

Zandvoort *Ordering & Advies*

**architectuurbeleid
door gemeenten**

Boekmanstichting-Bibliotheek
Herengracht 415 - 1017 BP Amsterdam
Tel. 243739

Een inventariserend onderzoek naar het architectuurbeleid van 12 gemeenten, in opdracht van de Directie Coördinatie Bouwbeleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en met medefinanciering door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, de Rijksplanologische Dienst en de Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst, Bond van Nederlandse Architecten.

juli 1989

301.854 : 352:72

Inhoudsopgave

Voorwoord van Ir. C.J. Vriesman, Directie Coördinatie Bouwbeleid

1. Inleiding
2. Het onderzoek
 - 2.1. Doel- en probleemstelling
 - 2.2. Opzet van het onderzoek
3. Uitwerking en uitvoering van het onderzoek
 - 3.1. Selectie gemeenten
 - 3.2. Aandachtspunten en vragenlijst
 - 3.3. De interviews
 - 3.4. Verslaglegging en wijze van verwerken
 - 3.5. Aard van de resultaten van de inventarisatie
4. De basis van het beleid
 - 4.1. Architectonische en ruimtelijke kwaliteit als aandachtsveld
 - 4.2. Doelen en motieven
 - 4.3. Concrete beleidsvoornemens
 - 4.4. Drijvende kracht en betrokken sectoren
 - 4.5. Visie op rol
 - 4.6. Betrokken gebiedsdelen
5. Middelen en instrumentarium
 - 5.1. Expertise en personeel
 - 5.2. Doorwerken in plannen en programma's
 - 5.3. Effectueren van rol
 - 5.4. Het welstandstoezicht
 - 5.5. Het draagvlak
6. Overige aspecten
 - 6.1. Remmende factoren
 - 6.2. Bijzondere oplossingen
 - 6.3. Visie op rol van het rijk
7. Conclusies en aanbevelingen
 - 7.1. Het gemeentelijk beleid
 - 7.2. De rol van de rijksoverheid
 - 7.3. De brochure

Bijlage Vragenlijst voor de interviews

Voor de bereidwillige medewerking aan het onderzoek en het beschikbaar stellen van de foto's in deze rapportage, zijn de onderzoekers dank verschuldigd aan de geïnterviewde gemeenten.

VOORWOORD

Vorig jaar kondigden Minister Brinkman en Minister Nijpels de Architectuurnota aan. Met deze nota beogen de beide bewindslieden een bijdrage te leveren aan een aktiverend architectuurklimaat. Het ligt in de bedoeling dat vanuit de rijksoverheid een meer samenhangend beleid gevoerd gaat worden op het terrein van de architectuur. De nota zal zich daartoe in de eerste plaats op opdrachtgevers en architecten richten.

Tot de belangrijke participanten in het bouwproces -en niet alleen als opdrachtgever- behoren ook de gemeenten. Zij hebben veel invloed op de "vormgeving" van Nederland. Het architectuurklimaat in Nederland wordt op dit moment zelfs in belangrijke mate door een aantal actieve gemeentebestuurders bepaald. Niet voor niets ontving de gemeente Rotterdam op 30 juni j.l. uit handen van Minister Nijpels de BNA-kubus voor haar actieve en inspirerende architectuurbeleid en met name voor de creatieve samenwerking tussen bestuur en diensten.

In dit onderzoek dat met steun van de Rijksplanologische Dienst, het Ministerie van WVC, de BNA en de VNG is uitgevoerd, is voor een 12-tal gemeenten op hoofdlijnen geïnventariseerd op welke wijze zij tegen hun rol op het terrein van de architectuur aankijken en hoe zij deze beleidsmatig hebben ingevuld. Er blijken op diverse punten verschillen te bestaan. Verder wijst het onderzoek uit dat het beleidsveld duidelijk in beweging is.

Aanbevolen wordt onder meer een brochure uit te brengen ten behoeve van de gemeenten in Nederland waarin praktische handreikingen worden gegeven voor een instrumentele ondersteuning van het gemeentelijk architectuurbeleid. Dit was overigens ook de achterliggende gedachte van het onderzoek. Het ligt in mijn bedoeling samen met de andere participanten in dit onderzoek na te gaan of een dergelijke brochure - met wervende en inspirerende voorbeelden- uitgebracht kan worden. Essentieel daarbij is de "meerwaarde" die deze brochure moet hebben voor het architectuurbeleid van de gemeenten in Nederland. In het begin van de herfst zal dat op basis van nader overleg met de betrokken gemeenten duidelijk worden.

De Directeur Coördinatie Bouwbeleid,



Ir C.J. Vriesman

1. Inleiding

Reeds enige tijd is sprake van een opleving van de aandacht voor de kwaliteit van de gebouwde omgeving.

Op veel manieren komt dat tot uitdrukking: een levendige architectuurdiscussie, nieuwe initiatieven vanuit de vakwereld en de overheid, een toenemende aandacht van de media en -niet in de laatste plaats- in de gebouwde omgeving zelf.

Deze ontwikkeling sluit aan bij de centrale plaats die het begrip "ruimtelijke kwaliteit" in de 4e Nota Ruimtelijke Ordening heeft gekregen.

De rijksoverheid vervult als opdrachtgever, regelgever en voorwaardenscheppende instantie een niet onbelangrijke rol bij de zorg voor de gebouwde omgeving.

Niettemin is het vooral de gemeentelijke overheid die de invulling van het begrip "ruimtelijke kwaliteit" feitelijk bepaalt in haar hoedanigheid van opdrachtgever, participant of sturende en controlerende bestuurslaag.

De economische waarde van de bouwstroom die hiermee gemoeid is, overstijgt die van het Rijk ruimschoots.

Niet alleen de kwantiteit, maar ook de zorg voor de gerealiseerde en te realiseren kwaliteit ligt daarmee voor een belangrijk deel in handen van de gemeentelijke overheid.

Dit werpt de vraag op hoe het gemeentelijk beleid ten aanzien van architectonische en ruimtelijke kwaliteit er in de praktijk uitziet en op welke wijze dat beleid wordt geoperationaliseerd.

Vanuit de verantwoordelijkheid van het Rijk om een architectuurbeleid te voeren, gebaseerd op het streven naar verhoging van de architectonische kwaliteit, heeft de Directie Coördinatie Bouwbeleid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan Zandvoort Ordening en Advies opdracht verstrekt voor het uitvoeren van een onderzoek naar het gemeentelijk architectuurbeleid.

Ook de Rijks Planologische Dienst, het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst, Bond van Nederlandse Architecten hebben financieel bijgedragen aan het onderzoek.

Zoals uit de onderzoeksresultaten blijkt, is "architectuurbeleid" in ruime zin opgevat, overeenkomstig de inhoud die ook op gemeentelijk niveau aan deze term wordt gegeven.

Een juistere omschrijving van het onderzoeksthema is dan ook: het gemeentelijk beleid met betrekking tot architectonische en ruimtelijke kwaliteit.

Het onderzoek is begeleid door een commissie waarin zitting hadden:

Mr. G. Enning (voorzitter) namens MVRM, Directie Coördinatie Bouwbeleid

A.H. Idsinga, namens WVC, afdeling Bouwkunst

Ir. D. Schenk, namens MVRM, RPD, afdeling Stadsvorming

Ing. J.J. Vreugdenhil, namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten

Mr. A. Evers, namens de Koninklijke Maatschappij tot Bevordering der Bouwkunst, Bond van Nederlandse Architecten (BNA).

Deze rapportage bevat de bevindingen van het onderzoek.

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de doel- en probleemstelling en aan de gehanteerde onderzoeksmethodiek.

De wijze waarop de benodigde informatie is verkregen en de implicaties daarvan, zijn beschreven in hoofdstuk 3.

De verkregen informatie zélf is samengevat in de hoofdstukken 4, 5 en 6.

Hoofdstuk 7 tenslotte, bevat de conclusies en aanbevelingen.



Alkmaar, nieuwe politieburo



Almere, stationsplein Almere-stad

2. Het onderzoek

2.1. Doel- en probleemstelling

Ondanks het feit dat het belang van architectonische en ruimtelijke kwaliteit in steeds bredere kring wordt ingezien, lijkt niet in alle gemeenten een beleid dienaangaande even sterk ontwikkeld.

Mede tegen de achtergrond van nieuwe doelen die de 4e Nota Ruimtelijke Ordening noemt, heeft dit onderzoek als doelstelling meegekregen:

Het geven van aanbevelingen over en praktische handreikingen voor het beleid van gemeenten inzake het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit en de uitvoering van dat beleid.

Aan deze doelstelling ligt het voornemen ten grondslag om de resultaten van het onderzoek te vertalen in een brochure om onder gemeenten te verspreiden. Daarnaast kan het onderzoek informatie opleveren die ook op andere wijze van belang is voor de voorwaardenscheppende taak van de rijksoverheid. Voor het realiseren van deze doelstelling is het nodig een beeld te krijgen van het beleid op gemeentelijk niveau, wat leidt tot de volgende probleemstelling voor het onderzoek:

In hoeverre is sprake van een beleid met betrekking tot het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit, welke componenten kent dit beleid en op welke wijze wordt dat beleid ten uitvoer gebracht?

Deze formulering geeft aan dat het onderzoek zich concentreert op de instrumentele kant van het gemeentelijk beleid.

Met nadruk gaat het niet om een inhoudelijke weergave en beoordeling van dat beleid, noch van de resultaten.

Het onderzoek is te typeren als een "inventariserend onderzoek".

2.2. Opzet van het onderzoek

Gekozen is voor een pragmatische onderzoeksopzet, in de vorm van interviews met representanten van een beperkt aantal gemeenten.

Motief voor dit laatste is, dat het binnen het gegeven tijdsbestek en onderzoeksbudget onmogelijk is om een voor Nederland representatief beeld te geven. Het aantal te onderzoeken gemeenten zou in dat geval overigens ten koste gaan van de diepgang van de inventarisatie.

De onderzoeksmaterie leent zich slecht voor een strakke mondelinge of schriftelijke enquête. Interviews bieden de mogelijkheid om gericht op zoek te gaan naar relevante en interessante elementen in het beleid van een specifieke gemeente.

De te interviewen personen zijn zo hoog mogelijk in de gemeentelijke hiërarchie gezocht. Zodoende kan de informatie verkregen worden uit de monden van diegenen die het meest direct verantwoordelijk zijn voor het beleid en de uitvoering ervan en die tevens voldoende overzicht hebben over de feitelijke situatie.

Om mogelijk relevante aspecten niet over het hoofd te zien is bij de interviews een uitgebreide vragenlijst als leidraad gehanteerd. Hoofdstuk 3.2. bevat een beschrijving van deze vragenlijst.

Vanwege de verwachte (en ook gebleken) verschillen tussen de onderzochte gemeenten, diende de veelheid en verscheidenheid aan inventarisatiegegevens trapsgewijs gereduceerd te worden tot hoofdlijnen.

3. Uitwerking en uitvoering van het onderzoek

3.1. Selectie gemeenten

Voor de keuze van bij het onderzoek te betrekken gemeenten bleken twee invalshoeken denkbaar:

- De interviews moeten resulteren in (goede, leerzame, inspirerende, etc.) voorbeelden van gemeentelijk beleid of componenten daaruit, welke een bredere toepassing verdienen.
Dit impliceert dat ook gemeenten die zich qua aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit reeds geprofileerd hebben, bij het onderzoek worden betrokken.
- De interviews moeten een inzicht verschaffen in de problemen en knelpunten bij het op poten zetten en/of uitvoeren van een beleid inzake architectonische en ruimtelijke kwaliteit.
Hierbij past een meer neutrale opstelling bij de selectie van de te interviewen gemeenten.

De keuze is gevallen op een combinatie van beide benaderingswijzen, vanuit de verwachting dat zowel aardige voorbeelden als knelpunten zou kunnen opleveren. Binnen deze eerste algemene afbakening zijn enkele andere selectie-criteria gehanteerd:

- Een zodanige geografische spreiding van te interviewen gemeenten, dat verschillende delen van Nederland aan bod komen;
- Een differentiatie naar omvang van de gemeenten, omdat verondersteld wordt dat in kleine gemeenten de dagelijkse beleidspraktijk er anders uitziet dan in grote gemeenten;
- Verschillen in groeitempo van de gemeente, omdat bijvoorbeeld een groeikern-status andere aandachtspunten met zich meebrengt dan een geringe groei van de stad;
- Verschillen in ouderdom van de gemeente, waardoor zichtbaar wordt in hoeverre de aanwezigheid (of het ontbreken) van historische stadsdelen van invloed is op het beleid.

Terwille van de relaties met de 4e Nota Ruimtelijke Ordening is een aantal stedelijke knooppunten bij het onderzoek betrokken.

