



Ontwerp voor omgevingskwaliteit en gebiedsinnovatie

CRa
College van
Rijksbouwmeester
en Rijksadviseurs

Colofon

Zet ontwerp in voor omgevingskwaliteit en gebiedsinnovatie
Advies over ontwerpkracht in het landelijk gebied.

Voor de totstandkoming van dit advies zijn de inzichten uit *Verkenning Ontwerpkracht in het landelijk gebied* (juli 2024) gebruikt. De verkenning behoort bij dit advies en is als bijlage aan dit advies is toegevoegd. Alle citaten in dit advies zijn afkomstig uit de verkenning.

College van Rijkadviseurs (CRa)

Jannemarie de Jonge
(Rijksadviseur voor de
Fysieke Leefomgeving)

Contactpersoon/Projectleider

Shera van den Wittenboer
(shera.wittenboer@rijksoverheid.nl)

Bezoekadres
Korte Voorhout 7
2511CW Den Haag

Postadres
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag
T 0881158171

www.collegevanrijksadviseurs.nl

oktober 2024

Ontwerp voor omgevings- kwaliteit en gebieds- innovatie

Advies over ontwerpkracht in het landelijk gebied

“Met verbeelding en een integrale benadering krijg je sneller grip op het gebied en ben je in staat concreter het gesprek te voeren over de opgaven en de toekomst.”

¹ Het gaat om de adviezen [‘Samenwerken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied’](#) (2023) en [‘Dieper Wortelen’](#) (2023). Beide adviezen zijn tot stand gekomen aan de hand van een groot aantal interviews.

Inleiding

Dit advies komt voort uit een vraag van de Regieorganisatie Transitie Landelijk Gebied (RTLG) en is daarmee medegericht aan de samenwerkende opdrachtgevers van het RTLG, de ministeries van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), provincies (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW). De aanbevelingen zijn daarnaast relevant voor andere (beleids) departementen en (uitvoerings)organisaties die werken aan opgaven in de fysieke leefomgeving.

De adviesvragen die aan het College van Rijksadviseurs (CRa) zijn gesteld, luiden: “Hoe kan ontwerpkracht een positieve bijdrage leveren in een gebiedsproces?” en “Op welke manier zou het Rijk het inzetten van ontwerpkracht in de gebiedsprocessen kunnen stimuleren of faciliteren?” Deze vragen zijn een vervolg op twee eerdere adviesrapporten¹, waarin de positieve impact van de inzet van ontwerp bij de gebiedsgerichte aanpak sterk naar voren kwam.

Het rapport ‘Verkenning ontwerpkracht in het landelijk gebied’ (2024), dat als bijlage bij dit advies is gevoegd, is belangrijke input voor voorliggend advies en geeft verdere verdieping. In deze verkenning zijn lessen verzameld met de hulp van een grote groep zeer betrokken en ervaren professionals. Vanuit hun jarenlange ervaring in de praktijk begrijpen zij wat nodig is om resultaten te boeken in gebiedsprocessen. In dit advies gaan we eerst kort in op wat we verstaan onder ‘ontwerpkracht in gebiedsprocessen’. Vervolgens beantwoorden we de twee vragen die ons gesteld zijn.

1 Ontwerpkracht in gebiedsprocessen

‘Ontwerpkracht’ staat voor de expertise om met complexe vraagstukken, zoals die zich nu in het landelijk gebied voordoen, om te gaan. Ontwerpers zijn gewend om de kluwen van samenhangende opgaven te ontrafelen, te herschikken, alternatieven te verkennen en vanuit een samenhangende visie te herformuleren en te verbinden. Ze zetten hierbij zowel analytisch vermogen in als creativiteit en verbeelding. Een ontwerpende aanpak en ontwerpend denken is een lerend proces van voorstellen doen, toetsen, uitproberen en verbeteren. Het is niet lineair maar cyclisch. Kennis en belangen worden in de ontwerpende dialoog voortdurend geïntegreerd; daarmee is de ontwerpende aanpak ook een vorm van gelijkwaardige samenwerking.

