

# Ruimtelijke kwaliteit en rijksbemoedienis



Links: Kop van Zuid, Rotterdam, rechts: Zuidas, Amsterdam (foto's: Jan Jacob Trip)

Ruimtelijke kwaliteit is een legitimatiegrond van het Rijk om in sleutelprojecten te participeren. Vergelijking van sleutelprojecten met referentieprojecten toont aan dat in de sleutelprojecten iets meer aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit. Een echt meetbaar toetsingskader bestaat echter niet. Kwaliteitscriteria moeten daarom verder worden uitgewerkt. De wensen en waardering van de gebruikers van het gebied zouden daarbij centraal moeten staan.

## Marjolein Spaans en Jan Jacob Trip

Voor het Rijk is ruimtelijke kwaliteit één van de redenen om te participeren in sleutelprojecten. Vorig jaar werden deze sleutelprojecten geëvalueerd en geanalyseerd met de vraag of de rijksbemoeyenis op het gebied van ruimtelijke kwaliteit meerwaarde heeft gehad (Van der Wouden e.a., 2009). Den Haag Nieuw Centrum en de Zuidas Amsterdam dienen als voorbeelden in dit artikel. De bevindingen gaan echter verder dan de sleutelprojecten. Het laatste deel van het artikel gaat daarom in op de behoefte aan een beter gefundeerd referentiekader voor ruimtelijke kwaliteit.

### Wat is ruimtelijke kwaliteit?

Het doel van overheidsbemoeyenis bij ruimtelijke ingrepen is om ruimtelijke conflicten te vermijden en om wederzijdse versterking van vormen en functies te stimuleren door ze te combineren in ruimte en tijd. De meerwaarde hiervan wordt vaak ruimtelijke kwaliteit genoemd. Plaats, tijd, schaalniveau, sociale randvoorwaarden en culturele reikwijdte bepalen hoe ruimtelijke kwaliteit wordt gepercipieerd. Ruimtelijke kwaliteit is daarmee geen eenduidig begrip en bovendien moeilijk te kwantificeren. Het omvat bijvoorbeeld architectonische kwaliteit en kwaliteit van de openbare ruimte. Deze zijn voor een deel subjectief en bestaan uit een combinatie van vele factoren.

Sinds de jaren tachtig bestaat veel aandacht voor de economische waarde van ruimtelijke kwaliteit. Een aantrekkelijk stedelijk klimaat zou een belangrijke concurrentiefactor zijn. Voor de fysieke stedenbouwkundige kwaliteit kan dit geconcretiseerd worden (Rowley, 1998; Bell, 2005; UCL, 2001), maar voor bijvoorbeeld authenticiteit en sociaal klimaat is dit lastiger omdat

deze indicatoren moeilijk te meten zijn. De ideeën van bijvoorbeeld Richard Florida (2002) zijn gedeeltelijk op deze zachte factoren gebaseerd, maar zij blijven omstreven en hun betekenis voor concrete stedelijke ontwikkeling is onvoldoende uitgewerkt. Bovendien spelen ook sociale aspecten een rol zoals een blijvend aangename en veilige openbare ruimte. Toch zijn het juist deze nauwelijks te plannen zachte factoren waaraan het in de praktijk, maar ook in evaluaties, vaak schort.

### Beleidsthema

Ruimtelijke kwaliteit staat in Nederland al sinds de jaren negentig in de belangstelling als beleidsthema van de rijksoverheid. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaf in 1998 aan dat het in het veranderende ruimtelijke beleid niet alleen gaat om het faciliteren van perspectiefrijke ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om het behoud van waardevolle ruimtelijke kwaliteiten (WRR, 1998). In beleidsdocumenten is ruimtelijke kwaliteit sinds de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* een kernbegrip. Ook de *Vijfde Nota* heeft aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en in de *Nota Ruimte* is verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland zelfs één van de hoofddoelen. Met de regeling BIRK (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit) formuleerde het Ministerie van VROM beleid dat specifiek op ruimtelijke kwaliteit gericht was. In 2003 stelde het ministerie met deze regeling ruim 400 miljoen euro beschikbaar voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit in stedelijke netwerken (Gerritsen e.a., 2009). Ook in de sleutelprojecten is een deel van de rijksbijdrage specifiek bestemd voor het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit.