De navolgende gemeenten zijn uiteindelijk geïnterviewd:

- | | |
|-------------------|----------------|
| 1. Alkmaar | 7. Eindhoven |
| 2. Almere | 8. Groningen |
| 3. Amersfoort | 9. Den Haag |
| 4. Barneveld | 10. Leeuwarden |
| 5. Bergen op Zoom | 11. Maastricht |
| 6. Borne | 12. Rotterdam |

3.2. Aandachtspunten en vragenlijst

Voor het verkrijgen van een beeld van het gemeentelijk beleid inzake de bevordering van architectonische en ruimtelijke kwaliteit zijn drie elementen van belang:

- Doeleinden en motieven.
De doeleinden en motieven zeggen iets over de ambities die een gemeentebestuur heeft en over de verantwoordelijkheden die het bestuur op zich neemt.
Interessant is het om na te gaan in hoeverre zich de afgelopen jaren veranderingen daarin hebben voorgedaan.
- Middelen en instrumentarium.
Voor het verwezenlijken van algemene en specifieke doelen kunnen gemeenten over een in principe uitgebreid instrumentarium beschikken, variërend van een zekere autonomie bij het vaststellen van de financiële ruimte die men (al dan niet via begrotingen) reserveert voor bepaalde beleidsdoelen, tot aan formele bevoegdheden op grond van de algemene regelgeving. (Woningwet, WRO/BRO, gemeentelijke verordeningen etc.).
Binnen zekere grenzen zijn gemeenten vrij om ook andere middelen in te zetten voor het bereiken van gewenste doelen.
Getracht is een inzicht te krijgen in de aard en de mate van gebruik van beschikbare middelen en instrumenten.
- Effectuering en uitvoering.
Tussen het vaststellen van beleidsvoornemens en het uiteindelijke resultaat ligt een spanningsveld: dat van de dagelijkse operationele gang van zaken, waarbij mensen en omstandigheden in het geding zijn.
Nagegaan is hoe de effectuering en uitvoering van het beleid plaatsvindt en welke knelpunten zich daarbij voordoen.

Aan concrete resultaten -in de vorm van gerealiseerde of in voorbereiding zijnde projecten, werkwijzen, etc.- is alleen aandacht besteed voorzover dit gewenst leek om de gedane uitspraken in de interviews te documenteren en/of te verifiëren. Een beoordeling van die resultaten valt buiten het bestek van het onderzoek.

De hiervoor genoemde aandachtspunten zijn vertaald naar onderzoeksvragen, die te beschouwen zijn als de wezenlijke punten waarop de inventarisatie zich moet richten.

In het navolgende overzicht zijn deze vragen opgenomen:

- I. Doeleinden.
 - I.1. In hoeverre wordt het wenselijk of nodig geacht een gericht beleid te voeren ten aanzien van de architectonische kwaliteit van gebouwen en openbare ruimten?
 - I.2. Welke motieven liggen daar aan ten grondslag (doel op zichzelf of middel om andere doelen te realiseren)?
 - I.3. In welke (impliciete en expliciete) doelstellingen komt dit tot uitdrukking.
 - I.4. Op wat voor wijze zijn deze doelstellingen vastgelegd (formeel of informeel) en in concrete beleidsvoornemens vertaald?
 - I.5. Zijn doelstellingen gericht op gehele gemeente, op specifieke delen van gemeente of slechts objectgericht (afzonderlijke gebouwen).

II. Middelen, instrumentarium.

- II.1. Is sprake van een adequate personeelsformatie?
- opleiding betrokken ambtenaren
 - inschakeling externe expertise
 - (interne) opleiding
 - vrijmaken personele capaciteit t.b.v. kwaliteitsbewaking
- II.2. Is sprake van doelbewuste inzet van organisatorische middelen?
- welke diensten, welke rol
 - afstemming werkzaamheden betrokken diensten
 - positie gemeente in relatie taak/rol (wel/geen opdrachtgever)
- II.3. Worden procedurele middelen doelbewust ingezet?
- selectie en evaluatie van architecten
 - positie van architecten in ontwerp- en bouwproces
 - procedure-draaiboek, overlegmomenten
- II.4. Is programma van eisen gerelateerd aan architectonische kwaliteit?
- stedenbouwkundige aspecten
 - functionele aspecten
 - esthetische aspecten
 - armslag voor architecten
- II.5. In welke mate worden financiële middelen ingezet?
- afzonderlijke begrotingsruimte t.b.v. architectonische kwaliteit?
 - beloningssystemen (korting grondprijzen, prijsvragen e.d.)
 - subsidies/bijdragen (instellingen, organisaties, personen, evenementen)
- II.6. Hoe sterk wordt invloed uitgeoefend op de architectonische kwaliteit?
- architectenkeuze
 - via erfpachtvoorwaarden of bepalingen bij gronduitgifte
 - via overleg met participanten bouw- /ontwerpproces
 - via gemeentelijke verordeningen (bouwverordening, welstand)
- II.7. Wordt het politieke draagvlak bevorderd?
- belangstelling bestuurders (consistentie, relatie hogere ruimtelijke nivo's)
 - entameren publieke discussies (publicaties, symposia, tentoonstellingen)
- II.8. Welke relatie met het welstandsbeleid?
- welstandsplan, toetsingscriteria
 - zwaarte van welstandsadviezen
 - relatie bestuur - ambtelijke diensten - welstandscommissie

III. Uitvoering.

- III.1. Welke knelpunten worden ervaren.
- bij het tot stand brengen van een beleid
 - bij de continuering van het beleid
 - bij de aanwending van een of meerdere middelen
- III.2. Welke oplossingen zijn daarvoor gevonden?

Deze onderzoeksvragen zijn vanwege hun open karakter minder geschikt als interview-vragen. Daarom zijn ze verder gespecificeerd en uitgewerkt tot een vragenlijst welke bij de interviews kon worden gebruikt. Deze vragenlijst is opgenomen in een bijlage.



Amersfoort, nieuwe gebouw van de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek van architect Ir. A. Cahen. (foto: Delta-Phot, Middelburg)

3.3. De interviews

Bij de interviews is als richtlijn gehanteerd:

- Eén gesprek per gemeente
- De aanwezigheid van tenminste één bestuurder (de portefeuillehouder RO en/of VHV) en van hoofden van diensten/secretarie-afdelingen die in het bijzonder betrokken zijn bij het bevorderen en bewaken van architectonische en ruimtelijke kwaliteit. Daarbij gaat het om sectoren als ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, stedenbouw en bouw- en woningtoezicht. Van de zijde van de gemeente is de vertegenwoordiging beperkt tot 4 personen.
- In principe 2 uur per interview
- Van de zijde van de onderzoekers nemen 2 personen aan het interview deel
- Verslaglegging door de onderzoekers. (Het verslag is voor correctie of aanvulling beschikbaar gesteld aan gemeenten die daar om verzochten).

Dankzij de in het algemeen bereidwillige medewerking van de bezochte gemeenten heeft deze opzet goed gefunctioneerd. De aanwezigheid van meerdere vertegenwoordigers van een gemeente heeft positief gewerkt op de breedte van de verstrekte informatie en weerhield in de meeste gevallen de gesprekspartners er niet van om openhartig te zijn over punten waarbij onderling verschillen van mening bestonden.

Waar mogelijk, is getracht de verstrekte informatie te verifiëren aan de hand van (beleids)nota's, plannen en andere documentatie van de betreffende gemeente. In de verslagen per gemeente is dit verwerkt.

De correctheid van de verkregen informatie is mede bevorderd door de gesprekspartners steeds te vragen om nadere specificatie in geval uitspraken daartoe aanleiding gaven.

Naast de feitelijke gedane uitspraken door de vertegenwoordigers van de gemeente, boden de interviews een tweede "informatielaag", die het best kan worden omschreven als de indruk van de gedrevenheid, de betrokkenheid, het enthousiasme en de diepgang van het bezig zijn met architectonische en ruimtelijke kwaliteit. Bepalend voor die indruk waren vooral de mate waarin de gesprekspartners initiatieven namen om bepaalde zaken naar voren te brengen, de communicatie tussen de gemeentelijke vertegenwoordigers onderling, het verband tussen de antwoorden op de verschillende vragen en de algehele sfeer waarin het interview zich afspeelde.

Vanwege het sterk subjectieve karakter en de mogelijke invloed van toevallige omstandigheden is met deze tweede informatielaag voorzichtig omgesprongen. Alleen evidente aanwijzingen zijn in de verslagen verwerkt.

De vragenlijst is niet bij alle interviews strikt aangehouden.

Met name aan het begin van de interviews is gemeenten ruimte geboden om een overzicht te schetsen van relevante (lokale) ontwikkelingen met betrekking tot de architectonische en ruimtelijke kwaliteit. Aldus werd snel duidelijk waar de betreffende gemeente accenten legt en op welke wijze het verleden een rol speelt bij de huidige situatie.

Bij gemeenten van grotere omvang is minder in detail getreden dan bij kleinere gemeenten. Bovendien werden bij de eerstgenoemde categorie concrete projecten minder uitgebreid belicht en toegelicht.

In een tweetal gevallen was de beschikbaar gestelde gesprekstijd te kort om op alle punten van de vragenlijst in te gaan.

De minder belangrijke zaken zijn daardoor overgeslagen.

3.4. Verslaglegging en wijze van verwerken

Van alle gehouden interviews is een verslag gemaakt.

Aan gemeenten die daarom verzochten is een verslag van het gesprek toegezonden voor eventuele correctie en aanvulling.

In geen van de gevallen heeft dat tot wijziging van het verslag geleid.

Om de geïnterviewden zich zo vrijelijk mogelijk te kunnen laten uiten, is de gemeenten toegezegd dat de verspreidingsgraad van de verslagen beperkt zou blijven tot de leden van de begeleidingscommissie voor dit onderzoek. De verantwoording van de resultaten en de analyse in de volgende hoofdstukken bevatten dan ook geen directe verwijzing naar deze of gene gemeente.

De verslaglegging heeft overigens plaatsgevonden op basis van de vragenlijst (bijlage 1), teneinde de verwerking van de verkregen informatie te vergemakkelijken. Deze verwerking heeft in twee "rondes" plaatsgevonden.

Om te komen tot een algemeen beeld van het beleid in de geïnterviewde gemeenten was het nodig, minder relevante details en bijzonderheden te "zeven". In de eerste ronde zijn per gemeente de "hoofditens" -als vermeld in de in hoofdstuk 3.2. weergegeven onderzoeksvragen- beschreven.

Aan de hand van dit beeld is in een tweede ronde gekomen tot een trefwoord-achtige omschrijving daarvan. De in de hoofdstukken 4, 5 en 6 beschreven onderzoeksresultaten zijn ter wille van de leesbaarheid zodanig gegroepeerd, dat de in hoofdstuk 3.2 opgenomen onderzoeksvragen niet in diezelfde volgorde zijn terug te vinden.

Omdat door alle filtering mét de gedetailleerde informatie ook saillante bijzonderheden verdwijnen, is aan dit laatste afzonderlijk aandacht besteed. Het algemene beeld, zoals dat in de volgende hoofdstukken wordt beschreven is daarom aangevuld met:

- Sterke afwijkingen van het algemene beeld;
- Bijzonderheden of details die van belang zijn voor de doelstelling van dit onderzoek: het uitdragen van voorbeelden, oplossingen van ideeën, conclusies e.d. die voor andere gemeenten van waarde kunnen zijn.

De verkregen informatie uit de interviews is niet uitgebreid geanalyseerd. De verscheidenheid in lokale factoren en omstandigheden is dermate groot, dat een nadere analyse niet leidt tot algemeen geldige of bruikbare resultaten.

3.5. Aard van de resultaten van de inventarisatie

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 zijn de resultaten van de inventarisatie weergegeven. Rekeninghoudend met het feit dat de bezochte gemeenten elk hun eigen problematiek en specifieke kenmerken hebben -zowel ten aanzien van de gebouwde omgeving als ten aanzien van de politieke, bestuurlijke, ambtelijke en organisatorische constellatie- is het niet verwonderlijk dat de interviews een bonte schakering van verkregen informatie hebben opgeleverd. Daardoor is het ondoenlijk om een scherpe categorisering en een scherpe frequentieverdeling in hoe vaak iets voorkomt, te geven. Nogal eens moet worden teruggevallen op aanduidingen als "meestal" ed.

Zoals in het vorige hoofdstuk is gesteld, is het zichtbaar maken van de hoofdlijnen een kwestie van abstraheren.

Het "veralgemeeniseren" van de resultaten houdt echter in, dat vermoedelijk geen enkele gemeente zich volledig zal herkennen in de weergave van het algemene beeld.



Barneveld, westzijde Rabobank (architectenbureau B&D, Oosterbeek)

4. De basis van het beleid

4.1. Architectonische en ruimtelijke kwaliteit als aandachtsveld

Een beleid met betrekking tot architectonische en ruimtelijke kwaliteit veronderstelt een notie van het belang van die kwaliteit.