Ontwerp kan op verschillende manieren een rol spelen in de gebiedsprocessen, enkele voorbeelden:

- o **Ontwerpend analyseren**
Een ontwerpend onderzoek is een effectief middel om grip te krijgen op een gebied en om de opgaven en oplossingsrichtingen in beeld te brengen, vanuit joint fact finding, waarna men vervolgens op een gedeelde basis voort kan bouwen.
- o **Oplossingsrichtingen schetsen**
Ontwerpkracht kan een rol spelen om weer beweging te krijgen in vastgelopen processen. Zo helpt het schetsen van verschillende oplossingsrichtingen (scenario’s) om scherper te krijgen waar men gezamenlijk naartoe wil bewegen.
- o **Ontwerpatelier als ‘tussenruimte’**
Een ontwerpatelier of ‘werkplaats’ kan een ‘veilige tussenruimte’ bieden, als een plek waar men kan ‘droofoefenen’ voordat ideeën en plannen worden vastgelegd in beleid van overheden en anderen en uitgevoerd door overheden, burgers, ondernemers en NGO’s.
- o **Beeldtaal en verbeelding introduceren**
Bij het samenbrengen van veel verschillende belanghebbenden, elk met verschillende belangen, maar ook een andere taal, draagt het introduceren van een ontwerpende beeldtaal eraan bij om elkaar beter te verstaan.

“Je bent bezig voor de lange termijn. Ontwerpers zijn in staat om een gezamenlijk verlangen naar de toekomst te creëren, inzichtelijk en behapbaar te maken en weer terug te redeneren wat dat betekent voor nu.”

"Gebiedsgericht werken is meer dan het projecteren van één opgave op een gebied of het erf. Het neemt het hele gebied als basis en kijkt de opgaven die er spelen in samenhang."

2 In 'Samenwerken aan omgevingskwaliteit in het landelijk gebied' (2023) wordt dieper ingegaan op wat omgevingskwaliteit is en waarom het zo belangrijk is om het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving als basis te nemen. Het programma Mooi Nederland heeft de [kwaliteitsaanpak](#) verder uitgewerkt.

2 Hoe kan ontwerpkracht een positieve bijdrage leveren in een gebiedsproces?

Opgaven in samenhang bekijken, vanuit een open houding

Provincies staan aan de lat om gebiedsgericht, op regionaal niveau, uit te werken hoe het landelijk gebied zich duurzaam en met kwaliteit kan ontwikkelen. Dit vraagt om een zorgvuldig proces, waarbij we de verschillende ruimtelijke opgaven voor onder meer natuur, water en klimaat verbinden en een goed toekomstperspectief voor de landbouw ontstaat. Het regeerakkoord zegt hierover: "Juist door landbouw en natuur te verbinden, ontstaat er meer ruimte voor beide. Boeren zijn onmisbaar als hoeders van ons Nederlandse cultuurlandschap."

De verkenning ontwerpkracht benadrukt dat vraagstukken voor landbouw en natuur niet los staan van opgaven voor water, klimaat, leefbaarheid, woningbouw, bereikbaarheid en de energietransitie. De opgaven raken bovendien direct aan de leefomgeving: het gaat immers om de plek waar men woont, werkt en recreëert. **Dat vraagt om het organiseren van veelstemmigheid en vertrouwen binnen de gebiedsprocessen.**

Gebiedskwaliteit als kernopgave, nationale beleidsdoelen hierbinnen inbedden

Gebiedsgericht en integrerend werken richt zich primair op het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving², sociaaleconomische vitaliteit en de gebiedsidentiteit. Het behalen van de afgesproken nationale beleidsdoelen wordt ingebed in het totaal aan afwegingen die gebiedspartijen moeten maken.

Provincies hebben budget voor koploper-, innovatie en versnellingsprojecten. Rijksuitvoeringsorganisaties ondersteunen hen daarbij met kennis en capaciteit. De komende jaren zullen de gebiedsprocessen worden geïntensiverd en worden de inzichten die zijn opgedaan benut om nieuwe of lopende gebiedsprocessen te verbeteren.

De inzet van ontwerp bij gebiedsprocessen kent een lange en succesvolle geschiedenis. Het heeft zich bewezen in tal van processen, waarvan Ruimte voor de Rivier wellicht het meest tot de verbeelding spreekt. Het zou een gemiste kans zijn om die **ervaring niet opnieuw in te zetten bij de forse uitdagingen in het landelijk gebied. We zijn ervan overtuigd dat juist ontwerpkracht nationale doelen gebiedsgericht kan benaderen en zicht biedt op een kwalitatieve en innovatieve ontwikkeling van ons prachtige cultuurlandschap.**

"Om effectief samen te werken aan de ontwikkelingen in het landelijk gebied, is een veranderende houding van alle betrokkenen in een gebiedsproces nodig. Onderhandelen over sectorale belangen is niet voldoende. Samenwerking en zoeken naar een gemene deler is essentieel."