## Rijksbetrokkenheid

Ruimtelijke kwaliteit is één van de legitiematiegronden van het Rijk om actief in sleutelprojecten te participeren. Dit raakt het debat over de verdeling van bevoegdheden over overheidsniveaus. Bij de keuze welk overheidsniveau welke bevoegdheden voor zijn rekening moet nemen wordt veelal het subsidiariteitsprincipe toegepast. Besluiten over overheidsuitgaven moeten op het laagst mogelijke overheidsniveau worden genomen, om zo maximaal bij te dragen aan de welvaart van de burgers voor wie deze uitgaven relevant zijn. Overheidsbemoediening met stedelijke (her)ontwikkeling is daarom gewoonlijk de verantwoordelijkheid van de lokale overheid. Maar er zijn lokale projecten met zulke grote gevolgen voor de nationale welvaart dat ook de rijksoverheid zich er actief mee gaat bemoeien en zo direct betrokken raakt bij stedelijke (her)ontwikkeling. De sleutelprojecten zijn hiervan een voorbeeld. Met de sleutelprojecten kwam een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid tot stand, waarbij de rijksoverheid een actieve rol kreeg in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarvoor was die actieve rol voorbehouden aan lokale overheden en voerde de rijksoverheid alleen een generiek, voorwaardenscheppend beleid.

Het Bureau Stedelijke Planning en het Onderzoeksinstituut OTB (Van der Wouden e.a., 2009) hebben de rol van het Rijk in de sleutelprojecten recent geëvalueerd, onder meer vanuit de vraag wat de opbrengst van de rijksbetrokkenheid is in termen van ruimtelijke kwaliteit. Maar ook andere economische en maatschappelijke effecten werden geanalyseerd, zoals de ontwikkeling van vastgoedwaarden van woningen en kantoren en mobiliteitseffecten. In het onderzoek werden de sleutelprojecten vergeleken met referentieprojecten waarin het Rijk geen actieve rol speelt.

De betrokkenheid van het Rijk bij de eerste generatie sleutelprojecten ten tijde van de

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening werd ingegeven door het besef dat het welvaartsniveau van Nederlandse steden terugliep. Nederland had behoefte aan internationaal aantrekkelijke vestigingsmilieus, maar de onderlinge concurrentie tussen de steden belemmerde het tot stand komen daarvan. Een regierol voor de rijksoverheid lag daarom voor de hand. Met de Vinex kwam hier bovendien het streven bij naar compacte verstedelijking en het tegengaan van verstedelijking van de open ruimte, wat eveneens een coördinerende rol van het Rijk rechtvaardigde. Voor de tweede generatie sleutelprojecten rechtvaardigde het Rijk haar actieve betrokkenheid opnieuw. De nadruk lag nu op het realiseren van een aantrekkelijke openbare ruimte en een hoogwaardige infrastructuur. Beide worden gezien als publieke goederen, die een actieve betrokkenheid van het Rijk wenselijk maken.

De argumenten voor de betrokkenheid van het Rijk bij de sleutelprojecten hebben zich dus gaandeweg ontwikkeld. Het waarborgen van ruimtelijke kwaliteit, in de vorm van een aantrekkelijk vestigingsmilieu, stedelijke dichtheid of openbare ruimte, was echter steeds een belangrijk element.

## Kwaliteit in sleutelprojecten

Onder de acht eerste generatie sleutelprojecten zijn aansprekende voorbeelden als de Kop van Zuid en Den Haag Nieuw Centrum, en minder bekende als Amersfoort Centraal Stadsgebied en Groningen Stationsgebied Noordwest. De zes tweede generatie of nieuwe sleutelprojecten betreffen stations die de hogesnelheidslijn aandoet, met Amsterdam Zuidas als het bekendste voorbeeld.