In dat opzicht is uit de inventarisatie gebleken dat daarvan bij alle geïnterviewde gemeenten sprake is, zij het dat een diversiteit in de opvattingen over kwaliteit naar voren kwam.

Men is op de hoogte van de algemene tendens dat architectonische en ruimtelijke kwaliteit sterker in de belangstelling komt te staan en men realiseert zich -soms meer, soms minder- het belang daarvan.

Ondanks dit besef manifesteert de toegenomen aandacht zich niet overal even sterk en zeker niet op dezelfde manier in het beleidsmatig handelen.

Bij 7 van de 12 gemeenten wordt de ontwikkeling van dit aandachtsveld door een specifiek omslagpunt gemarkeerd, meestal in de eerste helft van de jaren tachtig.

Voordien werd ook wel kwaliteit nagestreefd, maar die werd anders gedefinieerd dan als ruimtelijke of architectonische kwaliteit op zichzelf, namelijk eerder vanuit de kwaliteit van het besluitvormingsproces (democratisch, inspraak) of vanuit de kwaliteit van het woon- en leefmilieu (kleinschalig, herkenbaar, gedifferentieerd). Een plan, project of een nota bracht onvrede met de resultaten van het vroegere kwaliteitsstreven aan het licht, wat leidde tot discussies en herbezinning. De motieven en resultaten van de voorgaande periode worden in meer of mindere mate als "afgedaan" beschouwd.

Vanwege de aard van het aandachtsveld is het niet verwonderlijk dat bij geen van de betrokken gemeenten de bevordering van architectonische en ruimtelijke kwaliteit een zelfstandige beleidstak is, zoals sport, volkshuisvesting of onderwijs dat zijn.

Sterk ontwikkeld of niet, bij alle gemeenten is het beleid met betrekking tot de architectonische en ruimtelijke kwaliteit geïntegreerd in sectoren die met de aanleg en/of het beheer van de gebouwde omgeving te maken hebben: stadsvernieuwing, volkshuisvesting, stadsontwikkeling en ruimtelijke ordening.

Alleen bij de grotere gemeenten is het kwaliteitsstreven zo'n punt van aandacht geworden, dat het leidt tot afzonderlijke projecten die op kwaliteitsverhoging gericht zijn. Bij de overige gemeenten is de aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit een zaak van het bewust(er) betrekken van dit aspect bij de reeds bestaande reguliere beleidspraktijk. Dat zich hierin verschillende gradaties voordoen, zal duidelijk zijn.

4.2. Doelen en motieven

De doelen en motieven die in de interviews genoemd werden lopen sterk uiteen.

Vijf gemeenten, waaronder één kleinere gemeente, hadden direct een antwoord op de vraag naar doelen en motieven paraat. De overigen hadden wat meer tijd (en woorden) nodig om een inzicht daarin te geven.

Motieven behoren de doelen te verklaren, maar in bijna de helft van de interviews was deze hiërarchie niet duidelijk. Soms werden alleen doelen geformuleerd, waarachter dan een motief schuil ging.

Meermalen genoemd zijn:

- Verhoging van de toekomstwaarde van een gebied of project: kwaliteit als "diepte-investering";
- Economische motieven: aantrekken bedrijven, bewoners en toeristen;
- Public-relations motief: de profilering van en beeldvorming over de gemeente, waarachter dan weer een economisch motief zit;
- De behoefte aan vernieuwende architectuur (hetgeen meer een doel is dan een motief);
- Woon- en leefmilieu, waarbij de satisfactie van de gebruikers voorop staat en waaraan architectonische en ruimtelijke kwaliteit kan bijdragen.

Incidenteel genoemd zijn:

- Culturele motieven: de identiteit van de stad, de eigenheid van gebieden, en architectuur als artistieke uiting;
- Sociale motieven, met als afgeleide respectievelijk een economisch motief, het public-relationsmotief en de kwaliteit als verblijfs- en vestigingsmilieu;
- Consensusmotief: men conformeert zich als vanzelfsprekend aan de veronderstelde consensus over algemene ontwikkelingen met betrekking tot architectonische en ruimtelijke kwaliteit.

Het feit dat de voornoemde motieven incidenteel zijn genoemd, hoeft nog niet te betekenen dat ze geen rol spelen in gemeenten waar ze niet expliciet naar voren werden gebracht.

Bij verreweg de meeste gemeenten kwam een combinatie van de genoemde doelen en motieven naar voren.

Opmerkelijk is dat het public-relationsaspect vooral door de grotere gemeenten onverbloemd en expliciet werd genoemd, wat uiting is van een meer marktgerichte opstelling.

Uit de interviews resteert niet de indruk dat gemeenten waar doelen en motieven minder expliciet en gedeceideerd naar voren werden gebracht, dan ook minder kwaliteitsbewust zijn. Wel bestaat het vermoeden dat bij deze gemeenten het consensusmotief impliciet een rol speelt: men gaat mee in de stroom en men trekt zich op aan de ontwikkelingen die men waarneemt.

Als de definitie van beleid is: "het weloverwogen streven om bepaalde doelstellingen in een bepaald tijdvak te realiseren", dan is wel de beleidsbasis bij een consensusmotief minder stevig. Overigens is een dergelijk motief wel realistisch: niet iedereen kan trendsetter zijn en ook trendsetters reageren op veranderingen in het klimaat.

Ondanks de geconstateerde verschillen tussen de gemeenten is de algemene indruk dat op een enkele uitzondering na, gemeenten zich bewust zijn van het "wat", maar in wat mindere mate van het "waarom".

4.3. Concrete beleidsvoornemens

De verwoorde doelen en motieven zijn in heel beperkte mate in beleidsstukken vastgelegd, die exclusief aan het kwaliteitsstreven gewijd zijn: slechts in twee gemeenten is dat het geval. In de ene gemeente resulteert de nota in een lijst van speerpunten en een actieprogramma, in de andere gemeente richtte de nota zich op de historische component van de stad en de daarin gewenste vernieuwing. In de laatst bedoelde gemeente is de gewenste ruimtelijke en architectonische kwaliteit ook aanleiding geweest om een B & W-nota op te stellen over de voorgestane herstructurering van het welstandstoezicht.

Overigens is in de betreffende nota's de nagestreefde ruimtelijke en architectonische kwaliteit alleen in globale zin verwoord.

Het voorgaande houdt in dat op één uitzondering na, geen van de geïnterviewde gemeenten een op papier vastgelegde visie hanteert ten aanzien van de architectonische en ruimtelijke kwaliteit voor de gemeente als geheel.

Evenmin is hiervan sprake voor grotere stadsdelen of buurten. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat een visie ontbreekt. Wel mist men een formele beleidsgrondslag voor een gewenste samenhang tussen afzonderlijke gebiedsdelen en projecten.

Voor het overige is de concretisering van de doelen en motieven slechts terug te vinden in nota's en stukken op projectniveau.

Hoewel op het niveau van specifieke projecten of (kleine) deelgebieden het ruimtelijk-architectonisch kwaliteitsbegrip wat explicieter aan de orde komt, is ook hier de uitdrukkingsvorm nog tamelijk globaal. Overwegend gaat het dan om randvoorwaarden die vooral de stedenbouwkundige context betreffen en niet om gerichte omschrijvingen van de nagestreefde architectonische inhoud. De invalshoek blijkt dus vooral van stedenbouwkundige aard, wat natuurlijk te maken heeft met de aard van de onderhavige projecten.

Slechts één gemeente bracht nadrukkelijk naar voren dat de zogenaamde "beschrijving in hoofdlijnen", zoals mogelijk gemaakt door het nieuwe Besluit Ruimtelijke Ordening, een goede mogelijkheid biedt om doelen en motieven te specificeren in bestemmingsplannen waardoor deze een (juridische) status verkrijgen.

De beleidsstukken waarin een en ander is terug te vinden zijn zeer divers, aangezien ze op concrete plannen/projecten gericht zijn. Het kan sectorale of gebiedsgerichte beleidsnota's, bestemmingsplannen of inrichtingsplannen betreffen of door de gemeente geformuleerde ruimtelijke programma's en randvoorwaarden voor een specifiek gebied.

Doorgaans worden enkele recente, smaakmakende voorbeelden genoemd of getoond, waarbij het kwaliteitsstreven vaak al spreekt uit de aandacht voor de vormgeving en presentatie van het materiaal. In hoofdstuk 5.2. wordt daar nader op ingegaan.

De kwaliteit van de architectonische vormgeving moet in al deze gevallen uiteindelijk voortkomen uit de kwaliteit van het planningsproces, de greep van de gemeente daarop en vooral de concrete architectenkeuze.

4.4. Drijvende kracht en betrokken sectoren

Wanneer een interview met een beperkt aantal personen plaats heeft doet zich onvermijdelijk het risico voor dat het beeld vertekend wordt vanuit de optiek van die personen. Niettemin kan met een redelijke mate van objectiviteit worden vastgesteld, dat het kwaliteitsstreven op gemeentelijk niveau vooral afhankelijk is van een beperkt aantal personen, doorgaans hoog in de gemeentelijke hiërarchie.

Met name de verantwoordelijke wethouder (ruimtelijke ordening en/of volkshuisvesting, stadsontwikkeling enz.) heeft een sleutelpositie: het kwaliteitsbesef van deze persoon en de inzet die deze heeft voor het bereiken van kwaliteitsdoelen kunnen doorslaggevend zijn. Het beschikken over een vakinhoudelijke achtergrond is overigens géén voorwaarde daarvoor. Het concrete kwaliteitsniveau dat een gemeente behaalt en/of het imago dat een gemeente op dat punt heeft kunnen zo zelfs door één iemand in belangrijke mate worden bepaald ('uitstraling').

Het wordt als een voordeel ervaren als de betrokken wethouder meerdere portefeuilles heeft die van belang zijn voor het bevorderen van de ruimtelijke en architectonische kwaliteit: grondzaken, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing, etc.

Dit komt alleen voor in de wat kleinere gemeenten.

Daarnaast zijn de hoofden van diensten van groot belang, vooral natuurlijk van de betrokken diensten (gemeentewerken, stadsontwikkeling of hoe de gemeente ook is georganiseerd).

Bij 5 gemeenten ontstond de indruk dat de betrokken bestuurder een inspirerende en stuwende rol vervult. Bij drie gemeenten ligt die rol vooral bij de (hoofden van) diensten. De bemoeienis van de bestuurder concentreert zich hier vooral op het voorwaardenscheppende vlak.

Duidelijk is wel, dat beide participanten elkaar nodig hebben en elkaar goed moeten verstaan.

In twee gemeenten kwamen uit de interviews aanwijzingen naar voren, dat tussen de bestuurder en de diensten een gemeenschappelijkheid in het streven naar een hogere kwaliteit onvoldoende ontwikkeld was.

Het is in het algemeen zo dat de afdeling ruimtelijke ordening of stadsontwikkeling (RO/SO) een voortrekkerspositie heeft. Andere gemeentelijke afdelingen kunnen instemmen, coöperatief meewerken en het kwaliteitsstreven van RO/SO ondersteunen òf ze kunnen een meer remmende rol spelen -althans naar het oordeel van de RO-georiënteerden. Remmend kunnen diensten zijn als het grondbedrijf, bouw- en woningtoezicht, juridische zaken of volkshuisvesting, omdat deze andere invalshoeken bij plannen hebben (de financiën, de regels, de woonbehoeften).

Er kan dus een spanningsveld zijn tussen diensten. In het algemeen is er echter een redelijke mate van consensus over de hoofdlijnen van beleid (de algemeen nagestreefde kwaliteit) en zijn er geen controverses die gebaseerd zijn op fundamenteel andere visies op architectonische of stedenbouwkundige kwaliteit, wat natuurlijk niet uitsluit dat er allerlei controverses van andere aard kunnen optreden.



Bergen op Zoom, woningbouw op voormalige complex Wilhelmina-kazerne (foto: Delta-Phot, Middelburg)

4.5 Visie op rol

De verschillende verantwoordelijkheden van gemeenten impliceren ook het vervullen van verschillende rollen:

- opdrachtgever : over het algemeen spraken de gemeenten niet vanuit deze positie, hetgeen logisch is omdat bij het merendeel van de bouwactiviteiten anderen de opdrachtgever zijn;
- regelgever : de beantwoording van de interview-vragen geschiedde overwegend vanuit de rol van regelgever, plantoetsers en planbegeleider;
- subsidiënt : de rol van subsidiënt is bij geen van de gemeenten genoemd als ingang voor het bevorderen en bewaken van architectonische en ruimtelijke kwaliteit;
- volkshuisvester : aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit in de hoedanigheid van "volkshuisvester" deed zich bij elke gemeente voor. Wel is duidelijk geworden dat deze sector bij veel gemeenten niet meer dominant in het kwaliteitsstreven is door de spreiding van de aandacht over meer sectoren en gebieden.

