

Architectuur als culturele daad

Kirsten Schipper

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer organiseert op 6 september 2023 een rondetafelgesprek over architectuurbeleid, een initiatief van Tweede Kamerlid Henk Nijboer (PvdA) die zich zorgen maakt over de kwaliteit van de toekomstige woningen. Gesteld wordt: 'Een belangrijk element van goede volkshuisvesting is de kwaliteit van de gebouwde omgeving. Hiervoor is beleid op architectuur van belang.'

Nederland is in 1991 het eerste land ter wereld dat nationaal beleid voor architectuur neerlegt in een regeringsnota, tegenwoordig is Nederland echter een van de weinige Europese landen waarin de term architectuur uit het beleid is verdwenen.

Een korte geschiedenis

Circa vier decennia geleden is de overtuiging dat het slecht gesteld is met de kwaliteit van de gebouwde omgeving aanleiding voor de Rijksoverheid om te starten met nationaal beleid dat hierin verandering moet brengen. Dit architectuurbeleid ontstaat op het grensvlak van het cultuurbeleid en het ruimtelijke beleid. Tot de overheid in 1991 de eerste nota, *Ruimte voor Architectuur*, een product van de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC), lanceert staan het ruimtelijke beleid (gericht op het praktisch nut) en het cultuurbeleid los van elkaar. Beide domeinen hebben een lange voorgeschiedenis. Cultuurbeleid ontstaat aan het einde van de achttiende eeuw onder invloed van de idealen van de Verlichting: de bakermat van een open, democratische samenleving met voor iedereen gelijke rechten. Het ruimtelijke orderingsbeleid staat eveneens in het teken van universele idealen. Aan het einde van de negentiende eeuw wordt het motief van de volkshuisvesting belangrijk; cultuur als instrument in een beschavingsoffensief. De volkshuisvesting moet aan praktische eisen voldoen, maar door de deels in de esthetische vormgeving verankerde culturele component ook bijdragen aan volwaardig burgerschap. Schoonheid wordt ingezet als middel om dat te bevorderen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw groeit daarentegen het besef dat de staat de maatschappelijke kaders maar in beperkte mate kan bepalen. Daarvoor is de bevolking in eerste plaats zelf verantwoordelijk. Deze omslag loopt parallel met de opkomst van nieuwe economische theorieën die afscheid nemen van de welvaartsstaat. Het zwaartepunt verschuift naar de ontwikkeling van wat economische potentie heeft: het marktdenken doet zijn intrede. Tegen deze achtergrond ontstaat het nationale architectuurbeleid in Nederland; in een periode waarin de overheid marktpartijen wil betrekken bij publieke projecten om economische ontwikkelingen te genereren. Het beleid krijgt vorm als de groeiende aandacht voor architectuur in de samenleving dit domein interessant maakt voor politici, die het als 'democratische' kunstvorm zien en de bouwkunst willen inzetten voor het welzijn van de bevolking. Terwijl in de jaren na de eerste nota de ene na de andere nota verschijnt veranderen de opvattingen over de rol van de overheid.

De uitvoering van het beleid komt in handen van bestaande en nieuwe instellingen: het Stimuleringsfonds voor Architectuur, het Nederlands Architectuurinstituut, het Fonds voor beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst (BKVB), Het Berlage Instituut en Architectuur Lokaal. Deze instellingen bieden kansen voor meer onderzoek en verdieping en zorgen voor een levendig debat met bijeenkomsten, tentoonstellingen en publicaties voor historici, vakgemeenschap en het brede publiek. Ze ontvangen subsidie vanuit het architectuurbeleid en gaan onderdeel uitmaken van het subsidiestelsel voor cultuur. Het uit handen geven van de uitvoering past bij de principiële wens van het Rijk - geen overheidsbemoediging bij de kunsten - en is in lijn met de trend van een terugtrekkende overheid.

