijking van de traditionele werkwijzen; adaptief ontwerpen is het nieuwe kompas, van blauwdruk naar iteratie.

Omdat criteria onderling tegenstrijdig kunnen zijn maar altijd op elkaar inwerken is de besluitvorming gediend met de samenstelling van geïntegreerde alternatieven. Ruimtelijk ontwerp helpt daarbij door te onderzoeken, te verbeelden en alternatieven te maken en die te vergelijken. Ontwerpend onderzoek is, als laboratorium voor vernieuwing, een belangrijk instrument bij de planontwikkeling dat ook kan worden aangegrepen om opgaven te verkennen en mogelijkheden te vergroten. Door het Stimuleringsfonds voor de Creatieve Industrie en in het kader van Atelier Making Projects zijn de afgelopen vier jaar verschillende methodes en domeinen van ontwerp en onderzoek ondersteund en toegepast. De verbreding naar de wetenschap, zoals in Vlaanderen waar ook de universiteiten deelnemen aan ontwerpend onderzoek, wordt door veel ontwerpers daar als meerwaarde gezien. Tevens worden ook de Pilotprojecten van de Vlaams Bouwmees-

ter als goede voorbeelden genoemd, waar een koppeling is gemaakt met concrete opgaven en bestuurlijke bevoegdheid.

AANBEVELINGEN

Een goede basis voor ontwerpvaardigheid wordt gelegd in het academisch en hoger onderwijs. Het CRa neemt zich voor de komende periode een herkenbare sparring partner te zijn voor de onderwijsinstellingen waar ruimtelijk ontwerpers worden opgeleid. In een snel veranderende context van verschuivend ruimtelijk initiatief, groeiend maatschappelijk engagement en snelle technische innovatie is de vraag aan de orde in hoeverre de curricula van de opleiding tot architect, stedenbouwkundige of landschapsarchitect een tijdloos disciplinair karakter moeten hebben of juist de actualiteit van het werkveld moet weerspiegelen. Volgens het CRa gaat het om de balans. Het tijdloos disciplinair karakter is nodig om boven de waan van de dag te kunnen uitstijgen en naar de lange termijn te kijken. Reageren op de actualiteit geeft het werk de nodige relevantie. Ontwerpen is een vak en dat vraagt onderhoud. Het stimuleren van de vakontwikkeling en het leren van elkaar zijn hierbij belangrijke ingrediënten. Het format van de masterclass is een prachtig middel om kennis uit te dragen.

Het CRa is adviseur van de departementen inzake de Wet op de Architectentitel (WAT). De in de WAT opgenomen verplichte beroepservaringsperiode (BEP) onderstreept het belang van praktijkervaring als voorwaarde tot registratie. Rond de WAT en de BEP wordt het in de komende periode nog niet rustig vanwege het onderzoek naar de verdedigbaarheid van titel- en beroepsbescherming in de landen van de EU. Het CRa zal zich in die discussie mengen door adviezen uit te brengen over de maatschappelijke betekenis van titulatuur en bijbehorende garanties voor vakbekwaamheid en betrouwbaarheid. Het CRa heeft de afgelopen periode immers veel aandacht besteed aan de betrokkenheid van ontwerpers in begeleidende, adviserende, onderzoekende en stimulerende rollen bij overheidsprogramma's en -projecten. Voorbeelden hiervan zijn: ontwerp onderzoek voor adviezen over Stedelijke Knooppunten, verkenning van provinciaal landschapsbeleid, uitdiepen van het concept Natuurinclusief Bouwen, onderzoek naar het functioneren van kwaliteitsteams, selecteren van ontwerpers bij MIRT-planstudies en introductie van de Ruimtelijk Denker bij MIRT-verkenningen.

Er wordt in ons land maar mondjesmaat en door eenlingen empirisch onderzoek gedaan naar ontwerpmethodologie. De fundamentele vragen onder welke omstandigheden goede plannen tot stand komen en welke competenties een excellente ontwerper typeren zijn nog niet beantwoord. De Actieagenda zou een impuls kunnen leveren aan dit onderzoek door het op universitair niveau te agenderen, bijvoorbeeld door een programma te starten of er een tijdelijke nieuwe leerstoel bij mogelijk te maken.

Vakontwikkeling vergt experimenteren, niet alleen binnen de eigen vakkolom en tussen de ruimtelijke disciplines onderling, maar zeker ook in het grotere verband tussen de disciplines binnen de creatieve industrie. In dit licht is de profilering van Het Nieuwe Instituut als permanent laboratorium voor transdisciplinaire vakontwikkeling een prachtige voorzie-

ning. We stellen ons voor dat niet zozeer de verschillende toegepaste kunsten afzonderlijk na elkaar de ruimte krijgen, maar dat de interactie en cross-over tussen die toepassingen de programmering van tentoonstellingen, debatten en manifestaties gaat bepalen: een Dutch Design Institute dus, in de ware zin van het woord.

Afsluitend

De lancering van een volgende Actieagenda zal succesvoller zijn als het lukt om de door het CRa graag beleiden vermaatschappelijking van het architectuurbeleid ook echt operationeel te maken. We denken dat er op twee manieren meerwaarde is te creëren.

Het AARO-programma, belegd bij meerdere lead partners, is gebaat bij regie en onderlinge afstemming. De structuur waarin diverse partners aan de slag gaan met hun eigen programma, rechtvaardigt een overleg waardoor er meer complementariteit tussen de activiteiten en meer lijn in het hele AARO-programma ontstaat.

Vergelijkbare notie is ook uit de evaluatie van de AARO gekomen. Dit overleg is bedoeld om elkaar te inspireren. Te denken valt aan werkbezoeken zoals het CRa al eens eerder voor de directeurs van betrokken departementen heeft georganiseerd naar het Nieuwe Sleutelproject

Rotterdam CS. De departementen mogen van de lead partners vragen dat ze complementair zijn en synergie opzoeken. De tweede suggestie die we willen doen is om een klankbordgroep of een soort opdrachtgever-overleg te formeren bestaande uit vertegenwoordigers van maatschappelijke partners en koepelorganisaties met een belang bij goede architectuur en een goede ruimtelijke ontwikkeling. Dit overleg zal ertoe bijdragen dat de uitvoering van het Actieprogramma en de resultaten van de inspanningen een breder deel van de samenleving bereiken dan alleen de wereld van de ontwerpers zelf.

We wensen u alle inspiratie toe bij het afronden van de Actieagenda en zijn beschikbaar voor verdere vragen.

Hartelijke groet,

Het College van Rijksadviseurs,