Een vooral aan de betrokken bestuurders gerichte vraag betrof de mate waarin men zich inspanningen getroost en hoever men gaat bij het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit.

Die inspanningen kunnen een breed veld beslaan:

- intern: politiek, ambtelijk, bestuurlijk
- extern: opdrachtgevers, adviseurs, publieke opinie.

Bovendien kunnen die inspanningen gebaseerd zijn op formele bevoegdheden en op een taakopvatting en rol die buiten een formele of geïnstitutionaliseerde basis valt. Ondanks de gebleken grote verschillen in deze, komt als algemeen beeld naar voren dat bestuurders een bewuste keuze hebben gemaakt in de mate van de bemoeienis met architectonische en ruimtelijke kwaliteit. De binnen dat kader toegeëigende verantwoordelijkheden worden ook geëffectueerd.

Alle gemeenten stellen een eigen verantwoordelijkheid te hebben in het nastreven en bewaken van de architectonische en ruimtelijke kwaliteit en dat dat niet aan de "markt" of het toeval kan worden overgelaten.

Bij de invulling van die verantwoordelijkheid tekenen zich, voor wat betreft de houding naar de markt toe (gemeente is géén opdrachtgever of financier) drie categoriën af:

- Actief en vergaande bemoeienis over een breed front.
Een vijftal gemeenten laten zich in deze categorie plaatsen.
Het kwaliteitsstreven is hier zowel in de breedte als in de diepte dan ook het verst ontwikkeld en heeft een offensief karakter.
Men schroomt niet om buiten formele paden te treden en via overredingskracht onderhandelingsruimte te creëren en te benutten. Daarnaast is het nemen van allerlei initiatieven -ook los van concrete op uitvoering gerichte projecten- een wezenlijk kenmerk van die opstelling. Het zijn gemeenten waarvan je zou kunnen zeggen dat ze aan de weg timmeren.
- Actief, doch over een beperkte breedte.
Bij vier gemeenten is het veld van activiteiten wat minder ruim en de dynamiek in het kwaliteitsstreven wat geringer.
Bijzondere projecten komen incidenteler voor en de formele kaders lijken wat dwingender te zijn.

- Terughoudend.

Bij drie gemeenten is de opstelling te karakteriseren als terughoudend. Men scheidt kaders en randvoorwaarden waaraan getoetst wordt, het is echter aan anderen om daarbinnen te opereren en kwaliteit te realiseren. Deze meer defensieve houding gaat samen met het overwegend inzetten van formele bevoegdheden.

De aldus beschreven karakteristieken zijn in geen van de gemeenten concreet verwoord of in beleidsstukken terug te vinden.

Het is vooral een verschil in "klimaat" tussen gemeenten, dat uit een combinatie van meerdere zaken naar voren komt.

Daarbij hangt, zoals eerder gesteld, veel af van slechts enkele personen in een gemeente.

Vermelding verdient het feit, dat het niet alleen de geïnterviewde grotere gemeenten zijn, die tot de eerste categorie behoren. Ook één kleine gemeente kan daartoe gerekend worden.

4.6. Betrokken gebiedsdelen

Zoals in hoofdstuk 4.1. is beschreven wordt het beleid met betrekking tot architectonische en ruimtelijke kwaliteit pas zichtbaar op het nivo van concrete projecten en specifieke gebieden.

Bij de selectie en programmering van projecten en gebieden op het nivo van de gemeente als geheel, is -op een enkele uitzondering na- de architectonische en ruimtelijke kwaliteit niet een overheersend en zeker niet het enige motief.

De bevordering van architectonische en ruimtelijke kwaliteit is dus overwegend gekoppeld aan lokaties waar zich nieuwe of vernieuwende ontwikkelingen aandienen.

Kennelijk geeft dit de beste handvaten en ingangen om het kwaliteitsstreven te effectueren.

In de interviews zijn de volgende soorten gebieden door de betrokken gemeenten meermalen genoemd:

- Binnenstadsgebieden.

In gemeenten met historische binnenstadsgebieden is het invoegen van nieuwe of vernieuwende elementen een zaak die discussie oproept. De opvattingen hierover verschuiven. Soms vindt men dat er te weinig mogelijk is (te behoudzuchtige welstandscolleges), soms vindt men dat de slinger al weer te ver doorslaat naar individualistische architectuur die bestaande karakteristieken onvoldoende respecteert. Bij één gemeente is de zorg voor de architectonische en ruimtelijke kwaliteit o.a. aanleiding om samen met de welstand actie te ondernemen met betrekking tot winkelpuien in de binnenstad.

- Herstructureringsgebieden.

Deze categorie gebieden is duidelijk in opkomst. Het zijn gebieden met een verouderde structuur of functionele opbouw als oude bedrijfsterreinen, haven- en spoorweggebieden.

Dergelijke gebieden zijn met name in de gordels rond de binnenstad te vinden en invulling vindt vaak plaats in de sfeer van koopwoningen, winkels, kantoren en cultuur- en vermaakcentra.

Het zijn vooral dit soort gebieden en projecten die gemeenten bij uitstek aangrijpen om zich te profileren en die dan ook de pers halen.

- Stadsvernieuwingsgebieden.
Hoewel in veel van de onderzochte gemeenten stadsvernieuwing aan de orde is, wordt dit type gebied minder vaak genoemd. Het is mogelijk dat de inmiddels opgedane ervaring met stadsvernieuwing en verworven kwaliteits-standaard de noodzaak voor expliciete aandacht vermindert. Bovendien ondervindt de stadsvernieuwing een vorm van "concurrentie" door de herstructureringsgebieden.
- Nieuwe uitbreidingen.
naar gelang op enige schaal van nieuwe stadsuitleg sprake is, worden nieuwe uitbreidingen als aandachtsgebied genoemd. In vier gemeenten zette men zich af tegen de in het verleden eenzijdige aandacht voor de kwantitatieve aspecten.
- Stationsomgevingen.
Met name bij de middelgrote gemeenten (maar ook bij één kleinere geïnterviewde gemeente) zijn de stationsomgevingen in opkomst, mede als gevolg van veranderde vestigingsplaats-factoren.

Uit dit overzicht blijkt dat in het algemeen het kwaliteitsstreven project- en objectgericht is.

Het bestaande woongebied is door geen van de gemeenten genoemd. De zorg hiervoor is, voor zover geen sprake is van systematische stadsvernieuwing, vooral een zaak van welstand en van conserverende bestemmingsplannen.

In de sfeer van aandachtsvelden bracht een vijftal gemeenten de historische binnenstad en het monumentenbestand naar voren.

Daaraan worden nota's gewijd die veelal ook ingaan op het spanningsveld tussen vernieuwende en eigentijdse architectuur en het historische karakter.

Drie gemeenten zijn bezig met het opstellen van een zogenaamd monumenten-inventarisatieplan (MIP), waarbij ook de jongere bouwkunst wordt betrokken.

Een tweede aandachtsveld dat vermelding verdient is de openbare ruimte.

De twee (grotere) gemeenten waar het kwaliteitsstreven verder is ontwikkeld, besteden daaraan aandacht in de vorm van integrale studies gericht op grotere en belangrijker gebieden. De beeldkwaliteit neemt daarbij een voorname plaats in. De indruk bestaat dat de aandacht voor de openbare ruimte groeiende is.



Borne, deel nieuwbouwproject van 17 woningen in het beschermde dorpsgezicht Oud-Borne, architect: F.J. Mars



Eindhoven, stationsgebouw Eindhoven Airport, architect:L.L.J. de Bever en Ir.L.J.H. de Bever architecten BV (foto: Flying Camera, Eindhoven)

5. Middelen en instrumentarium

5.1. Expertise en personeel

Het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit vereist dat gemeenten daar goed voor zijn toegerust.

Daarbij blijken 3 factoren van belang:

- Reorganisatie.

In vrijwel alle gemeenten wordt gewerkt met in omvang gereduceerde organisaties; bezuinigingen hebben alom hun invloed gehad. Daardoor is het voor gemeenten niet eenvoudig nieuwe mensen aan te trekken die specifiek in deze richting zijn gekwalificeerd.

Belangrijk is daarom (bij)scholing van bestaande mensen en reorganisatie van oude structuren. Het blijkt dat reorganisatie in belangrijke mate een voorwaarde is voor succesvol opereren: gemeenten die een ingrijpend proces achter de rug hebben komen thans toe aan een vernieuwde, kwaliteitsbevorderende inzet. Gemeenten die dit proces nog niet doorlopen hebben, of daar nog midden in zetten komen daar minder aan toe.

- Externe expertise.

Vrij algemeen wordt gebruik gemaakt van externe expertise, al is dat bij grotere gemeenten vooral op ad hoc basis (stedenbouwkundigen, architecten). Opvallend is dat architecten ook stedenbouwkundig getinte opgaven vervullen. Het binnenhalen van externe expertise gebeurt niet alleen op grond van capaciteitsoverwegingen, maar ook (en in sommige gevallen vooral) om bijzondere kwaliteit te realiseren en om ook de kwaliteit bij de eigen diensten/mensen te bevorderen.

Bij gemeenten waar het kwaliteitsstreven sterker is ontwikkeld, wordt zeer bewust voor bepaalde externe adviseurs en/of architecten gekozen. Men oriënteert zich daartoe uitgebreid en heeft duidelijke verwachtingen. Eén gemeente stelde nadrukkelijk dat externe opdrachten zoveel mogelijk gefaseerd worden gegeven, zodat men terug kan als het resultaat niet bevalt. In gemeenten waar de behoefte aan coördinatie en samenhang zich manifesteert, zoekt men een oplossing hiervoor middels het aantrekken van externe adviseurs die een taak als supervisor, coördinator of stadsbouwmeester krijgen.

- Affiniteit en inhoudelijke diepgang.

De affiniteit met het veld van architectonisch/stedenbouwkundige kwaliteit is ongelijkmatig aanwezig. Het kan het klimaat in een gemeente of dienst betreffen, maar kan ook per persoon verschillen. Slechts één gemeente gaf aan op basis van een systematisch programma de kwaliteit en expertise te bevorderen. Bij de overige gemeenten gebeurt dat doorgaans op ad hoc basis en hangt veel af van individuele initiatieven.

In deze gemeenten wordt de financiële ruimte voor inhoudelijke verdieping, oriëntatie en dergelijke veelal gevonden via projectbegrotingen. De houding van de wethouders en hoofden van diensten lijkt belangrijke "doorstralings-effecten" te kunnen hebben.

Waar deze mensen een grote betrokkenheid aan de dag leggen en participeren in buiten-gemeentelijke activiteiten, stimuleert dit ook de betrokkenheid en vakinhoudelijk verdieping van de ambtenaren. Ook ten aanzien van de externe adviseurs leidt dit via hogere kwaliteitseisen tot een hogere kwaliteit.

Vrij algemeen worden opmerkingen gemaakt dat educatie en opleiding een belangrijk gebied is en dat er meer behoefte is aan excursies, bijscholen, bijtanken, maar dat tijd en geld ontbreken. Men beseft dat de

creativiteit uitgeput raakt als men niet af en toe over de gemeentelijke grenzen kijkt. Ook het rondkijken (met bestuurders, ambtenaren, raadscommissies, etc.) in de eigen gemeente wordt belangrijk gevonden.

Uit de interviews is het algemene beeld ontstaan dat het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit minstens zo'n sterke intern gerichte zorg vereist, als de naar buiten gerichte aandacht en bewaking. Het eerste is eigenlijk voorwaardelijk voor het tweede.