Kwaliteit

Kwaliteit is van begin af aan een sleutelbegrip. Doelstelling van het architectuurbeleid luidt 'het scheppen van gunstige voorwaarden voor de totstandkoming van architectonische kwaliteit'. Kwaliteit is de gemeenschappelijke noemer waarop de vertegenwoordigers van de culturele en bouwende kant elkaar kunnen

vinden, en het slaat een brug tussen overheid en bedrijfsleven. Het stimuleren van architectonische kwaliteit wordt als een middel gezien om het economisch herstel te bevorderen.

De beoordeling van kwaliteit wordt, geheel in lijn met het van oudsher omarmde uitgangspunt van Thorbecke, overlaten aan externe deskundigen. Toch getuigt alleen al het optuigen van het architectuurbeleid dat het Rijk wel degelijk een rol voor zichzelf ziet weggelegd om zijn opvattingen uit te dragen.

De overheid lanceert het begrip (ruimtelijke) 'kwaliteit' in 1988 in de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* om meer inhoud te geven aan het ruimtelijke beleid, dat op dat moment vooral is gericht op procedures en processen. Het doel is het versterken van diversiteit, samenhang en duurzaamheid. Van directe sturing is al snel geen sprake meer. Op basis van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra* (1991) en de *Vierde Nota Actualisatie* (1997) krijgen projectontwikkelaars veel zeggenschap in de ruimtelijke ordening. Vooral bij de bouw van nieuwbouwwijken veranderen de tijden. Veel meer dan voorheen wordt voor de markt gebouwd en de sociale woningbouw stapsgewijs ontmanteld. In lijn met de decentralisatie van het ruimtelijke orderingsbeleid wordt de kwaliteit een verantwoordelijkheid van de provinciale en lokale overheden, die hiervoor vaak externen inschakelen (supervisoren, stadsbouwmeesters, kwaliteitsteams).

Einde architectuurbeleid

Het architectuurbeleid is geen lang leven beschoren. De afbouw van de ruimtelijke ordeningstraditie wordt in 2010 bekroond met de opheffing van het ministerie van VROM, waardoor onder meer de directe betrokkenheid met degene die de voorbeeldfunctie van het Rijk belichaamt en lange tijd de sleutelfiguur is in het architectuurbeleid, de Rijksbouwmeester, vervalt. (Het toetsen van kwaliteit van rijksgebouwen is van oudsher een opgave voor de Rijksbouwmeester.)

Daarnaast heeft ook de hervorming van de cultuurnotasytematiek vanaf 2005, en de daaropvolgende enorme bezuinigingen door Halbe Zijlstra, staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kabinet Rutte (2010-2012) consequenties voor het architectuurbeleid. Het architectuurbeleid deelt het lot van van de gehele culturele sector, die aan bezuinigingen ten prooi valt. Cultuur moet zich als economische sector presenteren. Het architectuurbeleid wordt niet geheel opgeheven, maar krijgt vanaf 2013 een andere vorm: een actieagenda, een aanvulling op lopende rijksprogramma's, waarin het stimuleren van ontwerpqualität centraal staat. Deze actieagenda's worden niet langer, zoals daarvoor gebruikelijk was, in de Tweede Kamer behandeld. Het woord 'architectuur' is vanaf 2017 uit de titel geschrapt. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), vanaf 2017 het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties richten zich in deze agenda's op het inzetten van het ruimtelijke ontwerp bij de aanpak van urgente maatschappelijke opgaven, waardoor de agenda's een soort substituut worden van het ruimtelijk orderingsbeleid.

Architectuur wordt samen met vormgeving en e-cultuur gebundeld onder de noemer creatieve industrie. In de basisinfrastructuur is de sector architectuur teruggebracht tot een beperkt aantal instellingen. Het Stimuleringsfonds voor Architectuur fuseert met de op architectuur gerichte poot van het Fonds BKVB tot het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie. Het Nederlands Architectuurinstituut gaat verder onder de naam Het Nieuwe Instituut (vanaf 2023 Nieuwe Instituut) en wordt vooral een museum, het Berlage Instituut wordt ondergebracht bij de Technische Universiteit Delft als postmaster-programma en Architectuur Lokaal is afgelopen april failliet verklaard.

