

Het gat tussen

Op 18 november 1996 vierde de Stichting Het Drentse Welstandstoezicht haar 25-jarig bestaan. In het Drents Museum te Assen organiseerde de Stichting een jubileum-symposium, met als thema 'Welstandsbeleid op verschillende schaalniveaus vergroot het rendement van welstandszorg'. Dit thema is tevens het uitgangspunt van de nieuwe Beleidsvisie die tijdens het symposium gepresenteerd werd.

De Beleidsvisie - verschenen in brochurevorm - is een overzicht van verbeteringen die volgens het Drentse Welstandstoezicht kunnen worden aangebracht op het gebied van beleid, ontwerp en toezicht in het ruimtelijke ordeningsproces. Ongeveer 120 belangstellenden waren getuige van de officiële presentatie van de Beleidsvisie. Op de toelichting van de beleidsvisie door de heer Ritz volgde een kort programma waarin verschillende sprekers, waaronder prof. ir. Jan Heeling en de Drentse gedeputeerde Henk Weggemans, hun visie gaven.

Dwingelo, foto's Harry Cock



Jan Abrahamse

De toekomst van de ruimtelijke kwaliteit van Noord-Nederland ontwikkelt zich tot een gekoesterd onderwerp in de maatschappelijke discussie. Hoewel dit thema sinds jaar en dag aanleiding is tot soms emotionele discussies, moet men constateren dat juist de laatste tijd dit onderwerp zich mag verheugen in een grote belangstelling bij overheid en publiek. Sla alleen al het jubileumnummer van Noorderbreedte er nog eens op na, de koppen spreken boekdelen: 'Identiteit kun je niet maken, maar wel verliezen', 'Het cultuurlandschap staat onder druk', 'Het platteland verstedelijkt', 'De dorpen verliezen hun identiteit' of 'Verschimmeling in het landschap'.

Gaat het dan verkeerdt met het landschap in Noord-Nederland, met het aanzien van de dorpen of met de ontwikkelingen in onze steden? Het gaat zeker snel en sommige ontwikkelingen zijn onomkeerbaar. Aan de andere kant zien we een groeiende belangstelling voor landschap, regionale cultuur en vooral ook voor architectuur. Het spanningsveld tussen behoud en ontwikkeling leidt, zo lijkt het, tot een proces van bezinning. Er ontstaat een brede discussie, van huiskamer tot vergaderzaal. Het ziet ernaar uit dat iedereen - overheden, beleidmakers, vakdisciplines, maar ook burgers en belangenorganisaties - zoekt naar oplossingen. Er bestaat immers geen algemene regie voor zo'n ingewikkeld maatschappelijk proces als de verstedelijking.

In de praktijk leidt dit bijvoorbeeld tot prijsvragen, zoals die momenteel in Friesland is uitgeschreven, of tot beleidsdiscussierondes als 'Nederland 2050' van de Rijks Planologische Dienst. Tal van publicaties passeren de revue; neem bijvoorbeeld de bundel Het platteland is dood, leve het platteland, De

Dakkapel en uitbreidingsplan

teloorgang van het Drentse esdorp of de nota Dorpslandschappen, naar een betere vormgeving van dorp en landschap. En bij bezinning horen natuurlijk nieuwe beleidsvisies.

Beleidsvisie

Het onderwerp van de Beleidsvisie, en het thema van het symposium, is het welstandsbeleid op alle schaalniveaus, dus van provincie tot individuele huiseigenaar. Op dit moment is er nog een gat tussen een globaal bestemmingsplan, waarin geen duidelijke richting gegeven wordt aan ruimtelijke kwaliteit, en de uiteindelijke verkaveling en bouwplannen. De Stichting Het Drentse Welstandtoezicht steekt ambitieus in: prestatie-eisen voor de toetsing van stedenbouwkundige plannen. Volgens de heer Ritz, directeur van de Stichting, is deze ambitie noodzakelijk om de langdurige, moeizame processen te voorkomen. Welstandtoezicht wordt nu vaak pas in een heel laat stadium betrokken bij het proces, en deze toetsing aan het einde van de procedure leidt tot onbevredigende situaties voor alle

partijen. Het juiste gereedschap om hier iets aan te doen, en daarom komt Welstandtoezicht nu met deze Beleidsvisie.