5.2. Doorwerking in plannen, programma's en contracten

De navolgende plannen en programma's kwamen uit de interviews naar voren als instrumenten om de architectonische en ruimtelijke kwaliteit te bevorderen:

- **Structuurplannen.**
Eén gemeente gaf aan een structuurplan opgesteld te hebben, waarin ook het kwaliteitsaspect wordt belicht.
- **Bestemmingsplannen.**
Voor zover bestemmingsplannen als instrument werden genoemd, kende men daar een functie voor de handhaving en geleidelijke uitbouw van bestaande kwaliteiten aan toe.
Het is de meest vergaande vorm van regelgeving die in gemeenten wordt gehanteerd. Bestemmingsplannen bevatten wel regelmatig verplichtingen die voortkomen uit een kwaliteitsstreven, doch nergens is dit kwaliteitsstreven geëxpliciteerd.
- **Sectorale plannen, nota's.**
Bij slechts twee gemeenten is de aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit aanleiding én ingang geweest voor het opstellen van sectorale nota's.
Vaker komt het voor dat het kwaliteitsstreven "meelift" in plannen en nota's die worden opgesteld op het gebied van de volkshuisvesting, monumenten en openbare ruimte.
- **Projectstudies en projectplannen.**
In deze meer op uitvoering gerichte plannen gaat men bij het geven van kwalitatieve richtlijnen verder dan bij de hiervoor genoemde instrumenten. Twee gemeenten benutten projectstudies bewust om de eigen beeldvorming over de in's en out's van een project te verbeteren en om over een referentiekader te beschikken bij de (externe) uitwerking van het project. Het zijn ook deze gemeenten die stellen dat beelden méér kunnen zeggen dan pagina's tekst.
- **Programma's van eisen.**
Op basis van voorstudies, overleg en nadere gedachtenbepaling worden vrij algemeen programma's van eisen gehanteerd, om het kwaliteitsaspect voldoende tot zijn recht te laten komen.
Uit het verkregen materiaal van gemeenten blijkt dat in dergelijke programma's het formuleren van wensen en eisen de boventoon voert ten opzichte van de weergave van de motieven en de operationalisering van het kwaliteitsbegrip.
In tegenstelling tot de eerder genoemde typen plannen zijn deze programma's slechts zelden onderworpen aan politieke besluitvorming. Meestal wordt volstaan met een college-besluit.

De projecten waarop programma's van eisen betrekking hebben variëren van het nivo van een gebouw of objekt tot aan het nivo van een gebiedsdeel of gebied in zijn totaliteit. Bij dit laatste gaat het meestal om aanzetten voor uitbreidings- of stadsvernieuwingsplannen.

Naarmate het bestreken ruimtelijke nivo hoger is, zijn programma's van eisen minder specifiek en gedetailleerd in hun uitspraken over architectonische en ruimtelijke kwaliteit.

▪ **Contracten.**

De interviews hebben nauwelijks informatie opgeleverd over de mate waarin en de wijze waarop het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit is verwerkt in contracten, exploitatie-overeenkomsten, grondtransacties etc. Twee gemeenten verbinden in specifieke situaties aan de grondverkoop voorwaarden (keuze uit vastgestelde groep architecten) of rechten (lagere grondprijs indien bijzondere kwaliteit wordt ingebracht). Het is niet uitgesloten dat bij meer gemeenten in de contractuele sfeer ook kwalitatieve aspecten worden geregeld.

Het algemene beeld over de wijze waarop het kwaliteitsstreven in plannen en programma's is verwoord, is niet eenduidig.

Gemeenten springen er heel verschillend mee om.

Wel blijkt dat men zich niet waagt aan het omschrijven van het gewenste karakter van de architectuur.

Vrij algemeen is men van oordeel, dat regelgeving geen voorwaarde is voor hoogwaardige kwaliteit. Enkele gemeenten zetten zich af tegen regelgeving, met name tegen de regels in de sfeer van de volkshuisvesting.

5.3. Effectueren van rol

In hoofdstuk 4.5. is ingegaan op de rol en verantwoordelijkheden die gemeenten zich toekennen en toeëigenen.

Daarin is een globale karakterisering gegeven van de positie die men inneemt. Wat het effectueren van de rol en verantwoordelijkheid betreft, hebben de interviews de volgende punten blootgelegd:

▪ **Inzet.**

Binnen de opgave die gemeenten zich stellen, wordt met inzet geprobeerd het beleid te effectueren.

Het zal duidelijk zijn dat verder reikende ambities ook een hogere inzet vereisen.

Uit de wijze waarop gemeenten over hun taakuitoefening praten, komt naar voren dat goede resultaten meer afhangen van gewoon doorzettingsvermogen, zorgvuldigheid en consistentie, dan van briljante ideeën.

▪ **Onderhandelingspositie.**

Het particuliere initiatief en de particuliere financiering die met steeds meer ontwikkelingen gemoeid zijn, maken de onderhandelingspositie belangrijk. Alle gemeenten realiseren zich dat. Eén gemeente heeft als hoofd stadsontwikkeling een uit het bedrijfsleven afkomstige manager wiens onderhandelingsvaardigheid bewust wordt ingezet.

Meerdere gemeenten gebruiken het in eigendom hebben van gronden als onderhandelingsinstrument en ook komt het voor dat men bouwers projecten gunt, als ze tevens een ander en moeilijker project voldoende kwaliteit meegeven.

- Begeleiding.

Er is een duidelijke omslag waarneembaar van beoordelen naar begeleiden. Gemeenten willen meer en continue betrokken zijn bij de opstart- en ontwikkelingsfase en bij de uitwerkings- en realisatiefase. Vrijwel alle gemeenten achten eenmalige beoordelingen onvoldoende effectief, omdat correcties uit tijd- en kostenoverwegingen maar beperkt mogelijk zijn.

- Architectenkeuze.

Alle gemeenten brachten naar voren dat de architectenkeuze en - zij het in mindere mate- ook de keuze van externe adviseurs, van wezenlijk belang is. Om die reden gaan sommige gemeenten ver in hun bemoeienissen en pogingen die keuze te beïnvloeden als zij niet zelf opdrachtgever zijn.

Een zekere machtsuitoefening komt daarbij voor, maar veel vaker probeert men dat op een goedschikse manier via voorbeelden en gezamenlijke oriëntatie.

De meer terughoudende gemeenten zijn dat ook ten aanzien van de architectenkeuze.

Hoe sterker het kwaliteitsstreven is ontwikkeld, hoe minder gemeenten zich bij de architectenkeuze laten leiden door aspecten als lokale of regionale architecten of voorstellen waarmee particuliere opdrachtgevers komen.

Voor gebieden waar een bijzondere kwaliteit wordt gewenst en vooral in grotere gemeenten, aarzelt men niet om nationale of internationale coryfeën aan te trekken.

Drie gemeenten combineren dat bewust met het aantrekken van lokale en regionale architecten voor weer andere projecten. Deze gemeenten zijn ook zeer actief op zoek naar nieuw talent dat kansen geboden wordt.

Twee gemeenten hebben projecten gerealiseerd die ten aanzien van de architectuur en architectenkeuze een voorbeeldfunctie hebben voor de (particuliere) woningbouw.

Een van die gemeenten is een woningbouwproject gestart, waarbij opdrachtgevers zich verplichten te kiezen uit een aantal door de gemeente zorgvuldig geselecteerde architecten.

Tenslotte is een experiment vermeldenswaard (kantoren en bedrijven) waarbij een gemeente zich niet heeft bemoeid met de architectenkeuze, doch zich heeft beperkt tot het bieden van goede stedenbouwkundige randvoorwaarden en faciliteiten. De resultaten van dit "vrij laten" vindt deze gemeente tegenvallen.

Een bijkomende waarde van bemoeienissen met de architectenkeuze - welke overigens niet door de geïnterviewde gemeenten is genoemd- lijkt te zijn dat de hierover aangegane discussie dwingt tot goed nadenken en overleg over een project. Deze "intermediaire" functie van de architectenkeuze kan ook tot kwaliteitsverhoging leiden.

- Budgetruimte.

Het effectueren van de rol vraagt tijd en geld en beide zijn beperkt beschikbaar. Doorgaans is er geen specifieke begrotingsruimte voor het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit, maar bij een toenemend kwaliteitsbewustzijn is er ook toenemende bestuurlijke en politieke bereidheid om openingen te vinden.

In gemeenten die zich willen profileren is de financiële ruimte groter.

Enkele gemeenten zijn geconfronteerd met het verschijnsel dat door hun expliciete streven naar kwaliteit en hun actieve opstelling, externe opdrachtgevers op de kwaliteitseisen anticiperen en zelf al met kwaliteit komen aanzetten.

Deze positieve spin-off is noemenswaard, omdat dit ook een tegenhanger heeft in de vorm van gemeenten waar "veel kan" omdat het toezicht en de kwaliteitsbewaking minder scherp is.

5.4. Het welstandstoezicht

De positie van het welstandstoezicht is in alle geïnterviewde gemeenten besproken. Overall blijkt dit orgaan een belangrijke rol te spelen in de kwaliteitsbewaking.

Twee gemeenten maken gebruik van een provinciale welstandsc commissie.

Er lijkt sprake van een herovering van de positie van het welstandstoezicht. In vier gemeenten heeft de welstand recent ingrijpende veranderingen ondergaan, in twee gemeenten is een reorganisatie ophanden.

Bij vijf van de geïnterviewde gemeenten functioneert de welstand reeds langere tijd naar behoren, al zijn er zo nu en dan de gebruikelijke probleempjes. De kritiek die tot reorganiseren of het voornemen daartoe heeft geleid, betrof vooral zaken als een te grote behoudzucht, een te grote soepelheid (niet streng genoeg en van vijfjes zessen maken) en een onvoldoende meegegroeid zijn met de veranderde bouwopgave. Overigens steek deze kritiek nog steeds af en toe de kop op, met name in gemeenten waar het kwaliteitsstreven duidelijke vormen heeft aangenomen en tot een minder traditioneel bezig zijn met de gebouwde omgeving leidt.

Deze kritiek is overigens inherent aan de rol van een beoordelend college dat invloed heeft op wat anderen bedenken en op wat uiteindelijk -voor iedereen zichtbaar- gerealiseerd wordt.

Wat men vaak nodig vindt, is dat de welstandscolleges ook in het voortraject van plannen betrokken worden. In sommige gemeenten is een ontwikkeling gaande van het beoordelen van afzonderlijke gebouwen naar een bredere ruimtelijke kwaliteitszorg. Welstandscolleges vervullen daarbij ook wel een actievere rol in dan in het verleden het geval was, door allerlei initiatieven te nemen (bijvoorbeeld kwaliteitsnota's of visies te geven).

Interessant is de in een geval toegepaste koppeling van de supervisie over of coördinatie van projecten aan het welstandstoezicht: de supervisor is daar tevens voorzitter van de welstand.

De samenstelling van de welstandscolleges verschilt per gemeente enigszins. Doorgaans heeft S.O. een vertegenwoordiger met de rol om informatie over plannen door te geven.

De mate waarin plannen worden tegengehouden verschilt per gemeente.

In slechts één gemeente is een welstandsplan in voorbereiding.

Bij de overige gemeenten liggen de toetsingscriteria minder duidelijk omdat men daar alleen een houvast heeft aan bestaande nota's en plannen.

Overigens wordt door de BNS in samenwerking met de Federatie Welstandstoezicht gestudeerd op het nut en de mogelijkheden voor een welstands- of kwaliteitsplan.

Daarnaast beschikt één gemeente over richtlijnen (kleur- en materiaalgebruik) voor de verschillende buurten.

De indruk bestaat dat de rol van het Welstandstoezicht eerder groter dan kleiner wordt. Men beseft toch niet zonder een dergelijke toets te kunnen en geluiden dat dit instrument maar afgeschaft moet worden -zoals enkele jaren geleden nog werden vernomen- zijn nergens gehoord.



Groningen



Leeuwarden, Porta Futura van Jozef van der Horst in de nieuwe woonwijk Camminghaburen (foto: Johan v/d Veer, fotodienst Het Prinsessehof)

5.5. Het draagvlak

Bij de interviews is ingegaan op de mate waarin en de wijze waarop aan een versteviging van het draagvlak werd gewerkt. Daarbij valt onderscheid te maken in de volgende soorten draagvlak:

- Bestuurlijk

De interviews hebben weinig inzicht gegeven in de mate waarin de overige leden van de colleges van B en W participeren in het streven naar architectonische en ruimtelijke kwaliteit. Eerder al is gesteld dat de geïnterviewde bestuurders het als een voordeel zien wanneer ze meerdere terzake relevante portefeuilles onder hun hoede hebben. Dit duidt er op dat het realiseren van architectonische en ruimtelijke kwaliteit tot soms moeilijke afwegingen kan leiden binnen het gemeentebestuur.

Er is één gemeente waar op bestuurlijk nivo de organisatie in de vorm van een "sub-college" is afgestemd op gestelde doelen. Dit maakt het gemakkelijker om het bestuurlijke draagvlak te vergroten en de besluitvorming te stroomlijnen.

- Politiek

Het politieke draagvlak ontwikkelt zich nog wel eens schoksgewijs.

Als gedurende een periode allerlei zaken te snel gaan zonder een politieke toets, wordt de raad weer alerter en er meer bij betrokken.

In veel gemeenten vindt regelmatig (1 maal per jaar, soms vaker) informeel overleg, discussies of excursies plaats met de raadscommissie. Activiteiten die op de gehele raad gericht zijn, kwamen bij de onderzochte gemeenten niet voor.

- Publiek

Activiteiten met betrekking tot het publieke draagvlak vallen uiteen in verschillende soorten. In de eerste plaats is er de wettelijk verplichte inspraak bij planfiguren in het kader van de WRO. Een en ander is concreet geregeld in gemeentelijke inspraakverordeningen. Niet verplicht is de informatieverschaffing over op handen zijnde projecten of nieuwe ontwikkelingen. Nagenoeg alle gemeenten ondernemen echter ook hierin wel enige vorm van actie.