De mate waarin de invloed van het Rijk op de ruimtelijke kwaliteit in sleutelprojecten aanwijsbaar is, verschilt. In het project Den Haag Nieuw Centrum was een van de doelstellingen om het gebied een centrumfunctie te geven. Herinrichting van de openbare

ruimte kreeg daarbij hoge prioriteit. Een aparte projectgroep – De Kern Gezond – werd daarvoor verantwoordelijk. Voor het onderdeel De Resident werden Rob Krier en Sjoerd Soeters als stedenbouwkundig supervisors aangesteld. Ruimtelijke kwaliteit stond voorop bij het ontwerp van De Resident. Het ontwerp is namelijk gebaseerd op de openbare ruimte en de gebouwen zijn hieraan dienstverlenend. In het geval van de Zuidas trokken de planners tal van bekende middelen uit de kast om te voorkomen dat het gebied een monotone kantorenwijk zou worden, zoals functie-menging, een hoge dichtheid en een dicht stratenpatroon dat geïnspireerd is op de Amsterdamse binnenstad. De inbreng van het Rijk concentreert zich op het besluit de ringweg A10 en de spoorlijn te overkappen door een ‘dok’ waarop bebouwing mogelijk is. Dit neemt de overlast van trein- en auto-verkeer grotendeels weg en moet de Zuidas functioneel en gevoelsmatig dichter bij de binnenstad brengen. De vraag is of het Rijk dit uiteindelijk ook gedeeltelijk financiert.

Als we de twee generaties sleutelprojecten vergelijken, valt op dat grote verschillen bestaan in de beleidsinstrumenten van het Rijk. De sturing bij de eerste generatie berust vooral op coördinatie, afstemming en het afsluiten van convenanten, terwijl bij de tweede generatie ook een specifiek aan sleutelprojecten gekoppeld rijksbudget wordt ingezet. Ook is de kwaliteitstoetsing versterkt door het inschakelen van het Atelier Rijksbouwmeester. De eerste generatie sleutelprojecten ontstond in de jaren tachtig. Het concept ruimtelijke kwaliteit staat niet uitdrukkelijk in de doelstellingen, maar is impliciet aanwezig in doelstellingen als imagoverbetering, mobiliteitsbeheersing, stedelijke inpassing en functiemenging. Het mogelijke effect van een project op het imago van een stad speelt in deze projecten een grote rol. Hoewel de tweede generatie is opgehangen aan de prestigieuze hogesnelheidstreinstations, speelt het imagoaspect hier minder. Bij deze projecten

is vooral de inpassing van grootschalige infrastructuur in binnenstedelijk gebied een belangrijke doelstelling.

## Evaluatie van sleutelprojecten

Bij de eerste generatie sleutelprojecten bestaat geen vooraf opgesteld toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit. Voor de tweede generatie projecten stelt het Atelier Rijksbouwmeester een aantal algemene indicatoren voor de ruimtelijke kwaliteit in de projecten op (Atelier Rijksbouwmeester, 2002). Een echt meetbaar toetsingskader is dit niet, mede omdat ruimtelijke kwaliteit voor een belangrijk deel afhangt van kwalitatieve en zelfs enigszins subjectieve factoren zoals kwaliteit van de openbare ruimte en architectonische kwaliteit. Bovendien beperkt de actieve betrokkenheid van de Rijksbouwmeester zich vooral tot de planvormingsfase, terwijl daarna nog veel besluiten zijn genomen die de ruimtelijke kwaliteit beïnvloeden. Ook zijn kwaliteitsteams gevormd waarin het Atelier Rijksbouwmeester een rol speelt. De monitoring van projecten door het Rijk wordt gedurende de uitvoering echter steeds minder frequent en beperkt zich vooral tot voortgang en financiën. Evaluatie van de ruimtelijke kwaliteit door het Atelier Rijksbouwmeester heeft tot dusverre nog niet plaatsgevonden.