Gemiste kans

In de gepresenteerde Beleidsvisie geeft Welstandtoezicht aan welke richting het op moet: enerzijds van welstandtoezicht naar welstandszorg en anderzijds niet bepalend maar beleidsondersteunend. Welstandtoezicht zou zowel op provinciaal als op gemeentelijk niveau betrokken moeten worden bij het ruimtelijk beleid. Op het symposium deed voorzitter Van Veen een oproep om de welstandszorg een plaats te geven in de nieuwe, heringedeelde gemeenten. Gebeurt dat niet, dan is dat volgens Van Veen een gemiste kans. Een welstandsbeleidslijn is nodig waarbij de overheden elkaar aanvullen en de Stichting een ondersteunende functie heeft.

Over één ontwikkeling zijn de deelnemers aan het symposium het eens: de tijd van geïsoleerde welstandstoetsing is voorgoed voorbij; geïntegreerde

welstandszorg is het doel waarna gestreefd wordt. De Stichting neemt daarbij in haar eigen oogpunt een ondersteunende, adviserende rol in, op alle schaalniveaus.

Van incident naar beleid

Zonder een echt provinciaal en gemeentelijk beleid blijft kwaliteit beperkt tot incidenten die het gevolg zijn van een gelukkige combinatie van opdrachtgever en ontwerper. Dit geldt evengoed voor bestemmingsplannen als voor bouwplannen. Het Drentse Welstandtoezicht neemt daarom het initiatief tot overleg met provincie en gemeentebesturen om het belang van welstandsbeleid voor de ruimtelijke kwaliteit nadrukkelijk onder de aandacht te brengen.

Drie schaalniveaus

Een streekplan levert de uitgangspunten voor het bestemmingsplan en een bestemmingsplan levert de uitgangspunten voor het bouwplan. Het globale karakter van de plannen neemt van boven naar beneden af en de gedetailleerdheid neemt toe. Op ieder schaalniveau is een zekere ontwerpqualität vereist om kwaliteit te stimuleren en af te dwingen op het schaalniveau eronder. Per schaalniveau zullen controleerbare prestatie-eisen gesteld moeten worden. De ervaring leert dat globale bestemmingsplannen zonder 'regie-aanwijzingen' onvoldoende zijn als toetsingsinstrument. Welstandsparagrafen en beeldkwaliteitskaarten vormen op dat niveau daarom een waardevolle aanvulling. Het Drentse Welstandtoezicht gaat stimuleren dat er, in overleg met alle betrokkenen, per schaalniveau prestatie-eisen worden geformuleerd.



Scheve situatie

In de discussie stelde prof. ir. Jan Heeling, hoogleraar stedenbouw, dat een stads- of dorpsbeeld altijd bestaat uit de componenten lucht, bebouwing en plattegrond. De plattegrond bestaat uit het netwerk van ruimten, straten, pleinen, parken en akkers, en is eigendom van de overheid. De overheid is verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud, en maakt er ook de ontwerpen voor. Het is een vreemde ontwikkeling dat tegenwoordig de bouw en de vorm van een dakkapel ter discussie staat en



Het platteland verstedelijkt, zoals hier in Valtho, foto Aerophoto Eelde

beoordeeld moet worden door een Welstandscommissie, terwijl de plattegrond niet wordt beoordeeld op ruimtelijke kwaliteit. Hier komt nog eens bij dat stads- en dorpsbeelden slechts voor een klein deel door de architectuur beïnvloed worden, en vooral bepaald worden door het stedenbouwkundig plan dat eraan ten grondslag ligt. En aangezien de overheid zelf verantwoordelijk is voor het stedenbouwkundig plan, zou het voor de hand liggen dat zij zichzelf door een onafhankelijke commissie zou laten beoordelen op ruimtelijke kwaliteit; dus

gewoon terug naar de situatie van vroeger. Heeling houdt dan ook een pleidooi voor een welstandstoets, een kwaliteitstoets van het ontwerp-stedenbouwkundig plan, zowel voor dorpen als voor steden.