Tenslotte beschikken met name de grotere gemeenten over (permanente) faciliteiten en kanalen ten behoeve van voorlichting en informatie. De mogelijkheden die dit biedt om het publiek te attenderen op zaken die met architectonische en ruimtelijke kwaliteit in verband staan, zoals bijzondere projecten, tentoonstellingen, manifestaties, prijsvragen, worden meer dan vroeger benut. Tevens biedt het de gelegenheid steun te verwerven en meningen te peilen. Het zijn ook de grotere gemeenten die initiatieven voor bijzondere boven-lokale activiteiten nemen of daarin participeren.

Tussen de genoemde drie soorten draagvlak bestaat een relatie. De politieke verhoudingen bepalen de bestuurlijke samenstelling en het publieke draagvlak beïnvloedt via de publieke opinie het politieke draagvlak. Dit laatste mechanisme wordt niet alleen op lokaal, maar ook op regionaal en nationaal nivo doelbewust ingezet voor het bereiken van bepaalde doeleinden.

De geïnterviewde gemeenten zijn allen van mening dat het politieke en publieke draagvlak voor vergroting van de aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit groeit.



Den Haag, Spuikwartier

6. Overige aspecten

6.1. Remmende factoren

Aan de vertegenwoordigers van de gemeenten is gevraagd welke remmende factoren zij ervaren bij het streven naar (meer) architectonische en ruimtelijke kwaliteit. Uit de antwoorden komen niet algemeen geldende specifieke factoren naar voren. Bovendien was het merendeel van de gemeenten niet erg expliciet over de hindernissen die men ervaart.

In tegenstelling tot inhoudelijke meningsverschillen stuit het preciseren van remmende factoren wellicht op onderlinge gevoeligheden.

De onderstaande opsomming van remmende factoren moet dan ook gezien worden als een bloemlezing uit hetgeen door gemeenten naar voren is gebracht.

- de (lokale) architectenstand indien men zich daar aan gebonden acht of het nivo van de architecten in het algemeen;
- gebrek aan consensus op bestuurlijk en ambtelijk nivo;
- gemeentelijke decentralisatie in deelraden, waardoor een deel van de kwaliteitsbewaking uit handen wordt gegeven;
- de autonome positie van projectgroepen stadsvernieuwing;
- traditioneel denken bij woningbouwcorporaties;
- te weinig mogelijkheden om de personeelsformatie af te stemmen op nieuwe doelen en taken;
- 'gewoontevorming' bij de keuze van architecten.

De genoemde factoren zijn door (andere) gemeenten ook in positieve zin genoemd, wat nog eens aangeeft hoe verschillend de lokale situaties kunnen zijn. Opvallend is dat geld nauwelijks genoemd is als echt probleem.

In het algemeen zijn de gemeenten van mening dat kwaliteit niet per definitie tot hogere kosten hoeft te leiden. Bovendien is men zich er van bewust dat, waar wel sprake is van hogere kosten, eventuele meerkosten later hun rendement opbrengen.

Uit dit alles kan afgeleid worden dat men zich niet verschuilt achter "de anderen" of achter lokaal niet beheersbare factoren, wanneer het niet loopt zoals men eigenlijk zou willen.

6.2. Bijzondere oplossingen

Iedere gemeente heeft wel iets dat -in ieder geval op lokaal niveau- als succesvol kan worden aangemerkt, en daarmee worden niet de resultaten, dus de kwaliteit van de architectuur, waar het uiteindelijk omgaat, bedoeld. Het kan een bijzonder project zijn of een bijzondere oplossing in de organisatie of procedures.

In de aanpak zijn er eigenlijk weinig echt nieuwe oplossingen te melden.

In het algemeen blijkt kwaliteit een zaak te zijn van lange adem, doorzetten en enthousiast blijven. Het klimaat en de personeelsbezetting moeten er op toegesneden zijn.

Als 'bijzondere' oplossingen kunnen worden genoemd:

- bijzondere architectuurprojecten (zoals een etalageproject, waarbij particuliere opdrachtgevers in de woningbouw (moeten) kiezen uit een aantal met zorg geselecteerde architecten en hun ontwerpen voor de betreffende lokatie);
- prijsvragen en prijzen (bijvoorbeeld Welstands-aanmoedigingsprijs);
- verordeningen (bijvoorbeeld verordening stadsschoon, luifelverordening);
- bijzondere expertise (in/extern), bijvoorbeeld architectuurhistoricus of coördinerend vormgever;

- bijzondere richtlijnen (bijvoorbeeld kleur- en materiaalgebruik);
- vormen van public-private partnership (contacten en contracten);
- het koppelen van grondprijzen aan architectonische kwaliteit;
- het instellen van stadsvernieuwingsateliers, waar het aspect kwaliteit nadrukkelijker wordt ingebracht;
- het stimuleren van evenementen op architectuurgebied;
- het verlenen van eenvoudige opdrachten.
- het instellen van een ontwerp-atelier, waar op gebieden en projecten kan worden gestudeerd zonder dat de rem van de haalbaarheid al op voorhand tot beperkingen leidt.
- aanstellen stadsbouwmeesters, supervisor(en).

6.3. Visie op rol van het rijk

Een erg invloedrijke rol inzake het bevorderen en bewaken van architectonische en ruimtelijke kwaliteit wordt de rijksoverheid in het algemeen niet toegekend, ook niet in de gewenste situatie. Aan meer normgeving is geen behoefte.

Door vier gemeenten is de rol van de rijksbouwmeester in positieve zin genoemd. Deze wordt belangrijk gevonden om zijn voorbeeldfunctie (rijksprojecten in regio) en het inschakelen van nieuw talent.

Het is niet zo, zoals verwacht zou kunnen worden, dat overwegend de financiële inbreng van het rijk wordt genoemd. Incidenteel worden financiën als rem genoemd, maar ook is wel gesteld dat het daar niet alleen om gaat.

Wel worden door eveneens vier gemeenten vrij veel grieven geuit ten aanzien van overheidsgebouwen in het algemeen en de scholenbouw in het bijzonder. Hier is zoveel in geknepen dat het realiseren van kwaliteit nauwelijks nog mogelijk is.

Een enkele maal wordt de architectenopleiding als punt van aandacht genoemd. Ook wordt een enkele maal geattendeerd op de bredere culturele-educatieve taak van het rijk: het geven van informatie, voorlichting, het bevorderen van cultuur en belangstelling daarvoor, het leveren en stimuleren van ideeën. Er is ook gesuggereerd dat de experimentenregeling (stimuleren van experimentele woningbouw) weer nieuw leven ingeblazen zou kunnen worden.

Incidenteel zijn nog genoemd: het geven van kansen aan nieuw talent, het geven van meer informatie over bijzondere subsidieregelingen, het geven van meer aandacht aan de kwaliteit van de volkshuisvesting en het bijstellen van de regelgeving m.b.t. de opdrachtverlening aan architecten.

Dit laatste wordt ingegeven door een onvrede met de z.g. "no cure, no pay"-constructie waarbij financiële risico's eenzijdig op adviseurs en architecten worden afgewenteld.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Het gemeentelijk beleid

Het beeld dat uit de inventarisatie naar voren komt is een momentopname van een beleidsveld dat duidelijk in beweging is.

De indruk die deze momentopname heeft verschaft, is zonder meer positief. Alle geïnterviewde gemeenten realiseren zich de toegenomen aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit en -wat belangrijker is- erkennen het belang ervan.

Niettemin leidt deze erkenning tot grote verschillen in het omgaan met de ruimtelijke en architectonische kwaliteit: er zijn gemeenten die trendset-tend bezig zijn, en er zijn gemeenten die de trends in meer of mindere mate volgen.

Dat het eerste zich met name in de grotere gemeenten voordoet, heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de dynamiek in die gemeenten letterlijk en figuurlijk meer ruimte biedt om tot bijzondere activiteiten en resultaten te komen.

Kwaliteit is echter zeker niet alléén een zaak van spraakmakende projecten en oplossingen. Het kan ook besloten liggen in een minder opvallend, maar wel doordacht en zorgvuldig omgaan met de gebouwde omgeving.

En dat is niet een zaak die van de omvang van de gemeente afhangt.

Het geven van een algemeen geldende receptuur voor het gemeentelijk beleid met betrekking tot de bevordering van architectonische en ruimtelijke kwaliteit is uiteraard onmogelijk.

Daarvoor zijn de lokale verschillen te groot.

Wel is op grond van de resultaten van de inventarisatie een aantal meer algemene conclusies en aanbevelingen te geven.

- Hiërarchische lijn en beleidsnota's.

De logische lijn "motieven, doelen, actie- en aandachtspunten, projecten" vertoont bij nagenoeg alle gemeenten "gaten". Dat wil zeggen dat slechts fragmenten uit deze hiërarchische lijn op papier staan.

Bij de uitvoering van het beleid kan men slechts terugvallen op "weten hoe het bestuur, de politiek, etc. er over denkt".

Niet alleen geeft dit in formele zin weinig houvast, maar het betekent veelal tevens dat men zó met concrete plannen en projekten bezig is, dat dit het krijgen van voldoende overzicht en samenhang in de weg staat.

Bovendien is het kwaliteitsstreven, zoals dat uit de interviews naar voren gekomen is, nog relatief jong. Dat betekent dat men betrekkelijk weinig geconfronteerd is geweest met wisselingen in het bestuur, politieke machtsverhoudingen en andere variabelen die het beleid kunnen doorkruisen. Ook moet bedacht worden dat het initiëren en effectueren van aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit, berust in handen van relatief weinig mensen, hoog in de gemeentelijke hiërarchie. Dit - gevoegd bij het verschijnsel dat er weinig van de algemene beleidslijnen op papier staat - kan de lokale continuïteit in het kwaliteitsstreven bedreigen.

Om die reden lijkt het verstandig niet uitsluitend te vertrouwen op een thans aanwezig gunstig klimaat en een "weten" wat het beleid voor ogen staat.

Het concretiseren van motieven, doelen, actie- en aandachtspunten in de vorm van beleidsnota's, al dan niet aan politieke besluitvorming onderworpen, kan de consistentie en continuïteit van alle inspanningen vergroten.

- Samenhang en totaalvisie.

Geconstateerd is dat de aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit verweven is met tal van beleidssectoren en op verschillende nivo's in de gemeentelijke hiërarchie gestalte krijgt, waarbij een heel arsenaal aan middelen en instrumenten kan worden ingezet.

Samen met het feit dat de rol van het particuliere initiatief, investeerders en projektontwikkelaars zeker niet geringer zal worden maakt dat een zekere controle over de samenhang tussen de afzonderlijke projecten en ontwikkelingen gewenst.

Opvallend is echter dat op onderdelen het beleid wel ontwikkeld is, doch dat bij de meeste gemeenten een visie op (delen van) de gemeente als geheel ontbreekt, althans in de vorm van een meer planmatige integrale benadering van architectonische en ruimtelijke kwaliteit die op papier staat.

De behoefte aan meer samenhang tussen de afzonderlijke projecten, gebieden en aandachtspunten is groeiende, met name in gemeenten waar veel staat te gebeuren binnen een kort tijdsbestek. Men zoekt oplossingen in de sfeer van een stadsbouwmeester, supervisor of coördinerend architect.

Dat laat de waarde van een visie op de gewenste architectonische en ruimtelijke kwaliteit vanuit hogere ruimtelijke schaalnivo's onverlet. Een soort "kwalitatief masterplan" kan daarvoor een fundament leggen. Welke vorm (of naam) men daarvoor ook precies kiest, het kan een hanteerbaar kader zijn, maakt de materie in brede kring bespreekbaar en beoordeelbaar, bevordert een evenwichtige spreiding van de aandacht over de gemeente en is bruikbaar om verschillende sectoren, diensten en afdelingen consistent bij het kwaliteitsstreven te betrekken.

- De interne component voor het kwaliteitsstreven.

Het kwaliteitsstreven kent een extern maar ook een intern gerichte component. In gemeenten waar het beleid inzake architectonische en ruimtelijke kwaliteit het sterkst ontwikkeld is, blijken nadrukkelijk beide componenten aandacht te krijgen.

Men is niet alleen veeleisend ten aanzien van projectontwikkelaars, architecten en bouwers, maar ook ten aanzien van de eigen mensen. Dat gaat samen met een actieve bevordering van het binnen-gemeentelijke, inhoudelijke draagvlak: excursies, ruimte voor vakinhoudelijke verdieping, discussies etc.

Verschillende gemeenten (grotere én kleinere) hanteren ook de inschakeling van externe deskundigheid als middel om eigen inhoudelijke kwaliteit te bevorderen.