Toch is de vraag wat de betrokkenheid van het Rijk heeft opgeleverd in termen van ruimtelijke kwaliteit gerechtvaardigd, aangezien juist dit een legitimatie vormde voor de betrokkenheid van vooral het Ministerie van VROM. In het recente evaluatieonderzoek is daarom naar indicatoren voor ruimtelijke kwaliteit in de plannen gezocht aansluitend bij die van het Atelier Rijksbouwmeester. Het zou beter geweest zijn om ruimtelijke kwaliteit in de feitelijke situatie te evalueren, maar helaas zijn de meeste sleutelprojecten nog niet afgerond. In het toetsingskader van het evaluatieonderzoek (Van der Wouden e.a., 2009) staan twee indicatoren redelijk op

zichzelf: imago en sociale veiligheid. Verder zijn drie groepen onderscheiden: logistiek, bereikbaarheid en ontvlechting van vervoersstromen; inrichting van het gebied; levendigheid en functiemenging. Deze zijn per groep naar een aantal indicatoren vertaald. Daarnaast is gebruik gemaakt van kwantitatieve indicatoren als dichtheid en functiemenging.

Vergelijking van sleutelprojecten met referentieprojecten laat zien dat er in de sleutelprojecten iets meer aandacht is voor ruimtelijke kwaliteit dan in de referentieprojecten. Maar vooral bij de tweede generatie projecten is het verschil marginaal. De rol van het Rijk op dit gebied, bijvoorbeeld door de inzet van de Rijksbouwmeester en ruimere middelen, komt niet echt uit de verf. Wel besteden de tweede generatie projecten iets meer aandacht aan functiemenging en levendigheid dan de referentieprojecten, onderwerpen die in de laatste tien jaar aan belang hebben gewonnen.

## Beter meten

Het waarborgen van een publiek goed als ruimtelijke kwaliteit is een belangrijke legitimatiegrond voor het Rijk om actief betrokken te zijn bij sleutelprojecten. Om deze rol van het Rijk ook achteraf te kunnen rechtvaardigen, moet tenminste de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit worden aangetoond. De rol van het Atelier Rijksbouwmeester in de tweede generatie projecten gaat het verst in deze richting, maar beperkt zich teveel tot het formuleren van ontwerpcriteria vooraf en toetsing van plannen hieraan in de opstartfase, zonder evaluatie in latere fasen.

De gebrekkige toetsing van ruimtelijke kwaliteit in de sleutelprojecten is een probleem omdat ruimtelijke kwaliteit een belangrijke grond was voor de betrokkenheid van het Rijk bij deze projecten. De oorzaak ligt echter voor een deel in de moeilijkheid van het meten van ruimtelijke kwaliteit in het algemeen. Dit is daarom een onderwerp

dat hier in een breder perspectief aandacht verdient, los van de evaluatie van ruimtelijke kwaliteit in sleutelprojecten.

Ruimtelijke kwaliteit is een teer evenwicht dat vaak pas op langere termijn ontstaat. Het vooraf opstellen van ontwerpcriteria is daarom niet genoeg. Ruimtelijke kwaliteit vraagt om een blijvende betrokkenheid en een evaluatiemethode die recht doet aan het subtiele evenwicht. Het probleem is nu dat iedere keer een nieuw toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit wordt opgesteld, waarin de minder tastbare aspecten van ruimtelijke kwaliteit niet of nauwelijks zijn opgenomen. Dit is het geval bij de toetsing van sleutelprojecten door het Atelier Rijksbouwmeester en bij de evaluatie van BIRK projecten. Het toenemende belang van ruimtelijke kwaliteit rechtvaardigt een structurele aanpak op basis van een meer permanent toetsingskader voor geplande en gerealiseerde ontwikkelingsprojecten.