Hiermee onderstreept hij de aanzet die is gemaakt in de Beleidsvisie van de Stichting Het Drentse Welstandstoets: 'Er moet niet alleen een toetsing plaatsvinden aan de voorschriften van het bestemmingsplan, maar ook de inhoud van het plan zelf dient op kwaliteit getoetst te worden'. Hierover bestaat zijns inziens geen misverstand. Wat wel

onderwerp van discussie is, is de vraag: Waar moet deze kwaliteitstoets plaatsvinden? De Beleidsvisie van de Stichting Het Drentse Welstand voorziet in de verbreding van haar instelling met deze kwaliteitstoets. Heeling is hiermee echter niet eens.

Onafhankelijke commissie

Hij is van mening dat er een goed onderscheid gemaakt moet worden tussen welstand in het kader van de bouwbesluiten, dus uitsluitend voor bouwplannen die bouwvergunningplichtig zijn, en de zaken die lopen via de bestemmingsplanprocedure. 'Ik vind dat wie het plan maakt of toetst een oordeel

over de ruimtelijke kwaliteit moet vragen aan een onafhankelijke commissie; net zoals de Stichting Het Drentse Welstand het doet: geen bindend advies, maar wel zwaarwegend. Gezien het publieke karakter van deze toetsing vind ik dat deze commissie nadrukkelijk naast Welstand moet opereren, gericht op het stedenbouwkundige plan, de plattegrond. Mijn voorkeur zou ernaar uitgaan beide instellingen niet onder een dak bijeen te brengen, omdat ik vind dat de je private en publieke zaken niet moet mengen. De toetsing van het stedenbouwkundig plan is een publieke kwestie.

Ik ben het eens met de inhoudelijke lijn met de nota van Welstand, maar in organisatorische zin zou ik het niet aan de welstand koppelen, omdat het dan bij elk bouwplan ook om de hele gemeentelijke problematiek gaat. Dit zijn gescheiden verantwoordelijkheden; ik vind dat je deze zaken los van elkaar moet zien. De goedkeuring van een dorpsplan doorloopt een heel ander traject dan die van een dakkapel. In het eerste geval begint het met een inspraakronde, dan gaat het naar de gemeenteraad om vervolgens ter goedkeuring te worden voorgelegd aan Provinciale Staten; als er bezwaarschriften zijn, kan het plan ook nog naar de Raad van State. Dit is wezenlijk iets anders dan het traject waarbij een plan van een aannemer eenmalig getoetst wordt voordat het gebouwd wordt. Het zijn twee totaal verschillende werelden: privaat en publiek. Ik ben daarom niet voor een koppeling. Wat niet wil zeggen dat het nieuwe instrument niet analoog aan de welstand voor architectuur ingesteld zou kunnen worden. Maar hoe dan ook, voor mij staat vast dat het weer tijd wordt voor een onafhankelijk oordeel over de stedenbouwkundige plannen.'

Relatie provincie en welstandstoets

Gedeputeerde H. Weggemans stelde dat de relatie tussen de provincie en het welstandstoets altijd hecht is geweest en al meer dan 25 jaar bestaat. Vlak na de Tweede Wereldoorlog werd de Provinciale Planologische Dienst (PPD) ingesteld en heeft de provincie het initiatief genomen om ter uitvoering van de provinciale landschapsverordening een zogeheten 'Schoonheidscommissie' op te richten en bij de PPD onder te brengen. Later werd



De ene nieuwbouwwijk wordt tegen de andere aangeplakt. Exloos is overigens niet de enige gemeente, foto Aerophoto Eelde