De waarde van dit alles is groot. Het verhoogt de kwaliteit van de resultaten: men is in staat het kwaliteitsbelang te verdedigen en het dwingt respect af bij de buitenwereld.

Bij het merendeel van de geïnterviewde gemeenten is de intern gerichte component van het kwaliteitsstreven nog zwak en soms zelfs helemaal niet ontwikkeld.

Het inschakelen van externe deskundigheid en kwaliteit maakt een zekere "interne kwaliteit" overigens allesbehalve overbodig.

Het ontplooiën van gerichte en continue activiteiten om het inhoudelijk draagvlak voor en daarmee ook de betrokkenheid bij het kwaliteitsstreven te vergroten, is een investering die ongetwijfeld vruchten afwerpt. Het scala aan mogelijkheden en middelen is breed.

Kennis en vakinhoudelijke diepgang alléén is niet zaligmakend.

Uit de interviews kwam naar voren dat volharding, doorzettingsvermogen en een zekere dosis (bestuurlijke) handigheid eveneens belangrijke voorwaarden zijn om tot bevredigende resultaten te komen.

Veel gemeenten zien het streven naar kwaliteit dan ook als een zaak van lange adem.

De effectieve inbreng van het kwaliteitsaspect lijkt het meest geslaagd bij gemeenten waar reorganisaties hebben plaatsgevonden en de personeelsformatie aan het kwaliteitsstreven is aangepast.

In meerdere gemeenten is over de keuze van architecten en van andere externe deskundigen gezegd, dat het er om gaat de juiste combinatie van mensen in relatie tot de betrokken lokatie en problematiek te kiezen.

In feite geldt hetzelfde voor de verantwoordelijke personen binnen de gemeente. Ook daarbij is een vruchtbare combinatie van bestuurder(s), hoofden van diensten en afdelingen van belang.

▪ Voor- en natraject.

Bij de meeste gemeenten concentreren de bemoeienissen zich op periodieke beoordelingsmomenten, met als sluitstuk het welstandsadvies. Toch is er ook een verschuiving merkbaar van projektbeoordeling naar projektbegeleiding, met name in gevallen waarbij ontwikkelingen door derden worden geïnitieerd en/of uitgevoerd.

De toenemende omvang van projecten, de snelheid waarmee vaak gewerkt moet worden en het feit dat externe financiering en daarmee ook externe invloed, een steeds grotere rol gaat spelen, betekent dat gemeenten tijdig en duidelijk randvoorwaarden en kwaliteitseisen moeten formuleren.

Om die reden verdient het vóórtraject - vóór de feitelijke projektuitwerking - voldoende aandacht.

Enkele gemeenten brengen dit in de praktijk door voorstudies te verrichten, welke een referentiekader moeten vormen en een hulpmiddel zijn om randvoorwaarden en architectonische en ruimtelijke kwaliteiten expliciet te maken. Een goed "protocol" van de wijze waarop projecten - zowel door de gemeente als door derden geïnitieerd - worden aangepakt, voorkomt misverstanden en gemiste kansen.

Opvallend is dat bij geen van de gemeenten stelselmatig het uiteindelijke resultaat wordt teruggekoppeld naar de verwachtingen die men had aan het begin van de rit. Voor zover evaluaties voorkomen, gebeurt dit op informele en incidentele basis.

Het verdient dan ook aanbeveling om een meer systematische en geïnstitutionaliseerde evaluatie als "natraject" in de procedure te incorporeren.

▪ Actieve opstelling.

Een zuiver formele opstelling ten aanzien van de verantwoordelijkheden die de gemeente zich behoort toe te eigenen, blijkt in de praktijk ook een terughoudende opstelling te zijn. Voor een dergelijke keuze kunnen natuurlijk verschillende motieven bestaan, maar het motief dat opdrachtgevers, architecten en andere deskundigen en participanten niet gediend zijn van actieve gemeentelijke bemoeienis, heeft blijkens de inventarisatie geen algemene geldigheid.

Een actieve en vergaande bemoeienis van gemeenten wordt geaccepteerd, onder de juiste voorwaarden en condities.

Het beeld dat men (van oudsher) van een gemeente heeft en lokale/regionale verschillen in de gegroeide "omgangscodes", zijn daarbij van grote invloed. Een plotselinge verandering hierin, zal eerder op problemen en weerstanden stuiten dan een geleidelijke ontwikkeling.

▪ Welstand.

Nog niet overal functioneert in de ogen van bestuurders en diensten de welstand optimaal.

Niettemin zijn vrijwel alle gemeenten overtuigd van het belang van een

goed welstandstoezicht.

Veel blijkt af te hangen van de verantwoordelijkheid die de welstand op zich neemt en vervolgens waarmaakt.

In gemeenten waar de welstand is meegegroeid en/of gereorganiseerd, is niet alleen sprake van een verbreding naar ruimtelijke kwaliteitszorg, maar ook van een intensievere informatie-uitwisseling in het voortraject, een minder behoudende opstelling en een sterkere relatie met stedenbouwkundige aspecten.

- De openbare ruimte.

Met name de gemeenten die al langer met een nieuw élan bezig zijn op het terrein van architectonische en ruimtelijke kwaliteit, beperken de invulling van het kwaliteitsstreven doelbewust niet meer tot de gebouwde omgeving in de zin van "de gebouwen".

Ook de beeldkwaliteit en gebruikswaarde van de openbare ruimte krijgt expliciete aandacht, getuige de daarvoor ontwikkelde en in ontwikkeling zijnde plannen en ideeën.

Bij het bevorderen van de architectonische en ruimtelijke kwaliteit verdient de openbare ruimte een eigen plaats, om het kwaliteitsniveau hiervan niet te laten achterblijven bij dat van het bouwen.

Daar zijn overigens ook meer praktische aanleidingen voor. Zeker in de grotere gemeenten is sprake van nieuwe ruimtelijke en architectonische concepten, waarbij de traditionele behandeling van de openbare ruimte niet meer voldoet. Tweede aanleiding is het feit dat het ruimtegebruik binnen de openbare ruimte nog volop in verandering is, met name door de voortschrijdende motorisering. Ook dit vraagt om een visie.

- Van aanbod naar vraag.

Het kwaliteitsniveau dat een aantal gemeenten nastreeft, is mede een reactie op de eenzijdige aandacht voor een hoog productieniveau van een aantal jaren geleden.

Gesteld kan worden dat in die periode er ten aanzien van architectonische en ruimtelijke kwaliteit sprake was van een "aanbiedersmarkt". De roep en de bezorgdheid om kwaliteit kwam voor een belangrijk deel vanuit de vakwereld.

Die situatie is nu veranderd. Vanuit een aantal gemeenten is er een "vraagmarkt": men is op zoek naar kwaliteit en naar architecten, stedenbouwers, vormgevers en ontwerpers, die dat kunnen leveren.

Deze ontwikkeling beperkt zich niet alleen tot gemeenten. Ook beleggers en investeerders leggen een kwaliteitsbewustzijn aan de dag, dat van invloed is op de eisen die men aan de vakwereld stelt.

7.2. Het rijksbeleid.

Een samenhangend architectuurbeleid is niet alleen (zoals aanbevolen) een zaak voor gemeentelijke overheden, maar ook voor de rijksoverheid zelf.

Met het voornemen om te komen tot een architectuurnota erkent het rijk het belang daarvan.

De rijksoverheid heeft ten aanzien van het gemeentelijk beleid overwegend een voorwaardenschepende taak.

Dat aan regelgeving -laat staan contrôle- bij de gemeenten geen behoefte bestaat is niet verwonderlijk. Maar ook in de voorwaardenschepende sfeer blijven de aangedragen suggesties beperkt.

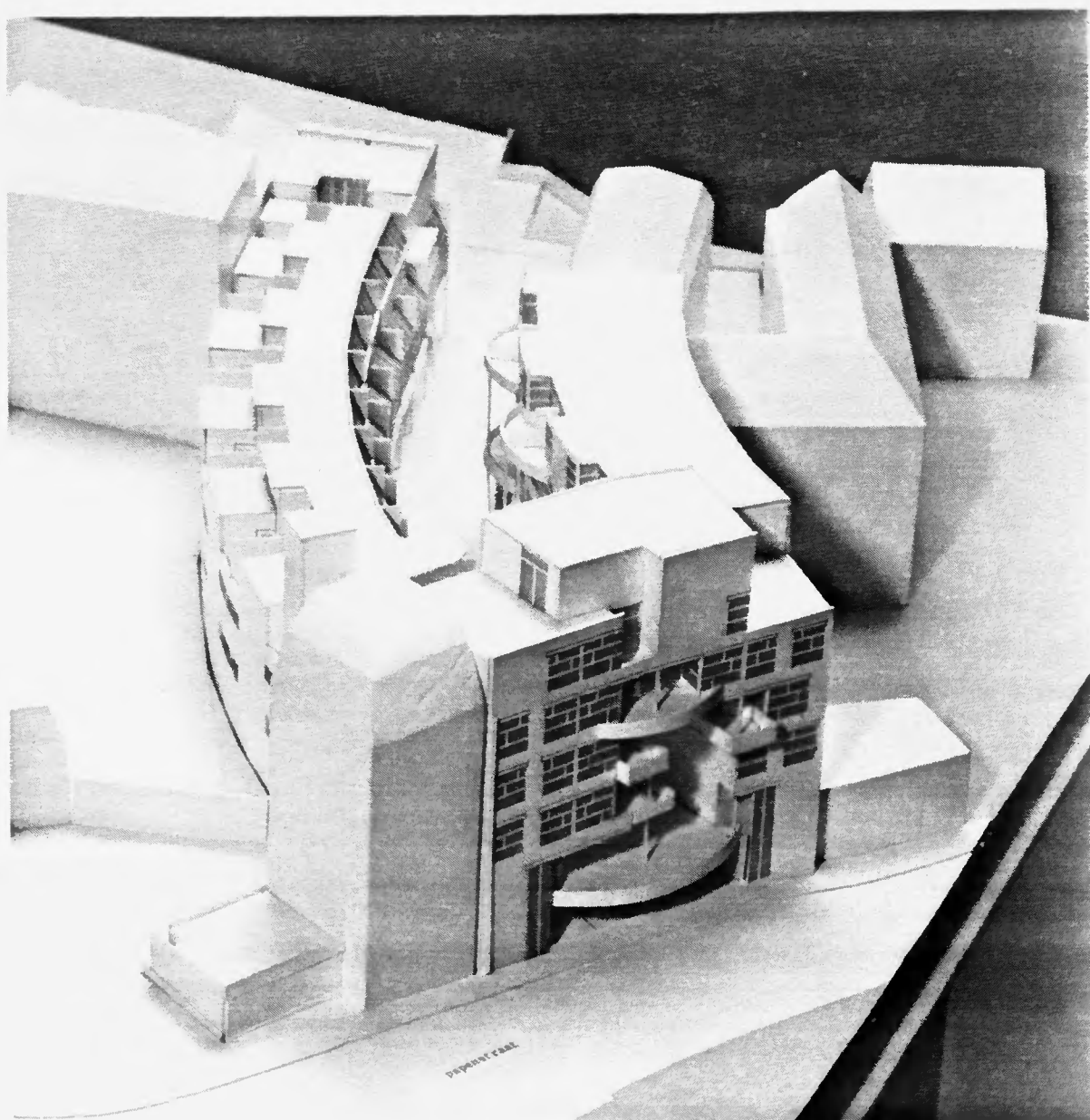
In het verlengde van dit onderzoek is het uitbrengen van een brochure met de belangrijkste conclusies en daarop afgestemde aanbevelingen gewenst.

Hierop wordt in hoofdstuk 7.3 ingegaan.

- **Rijksbouwmeester/rijksgebouwendienst/financiering door rijk**
 De rijksbouwmeester heeft tot taak de architectonische kwaliteit en stedenbouwkundige inpassing van rijksgebouwen te bevorderen en te bewaken. Voorts heeft hij de zorg voor de toepassing van beeldende kunst in rijksgebouwen. Hij is verantwoordelijk voor het onderzoek en de adviezen over monumenten die in beheer zijn bij de rijksgebouwendienst. Ten slotte is hij adviseur van de minister van VROM op het terrein van architectuur en stedenbouw.
 De rol van de rijksbouwmeester is meermalen in positieve zin genoemd. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor een nadere bezinning op een mogelijke aanscherping van diens taak bij het bevorderen van architectonische en ruimtelijke kwaliteit.
 Er is nogal wat kritiek geuit op door het rijk gefinancierde projecten, met name wat betreft de scholenbouw.
 In situaties waarin het rijk direct opdrachtgever is of waarin het rijk financiert zou het rijk een voorbeeldpositie kunnen innemen. Er zou zichtbaar kunnen worden gemaakt wat voor kwaliteit, ook bij beperkte financiële middelen, haalbaar is.