Ontwerpkracht: integraliteit, innovatie, kwaliteit met draagvlak

Het succes van Ruimte voor de Rivier, waarin het werken aan waterveiligheid samen- ging met een kwaliteitsimpuls voor de dagelijkse leefomgeving, bouwt voort op ervaring in het landschapsontwerp bij agrarische ruilverkaveling en landinrichting met brede doelstelling.

Bij al deze grote transformaties opereren ontwerpers samen met de gemeenschap en tal van deskundigen. In een ‘veilige tussenruimte’ wordt verkend wat nodig en mogelijk is om het gebied toekomstgericht te ontwikkelen. Kennis en ervaring uit het gebied en wetenschappelijke inzichten zijn nodig om innovatieve ruimtelijke concep- ten te ontwikkelen en in de praktijk te testen. Nieuwe inzichten die al zijn opgedaan in andere gebieden worden hierbij meegenomen. Zo wordt een lerend proces geor- ganiseerd, waarmee het landelijk gebied als geheel meer is dan de optelsom van wat in afzonderlijke gebieden gebeurt. **Waar de provincies verantwoordelijk zijn voor de afzonderlijke gebiedsprocessen, is het organiseren van dat lerende proces, gericht op ‘gebiedsinnovaties’, bij uitstek een rijksverantwoordelijkheid.**

“Met ontwerpkracht kan gewerkt worden aan de toekomst van het landelijk gebied met breed draagvlak bij alle betrokkenen.”

Dialogo en kwaliteitsborging

Ontwerp is niet een eenmalige impuls, maar een manier van werken die in een gebiedsproces logisch wordt gekoppeld aan bestuurlijke processen van menings- vorming en besluitvorming. Dat kan op verschillende manieren. Zo werd binnen het Deltaprogramma Kust het ‘Atelier Kustkwaliteit’ ingezet om nieuwe oplos- singsrichtingen te verkennen en opgaven in verschillende deelgebieden op elkaar af te stemmen.³ In het programma ‘Ruimte voor de Rivier’ zaten in elk projectteam landschapsarchitecten om waterveiligheid en ruimtelijke kwaliteit met elkaar te verbinden; overkoepelend was er een gezaghebbend kwaliteitsteam om over (tussen) resultaten te adviseren en lessen uit afzonderlijke projecten op programmaniveau te delen. Continuïteit in de ontwerpaanpak is van groot belang. Waar bestuurders en betrokken partijen regelmatig wisselen, is het zaak dat visie en kwaliteitsdoelen consequent worden vastgehouden.

Om ontwerpkracht effectief in te zetten, is bovendien een veilige tussenruimte⁴ nodig in het gebiedsproces. Dit is in veel interviews benoemd als een kritische succesfactor. Onder druk van onderhandelingen is geen ruimte om tot verdieping in gesprekken te komen, elkaars belangen te doorleven en daardoor de gebiedsopgaven in een nieuw perspectief, met vernieuwende oplossingsruimte, te kunnen bekijken.

Bovengenoemde procesvoorwaarden (inzet ontwerpers, organisatie lerend proces, aandacht voor continuïteit, veilige tussenruimte, kwaliteitsborging) om een ontwerpende aanpak effectief in te bedden in de bestuurlijke procesgang, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en regio. Het vraagt om een gedeelde visie op de inzet van capaciteit, tijd en gelegenheid en met en van elkaar te leren.

“We zouden effectiever kunnen zijn als de ontwerpende aanpak de default wordt in gebieds- processen.”

3. In het Deltaprogramma 2025, dat op 17 september 2024 is gepubliceerd, wordt het belang van een ontwerpende aanpak opnieuw onderstreept: ‘Klimaatadaptatie als ontwerpopgave’, zie ook: <https://www.deltaprogramma.nl/documenten/publicaties/2024/09/17/dp2025-volledige-versie>.