Kwaliteitscriteria moeten daarom verder worden uitgewerkt. De wensen en waardering van de gebruikers van het gebied – bewoners, bedrijven en passanten – zouden daarbij centraal moeten staan. Dit houdt in dat niet alleen harde indicatoren als dichtheid, functionele verdeling en vierkante meters groen en water van belang zijn. De waardering van de openbare ruimte hangt ook af van een aantal zachte factoren, zoals constante levendigheid, veiligheidsbeleving en de waardering van voorzieningen. Een indeling in bijvoorbeeld fysiek-ruimtelijke, sociale en symbolische gebiedskwaliteiten (de drie typen ruimte zoals onderscheiden door Asbeek Brusse e.a., 2002, p.156) kan daarbij nuttig zijn. Deze biedt plaats aan harde criteria, maar ook aan aspecten als de aanwezigheid van ontmoetingsplaatsen in de openbare ruimte, levendigheid op straat en de rol van kunst en erfgoed in het gebied. Evaluatie wordt hiermee overigens voor een deel een bewerkelijke kwalitatieve analyse. Bovendien is het lastig de mening

van gebruikers te peilen als het project nog (lang) niet voltooid is, maar zoals blijkt uit de evaluatie van sleutelprojecten geldt dit evenzeer voor een meer kwantitatieve analyse.

Er zitten nog meer haken en ogen aan de evaluatie van ruimtelijke kwaliteit. Zo zijn niet alle aspecten van ruimtelijke kwaliteit op hetzelfde schaalniveau relevant. Het verzorgingsgebied van voorzieningen verschilt, imago speelt zowel binnen als buiten het gebied en de aansluiting op de bestaande stad is relevant op een ander schaalniveau dan de aanwezigheid van zitbankjes en plantenbakken. Bij de evaluatie moet daarom ook naar verschillende schaalniveaus worden gekeken. Tenslotte spelen sommige aspecten zoals duurzaamheid slechts beperkt een rol in de huidige evaluatie. Dit gaat verder dan de mobiliteitseffecten van het project. In hoeverre zijn bijvoorbeeld maatregelen getroffen om energie te besparen of om wateroverlast bij extreme regenval te voorkomen? Juist prestigieuze projecten waarbij de rijksoverheid een belangrijke vinger in de pap heeft, kunnen op dergelijke punten een voorbeeldrol vervullen.

Het is duidelijk dat het beleid hier kansen laat liggen. Maar ook de academische wereld doet te weinig pogingen om het wetenschappelijke debat over ruimtelijke kwaliteit te vertalen in een praktisch toepasbaar toetsingskader. Samen met bijvoorbeeld het Atelier Rijksbouwmeester zouden wetenschappers zich moeten richten op het bepalen van een aantal kwantitatieve criteria en het toetsbaar maken van de kwalitatieve elementen van ruimtelijke kwaliteit. Alleen dit laatste is al een hele uitdaging. Een dergelijk structureel toetsingskader zal daarom niet volmaakt zijn, maar wel te verkiezen boven de huidige verbrokkelde benadering.

OTB van de TU Delft.

## Literatuur

- Asbeek Brusse, W.H., H. van Dalen & B. Wissink (2002) *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*. WRR Voorstudies en Achtergronden 112, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Atelier Rijksbouwmeester (2002) *Interne notitie over toetsing van de ruimtelijke kwaliteit in de NSP door de Rijksbouwmeester*. Ministerie van VROM, Den Haag
- Bell, D. (2005) 'The emergence of contemporary masterplans: property markets and the value of urban design'. *Journal of Urban Design*, Jg. 10, nr. 1, p. 81-110
- Florida, R. (2002) *The rise of the creative class; and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. Basic Books, New York
- Gerritsen, M., D. Hanemaayer & E. Roos (2009) *Evaluatie BIRK*. B&A Consulting, Den Haag
- Rowley, A. (1998) 'Private-property decision makers and the quality of urban design'. *Journal of Urban Design*, Jg. 3, nr. 2, p. 151-173
- UCL (2001) *The value of urban design*. CABE/DTLR/Thomas Telford, London
- WRR (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Sdu Uitgevers, Den Haag
- Wouden, R. van der, M. Spaans, G. Foeken, K. Hollander, J.J. Trip, J. Milder & P. de Wit (2009) *Evaluatie sleutelprojecten*. Bureau Stedelijke Planning/Technische Universiteit Delft, Gouda/Delft