- **Klimaat scheppen/informatie verschaffen**
 Passend in de voorwaardenscheppende taak van de rijksoverheid is tevens het positief beïnvloeden van het "klimaat" waaronder architectonische en ruimtelijke kwaliteit kan gedijen. In de gemeenten wordt deze rol doorgaans onderschreven zonder dat men er uitgesproken wensen of ideeën over heeft. Gedacht kan worden aan de rol van de rijksoverheid op het gebied van de voorlichting, het onderwijs, de educatie.
 Dit kan resulteren in aandacht in/voor overheidsnota's, voorbeeldplannen, de architectuuropleidingen.
 Het architectuurinstituut kan een belangrijke bindende en stimulerende rol vervullen en zal daarbij op haar beurt door het rijk gesteund moeten worden. Niet alleen direct bij het bouwproces betrokkenen, maar ook het bredere publiek dient te worden bereikt (vergroting van het maatschappelijk draagvlak), door publieksvoorlichting en onderwijs.
 In de context van dit onderzoek zijn van de verschillende doelgroepen (opdrachtgevers, architecten, het publiek, het onderwijs) vooral "de gemeenten" doelgroep bij het geven van voorlichting van belang (o.a. handreikingen voor public-private partnership, de architectenkeuze, specifiek op gemeentebestuurders of gemeenteambtenaren toegesneden cursussen, informatiedagen, informatiemateriaal).

- **Onderzoek**
 Tenslotte zijn ook in de onderzoekssfeer aanbevelingen te doen. Er is een besef dat architectonische en ruimtelijke kwaliteit relaties heeft met de kwaliteit van het leefmilieu en de wervingskracht van woonmilieus en dat er effecten zijn op de "status" en de economische bloei van gemeenten.
 Onderzoek zou kunnen uitwijzen in hoeverre deze veronderstellingen juist zijn (meten van houdingen en meningen bij en effecten op bestuurders, ambtenaren, bedrijven, publiek), wat weer een basis zou kunnen zijn voor verdere beleidsvorming en voor het geven van voorlichting.
 Een tweede onderzoeksterrein betreft de constatering dat een overall-beleidsplan of masterplan met betrekking tot de architectonische en ruimtelijke kwaliteit doorgaans ontbreekt.
 Het zou de moeite waard zijn om nader te onderzoeken hoe een dergelijk plan er uit zou kunnen zien en wat de werking ervan zou kunnen zijn. Daarmee kan ook de vraag beantwoord worden of een masterplan een zinvol beleidsinstrument is.



Maastricht, ontwerp van H. Hertzberger in kader van meervoudige opdracht voor terrein Staargebouw (foto: Gemeente Maastricht)

7.3. Brochure

Een achterliggende gedachte van dit onderzoek was het uitbrengen van een brochure indien de onderzoeksresultaten daartoe aanleiding zouden geven en voldoende aanknopingspunten bieden. Daarbij staat een tweeledig doel voor ogen: het geven van praktische handreikingen vormt een instrumentele ondersteuning van het gemeentelijk beleid terwijl de brochure als zodanig en daarin opgenomen inspirerende voorbeelden bijdraagt aan een gewenst klimaat en bewustzijn ten aanzien van de architectonische en ruimtelijke kwaliteit. Gegeven de onderzoeksresultaten is over het uitbrengen van een brochure het volgende op te merken:

- Het verkregen beeld van het beleid met betrekking tot architectonische en ruimtelijke kwaliteit is weliswaar positief, maar niet resrepresentatief. Een aantal van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten is mede gekozen, vanwege de sporen die ze ten aanzien van hun kwaliteitsstreven hebben verdiend. Daarom is de verwachting gerechtvaardigd dat het algemene beeld in Nederland wat minder rooskleurig is, hetgeen inhoudt dat heel wat gemeenten een steun in de rug zouden kunnen gebruiken in de vorm van een brochure.
- Uit de inventarisatie is gebleken dat per gemeente de aandacht voor architectonische en ruimtelijke kwaliteit op verschillende manieren en met gebruikmaking van verschillende middelen gestalte krijgt. Een brochure zou mede de functie van een soort 'catalogus' kunnen vervullen, waaruit men ideeën en mogelijkheden kan halen.
- Dit onderzoek heeft zich beperkt tot een globale inventarisatie, gericht op hoofdlijnen.
Zodoende is de vergaarde informatie onvoldoende gedetailleerd voor een directe vertaling van de onderzoeksresultaten naar een brochure. Wel legt het onderzoek de facetten bloot, die in een brochure nader belicht zouden moeten worden. Het uitdiepen hiervan via gerichte informatieverwerving is een noodzakelijke vereiste bij de vervaardiging van een brochure.

De preciese aard en inhoud van een brochure vereist nadere bestudering en zal mede afhankelijk zijn van de verspreidingsgraad en uitvoeringswijze. Van een brochure dient een stimulerende werking uit te gaan op het beleid ter bevordering van architectonische en ruimtelijke kwaliteit in gemeenten. Enerzijds kan dit worden bereikt door duidelijk te maken welke belangen in dit aandachtsveld besloten liggen, anderzijds door voldoende praktische aanknopingspunten bieden voor het hoe van een dergelijk beleid. Concrete - wervende en inspirerende - voorbeelden zijn daarbij onmisbaar.

De brochure richt zich primair op gemeenten.

Binnen gemeenten zijn meer specifieke doelgroepen te onderscheiden: bestuurders, politici en ambtelijke diensten, die zich allen door de brochure aangesproken zouden moeten voelen.

Behalve gemeenten zouden wellicht ook projektontwikkelaars van een brochure een stimulans kunnen ondervinden.



Rotterdam (fotografie Carel van Hees)

bijlage

I. Doelen, motieven.

- 1.1. Afgelopen jaren (na ± 1983) sprake van "nieuwe" doelstellingen ten aanzien van architectuurbeleid c.q. architectonische kwaliteit?
- 1.2. Op basis van welke motieven (en daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen, opties)?
Spelen ontwikkelingen 4e nota een rol?
- 1.3. Zijn er voorbeelden te noemen van gemeenten waar op architectuurgebied dingen gebeuren, waar men zich aan spiegelt of door beïnvloed wordt?
- 1.4. Zijn doelstellingen -nieuw of niet- vertaald in expliciete concrete beleidsvoornemens en actiepunten?
- 1.5. In wat voor stukken terug te vinden? (B en W besluiten, raadsbesluiten, commissie-stukken, ambtelijke nota's)
- 1.6. Waar en wie in gemeentelijke organisatie is drijvende kracht achter aandacht voor betreffende thematiek?
- 1.7. Wat is de visie van met name gemeentebestuur op de mate waarin de gemeente verantwoordelijkheden en taken heeft met betrekking tot de architectonische kwaliteit?
Liefst afgezet tegen de rol die de gemeente kan hebben (opdrachtgever, regelgever, toezichthouder, stimulator) en naar soort gebied (binnenstad, gebieden met cultuur-historische waarden, gewone bestaande woongebieden, bedrijfslocaties, nieuwe stadsuitleg)
- 1.8. Is de (eventueel hernieuwde) aandacht toegespitst op specifieke gebiedsdelen binnen de gemeente? Zo ja, wat voor delen.
- 1.9. In welke beleidssectoren is aandacht voor architectonische kwaliteit terug te vinden?
- 1.10. Is sprake van afstemming daartussen?
Coördineert iemand? Zo ja, met welke status in beleids- en besluitvorming?
- 1.11. Worden op dit moment nieuwe ideeën met betrekking tot architectuurbeleid (in ruime zin van het woord) ontwikkeld? Door wie?
- 1.12. Vindt er een zekere evaluatie van bereikte resultaten (ten aanzien van beleid maar ook ten aanzien van gerealiseerde bouwwerken) en een terugkoppeling naar doelstellingen plaats?
- 1.13. Bestaat er bestuurlijk en ambtelijk zekere consensus over wat architectonische kwaliteit is?
Wordt er over gediscussieerd (ambtenaren onderling, bestuur onderling, ambtenaren-bestuur).

II. Middelen, instrumentarium.

A. Mentaliteit, opvattingen, kaders, condities.

- 2.1. Is personeelsformatie op aandachtsveld "architectonische kwaliteit" afgestemd?
Voldoende "expertise" in huis? Toevallig of doelbewust?
- 2.2. Wordt eigen expertise aangevuld met externe deskundigheid (anders dan architecten)?
- 2.3. Wordt affiniteit met dit aandachtsveld bevorderd?
Hoe, bij wie? (excursies, opleidingen, cursussen, etc.)
- 2.4. Is personeelscapaciteit beschikbaar voor kwaliteitsbewaking?
Bij welke diensten ondergebracht, in- of extern, welke positie en status?
- 2.5. Op welke wijze organisatie/procedures afgestemd op het bereiken van zeker kwaliteitsnivo?
gemeente opdrachtgever:
 - afstemming betrokken diensten
 - selectie/evaluatie architecten (selectiecriteria)
 - programma's van eisengemeente regelgever :
 - afstemming betrokken diensten (welstand)
 - opstellen ruimtelijke plannen
- 2.6. Biedt de begroting van de gemeente ruimte om specifiek op kwaliteitsverhoging gerichte activiteiten te financieren? Op welke beleidssectoren betrekking?
 - beloningssystemen (prijsvragen, grondkosten)
 - (eenmalige) bijdragen en subsidies
 - research architectonische kwaliteit
 - evaluatie van projecten
- 2.7. Speelt architectonische kwaliteit een rol in de regelgeving of in het opstellen van kaders met betrekking tot ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen, herstructureringsplannen, uitwerkingsplannen, structuurvisies, stadsvernieuwingsplannen).
- 2.8. Wordt getracht het "draagvlak" voor architectonische kwaliteit te versterken door:
 - bevorderen politieke belangstelling en betrokkenheid
 - bevorderen publieke belangstelling en betrokkenheid
 - bevorderen inhoudelijke capaciteit ambtelijke diensten

B. Operationeel vlak/Gang van zaken.

- 2.9. Is aspect "architectonische kwaliteit" verwerkt in programma's van eisen voor gebieden, projecten, objecten?
 - stedenbouwkundige asp. (relatie met andere ruimtelijke nivo's)
 - esthetische/culturele asp. (relatie plaatselijke karakteristieken)
- 2.10. Hoe sterk wordt getracht invloed uit te oefenen op architectonische kwaliteit in relatie tot rol/taak gemeente en in relatie tot de aard van het betreffende ruimtelijke element (gebouw, plek, gebied etc.). Hoe liggen daarbij de prioriteiten?
- 2.11. Op welke wijze komt voorgaande tot uitdrukking in de bevoegdheden die gemeente zich toeigent dan wel delegeert ten aanzien van de verschillende actoren: architecten, adviseurs, projektontwikkelaars, bewoners/gebruikers, omwonenden, opdrachtgevers?
- 2.12. Wat is positie van Welstandstoezicht?
Is er een welstandsplan, hoe is de zwaarte van welstandsadviezen, zijn criteria voor toetsing plannen in discussie (geweest)?

III. Uitvoering.

- 3.1. Is uitvoering van architectuurbeleid een "top-down" aangelegenheid of juist andersom?
- 3.2. Wat zijn "remmende" factoren met betrekking tot het bereiken van architectonische kwaliteit?
 - onvoldoende ontwikkelde beleidsvoornemens door:
 - gebrek politiek draagvlak
 - ontbreken consensus divergerende opvattingen
 - onvoldoende inhoudelijke capaciteit
 - te zwakke formele positie gemeente
 - ontbreken van dwingende motieven i.c. belangen
 - onvoldoende inhoudelijke capaciteit door:
 - te weinig goede architecten
 - te weinig belang(stelling) bij bouwers
 - onvoldoende toegeruste ambtelijke diensten
 - onvoldoende aandacht bij adviseurs
 - (maatschappelijke) weerstanden door
 - traditioneel denken bij publiek, belanghebbers/omwonenden
 - traditioneel denken bij bouwers/opdrachtgevers
 - onvoldoende bouwactiviteiten om e.e.a. gestalte te geven
- 3.3. Welke (al dan niet bijzondere) oplossingen zijn gevonden om inbreng architectonische kwaliteit te vergroten?

IV. Projekten/objekten (na 1983)

- 4.1. Voorbeelden van gerealiseerde projecten die zich in architectonisch opzicht (positief of negatief) onderscheiden. Toelichten.
- 4.2. Voorbeelden van objecten of gebieden waarvoor meer dan normale aandacht bestaat met betrekking tot architectonische kwaliteit. (Typering, motieven, doelen).

V. Rol centrale overheid, overige aspecten

- 5.1. Ideeën, kritiek, suggesties, aanbevelingen.
- 5.2. Relatie beroepsverenigingen (BNA).
- 5.3. Relatie corporaties.