4. Hoe een veilige tussenruimte de dialoog verder helpt en hoe deze georganiseerd wordt, is verder uitgewerkt in de ‘Verkenning ontwerpkracht in het landelijk gebied (2024) en in ‘Dieper Wortelen’ (2023).

3 Op welke manier zou het Rijk het inzetten van ontwerpkracht in de gebiedsprocessen kunnen stimuleren of faciliteren?

Provincies staan aan de lat voor de gebiedsgerichte aanpak, het Rijk om dit goed te faciliteren en het lerend vermogen te stimuleren en vergroten. Bij de beantwoording van de vraag “Op welke manier zou het Rijk het inzetten van ontwerpkracht in de gebiedsprocessen kunnen stimuleren of faciliteren?” maken we onderscheid tussen:

- a) wat we een **specifieke rijksverantwoordelijkheid** vinden, en hoe aan die verantwoordelijkheid kan worden vormgegeven. Deze adviezen zijn gericht aan de gezamenlijke opdrachtgevende departementen van het RTLG, de ministeries van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO).
- b) wat opgepakt kan worden binnen de **Regieorganisatie Transitie Landelijk gebied**, als samenwerking tussen Rijk, provincies (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW).
- c) wat opgepakt kan worden door **zowel RTLG als de departementen**.

Ad a) Adviezen gericht aan de opdrachtgevende departementen van het RTLG

- o Borging van ruimtelijke kwaliteit is departement- en provincie-overstijgend. **Kwaliteitsborging en de ontwerpende aanpak moet structureel verweven zijn in de nationale ruimtelijke programma's.** We juichen toe dat het **programma Mooi Nederland (VRO)** zo'n kwaliteitsaanpak uitwerkt. We dringen erop aan dat deze kwaliteitsaanpak **interdepartementaal geïmplementeerd wordt**. Dat geldt uiteraard voor de rijksuitvoeringsorganisaties (RUO's) die daartoe een opdracht nodig hebben van hun beleidsdepartement. Maar ook in opdrachten van het Rijk naar provincies, gemeenten en waterschappen dient de kwaliteitsborging en de inzet van ontwerp eenduidig opgenomen te worden.
- o **Innovatie en uitvoeringskracht** wordt gestimuleerd door **thematisch ontwerpend onderzoek** uit te zetten om beleidsdoelen met elkaar en met de uitvoering te verbinden. Denk aan de verdere uitwerking van Water en Bodem Sturend of mogelijkheden voor erftransformaties. Dit vraagt samenwerking tussen departementen en alle overheidslagen. Dit ontwerpend onderzoek wordt bij voorkeur per landschapstype gedaan, zodat niet alle provincies zelf het wiel hoeven uit te vinden. **Bijzondere gebieden met een rijks- of nationaal belang**, zoals het Groene Hart, de Hollandse Waterlinies of het Waddengebied, vragen eveneens om ontwerpend onderzoek gefaciliteerd door het Rijk. De handreikingen van Mooi Nederland, maar ook de ontwerpend onderzoeken in het kader van het Voorontwerp Nota Ruimte, zijn goede voorbeelden, die om voortzetting vragen. Een bredere betrokkenheid en bekendheid van deze voorbeelden bij departementen en hun uitvoeringsdiensten, versterkt de doorwerking en interdepartementale visieontwikkeling.

Gezien de verwevenheid van opgaven in dergelijk ontwerpend onderzoek, kunnen we ons voorstellen dat de coördinatie hiervan bij Mooi Nederland plaatsvindt, uiteraard in nauwe afstemming met overige partners van RTLГ.

Ad b) Advies gericht aan RTLГ

In de gebiedsprocessen is behoefte aan ondersteuning in de vorm van **capaciteit en kennis op het gebied van ontwerp en kwaliteitssturing**. Het is van belang om hier een speciaal expertiseteam of faciliteit voor in te zetten.

We adviseren hiervoor met name een bestaande faciliteit te benutten, namelijk het **samenwerkingsverband van 6 rijksuitvoeringsorganisaties (RUO's) samen met en in opdracht van RTLГ**, gecoördineerd door het kernteam GebiedsGewijs, onderdeel van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). De RUO's hebben hun huidige opdracht vanuit het NPLG. Voortzetting onder de opvolger van het NPLG ligt voor de hand. De kwaliteitsaanpak en de inzet van ontwerp is wel bekend, maar nog geen vanzelfsprekend onderdeel van de opdracht en werkwijze.