deze commissie ook door gemeenten ingeschakeld voor de beoordeling van de schoonheid van bouwplannen; de eerste medewerkers waren toen gewoon in provinciale dienst. Door de jaren heen is er steeds een ontwikkeling naar verzelfstandiging geweest en naar 'lossere' banden met de provincie, met alle zichtbare gevolgen van dien. Dit heeft geleid tot de instelling door de provincie van een stichting tot bevordering van landschaps-, dorps- en stadsschoon in de provincie Drenthe, Het Drentse Welstandstoezicht. Op basis van de statuten van de Stichting is de rechtstreekse provinciale bemoeienis afgezwakt, hoewel de provincie nadrukkelijk nog verantwoordelijk is voor de financiën en het personeel. In 1996 zijn in het kader van de kerntakendiscussie tussen de provincie en de Vereniging van Drentse Gemeenten, taken genoemd die voor herverdeling in aanmerking komt. Eén daarvan is de welstand. Weggemans: 'De provincie heeft geen primaire rol. De gemeente vraagt advies aan een onafhankelijke organisatie over de welstand/architectuur van een bouwplan. Na de herindeling zullen

gemeenten zich moeten buigen over de vraag of er één organisatie van welstand komt of dat er meerdere ontstaan (Assen en Emmen hebben nu een eigen welstandstoezicht) en hoe het begrip 'welstand' inhoud moet krijgen. Overigens zal aandacht besteed moeten worden aan de onafhankelijke positie: bestuur, geld en statuten.' De conclusie is dat de huidige rol van de provincie bij de Stichting Het Drentse Welstandstoezicht beëindigd zou moeten worden.

Rapporten en goede voornemens

Volgens gedeputeerde Weggemans kan de taakstelling van de stichting veel breder zijn dan nu het geval is en kan deze meer inhouden dan welstandstoezicht alleen (in de zin van beoordeling van bouwplannen). In het overleg tussen de stichting en de provincie is van ambtelijke zijde de suggestie gedaan om de algemene doelstelling van de stichting pregnanter in beeld te brengen en uit te bouwen. Weggemans ondersteunt deze gedachte en suggereert de stichting dit in een nieuwe vorm te doen, samen met de Drentse gemeenten en andere organisaties. 'Ik doe deze suggestie specifiek vanuit het gegeven dat echt Jan en Alleman vandaag de

dag een mening heeft over welstand, ruimtelijke kwaliteit, landschappelijk bouwen, duurzaam bouwen, duurzaam ruimtegebruik, dorpslandschappen, verstedelijking van het platteland, teloorgang van Drentse esdorpen en nog veel meer. Het is heel positief dat zo velen zich betrokken voelen bij het landschaps-, dorps- en stadsschoon in deze provincie en dat dit nadrukkelijk in de schijnwerpers wordt geplaatst, maar naar mijn smaak blijft het nog teveel steken in rapporten, geschriften en goede voornemens. Het is de hoogste tijd dat de betrokken organisaties de krachten bundelen en gezamenlijk daadwerkelijk richting en uitvoering geven aan een geïntegreerde welstandszorg in brede zin.'

Dorpslandschappen

Recent is de publicatie Visie Stadlandschappen van het Ministerie van LNV verschenen. In de discussie over een betere 'vormgeving' in ruime zin is dit een goede bijdrage in de strijd tegen de voortgaande verstedelijking. Als inbreng in deze discussie pleit de Vereniging Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe voor het begrip 'dorpslandschappen'. Met de brochure Dorpslandschappen, naar een beter vormgeving van dorpen en landschap mikt de Vereniging op een kwaliteitsdiscussie die de Drentse samenleving moet aanzetten tot een nieuwe koers. Volgens Weggemans is de provincie verheugd met dit initiatief en hij verklaart dat de Provinciale Nota Landschap een soortgelijke geest zal ademen.

Bekwaam en duurzaam

Weggemans tot slot: 'Welstandsbeleid in enge zin is primair een gemeentelijke taak en in brede zin een zaak voor de drie overheidsniveaus en voor particuliere organisaties. Door beleidsontwikkeling op verschillende niveaus kan het rendement van welstandszorg vergroot worden. Ik zeg nadrukkelijk 'kan'. Zoals ik eerder heb aangeduid, is een en ander afhankelijk van een goede centrale coördinatie en een daadwerkelijk concrete vertaling en uitvoering van beleidsplannen, -nota's en -doelstellingen. Er is zo langzamerhand op dit terrein genoeg gepraat en geschreven; straks geen nota's en woorden meer maar concrete daden. Wij bouwen voortaan zeer bekwaam en duurzaam, niet voor 25 maar voor minstens 125 jaar.' 🍷