Paradoxen

Of het architectuurbeleid in de praktijk bijdraagt aan de zo gewenste kwaliteitsverbetering van de Nederlandse architectuur verschillen de meningen, het lijkt echter geen twijfel dat het architectuurbeleid een meerwaarde heeft gehad. De instrumenten van het architectuurbeleid, een systeem van ondersteuning en stimulering, hebben gezorgd voor een bloeiende vakgemeenschap, goed opdrachtgeverschap en betrokkenheid van het publiek bevordert hetgeen effect sorteert op de gebouwde omgeving.

Het is dan ook terecht, vanzelfsprekend wellicht, dat er weer aandacht is voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving en het architectuurbeleid weer op de agenda staat, maar dit vraagt om het omgaan, het onder ogen zien en oplossen van een aantal paradoxen.

De paradox van het architectuurbeleid van de rijksoverheid is dat het een sturende rol van de staat veronderstelt, terwijl het Rijk deze juist opgeeft. Al voor *Ruimte voor Architectuur* in 1991 het licht ziet legt de *Vierde Nota* de bijl aan de wortel van de ruimtelijke ordening. De overheid suggereert dat het bevorderen van architectonische en ruimtelijk kwaliteit de gevolgen van de ontmanteling van de ruimtelijke ordening kan compenseren. De suggestie dat het architectuurbeleid de ontstane lacune van het ruimtelijke beleid kan opvullen is niet houdbaar.

Tot en met 2023 wil de Rijksoverheid 900.000 woningen bouwen. (Het idee dat Nederland wel af is en er geen woningnood meer is - een zienswijze van het kabinet nog niet zo heel lang geleden - is een illusie gebleken.) Volkshuisvesting is van oudsher gelieerd aan de nationale ruimtelijke ordening. De *Vierde Nota*, de laatste die met de vervolgdOCUMENTEN als de *Vierde Nota Extra* een stempel op de inrichting van Nederland drukt, is tegelijk ook de opmaat naar de ontmanteling van de ruimtelijke ordening op rijksniveau. Terwijl een samenhangend nationaal beleid een taak is van de overheid en demissionair Minister Hugo de Jonge (zonder portefeuille), verantwoordelijk voor de nationale bouwopgave, de regierol weer wil oppakken en begin 2022 in de programma's 'Mooi Nederland' en 'NOVEX' heeft aangegeven dat sturing van het Rijk gewenst is om de ruimte te verdelen.

De vraag naar woningen wordt hoofdzakelijk gezien als een kwantitatieve opgave, terwijl de roep om kwaliteit voornamelijk ook een culturele opgave is.

De Rijksoverheid besteedt, evenals provincies en gemeenten, vanaf 2013 veel minder geld aan cultuur. De meeste politieke partijen zijn van mening dat de culturele sector gelden moet halen uit de markt. Architectuur als creatieve industrie doet geen recht aan de culturele betekenis. Van belang is dat architectuur als volwaardige discipline wordt gezien en de culturele component opnieuw wordt gedefinieerd in beleid en er aandacht is voor de economische en culturele meerwaarde van goed ontwerpen.

Kwaliteit is niet te vangen, stimuleren is wellicht belangrijker dan kwaliteit vastleggen in regels. Het streven ernaar is een culturele daad, zeker van de rijksoverheid en vraagt om intrinsieke motivatie, een duidelijke visie en ambitie, van het Rijk.

Een nieuw succesvol architectuurbeleid vraagt om:

- een inhoudelijke (lange termijn)visie en doelstelling;
- een eigen budget;
- een gedegen infrastructuur die alle facetten belicht en bedient; instrumenten zoals instellingen, maar ook prijzen kunnen bijdragen aan de doelstelling van het beleid;
- heldere beleidskaders, vastgelegd in beleidsdocumenten of wetgeving;
- een centraal inhoudelijk figuur zoals de Rijksbouwmeester;
- de benadering van architectuur als autonome discipline, waarbij de relatie tussen erfgoed en nieuwe bouwkunst nader onderzoek verdient.