De ontwerpende aanpak binnen Gebiedsgewijs vraagt voortzetting en intensivering. De opdrachten aan de rijksuitvoeringsorganisaties zullen expliciet de vraag moeten bevatten om expertise op de ontwerpende aanpak te organiseren, bijvoorbeeld in de vorm van een uitbreiding op het bestaande expertiseteam fysieke leefomgeving. Het monitoren en evalueren van de resultaten van gebiedsprocessen waar ontwerpkracht bewust is toegevoegd, versterkt het lerend vermogen. RTLГ is in de lead bij enkele NOVEX-gebieden en wil zich richten op focusgebieden. Daarnaast werken provincies met koploperprojecten. Dit lijken alle goede pilots om de aanbevelingen uit dit advies te testen en samen te monitoren.

Naast genoemd samenwerkingsverband tussen de RUO's, kunnen ook andere partijen een rol hebben in de ondersteuning van de gebiedsprocessen met expertise op het gebied van ontwerp en kwaliteitssturing. Denk aan de WUR en het netwerk van kwaliteitsadviseurs (provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit, Team ruimtelijke kwaliteit Nederland⁵, etc.)

De wijze waarop een expertiseteam ontwerp en kwaliteitssturing het beste kan worden ingezet, vraagt een nadere uitwerking. Het CRa zou dit graag - in een vervolg op deze 'verkenning ontwerpkracht landelijk gebied' – willen oppakken, om te komen tot een heldere rolomschrijving, samenstelling, werkwijze en bestuurlijke inbedding.

Ad c) Advies gericht aan zowel de departementen als RTLГ

Kennisdelen, van erf tot Rijk en vice versa. RTLГ doet dit onder meer via 'Boven het maaiveld' en de 'Transitieschool', waarbij ook aandacht is voor de ontwerpende aanpak. Daarnaast heeft Mooi Nederland (VRO) een belangrijke rol. Door een breed lerend netwerk te onderhouden en in regionale werkplaatsen aan de slag te gaan, wordt kennis verder gebracht. Het verdient aanbeveling om dit door te zetten, zowel vanuit RTLГ als vanuit Mooi Nederland.

5. Team Ruimtelijke kwaliteit Nederland is een samenwerkingsverband van de 7 regionale welstands- en monumentenorganisaties en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

6. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de succesvolle trainingsreeks 'Ontwerpde aanpak overgangsgebieden' die LVVN inmiddels twee maal heeft aangeboden aan jonge professionals.

Tot slot: Een lerende, ontwerpde aanpak als standaard in gebiedsprocessen

Om echt het verschil te kunnen maken in gebiedsprocessen is ruimte nodig om van elkaar te leren en ontwerpkracht goed te borgen. Een ontwerpde benadering vraagt de komende jaren dan ook blijvend aandacht, ook in evaluatie en monitoring van de ontwikkelingen in het landelijk gebied.

We merken dat er nog veel onbekendheid is met een ontwerpde aanpak. De kennis hierover, en de positieve bijdrage die ontwerp kan leveren aan gebiedsprocessen, is slechts bij een selecte groep doorgedrongen, terwijl er zeker behoefte⁶ aan is. **Het CRa biedt graag aan om te helpen hier verandering in te brengen, door masterclasses en workshops over de ontwerpde aanpak te organiseren voor de departementen.**

De beste leerschool is echter om zelf betrokken te zijn bij processen waar ontwerpde gewerkt wordt. Sluit daarom vanuit het Rijk aan op plekken waar de ontwerpde aanpak succesvol wordt toegepast en stel dit als voorbeeld aan andere gebieden en programma's. Bevorder dat op deze manier het ontwerpde vakmanschap in de gebieden en organisaties zich blijft ontwikkelen en als verbindende werkwijze tussen schaalniveaus en opgaven de nieuwe standaard wordt.

We gaan graag verder in gesprek met RTLГ and de samenwerkende opdrachtgevers van het RTLГ om de inzichten uit dit advies te bespreken en bieden onze hulp aan bij de implementatie ervan.

Hoogachtend namens het College van Rijksadviseurs,



Jannemarie de Jonge
Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

