

Lokale adviesteams bevorderen kwaliteit

Flip ten Cate

En plotseling spreekt iedereen over verrommeling. De Volkskrant¹ staat er bol van, minister Cramer kondigt onder de noemer Mooi Nederland² aan dat zij maatregelen neemt om de verrommeling van het landschap te bestrijden. De VROM-raad adviseert de minister om verrommelde gebieden te saneren en verdere verrommeling te verhinderen.³ Verrommeling is echter niet op rijksniveau te bestrijden. Het is een lokaal en regionaal probleem, en het is dus zaak om de gemeenten en de provincies instrumenten te bieden om verrommeling te saneren en te voorkomen. Enige rijksdwang is daarbij overigens niet misplaatst.

Identiteit van erfgoed

Het centrale thema in de ruimtelijke ordening is niet meer de vraag waar en hoe honderdduizenden woningen gebouwd moeten worden, zoals in het verleden, maar de vraag hoe we de identiteit van ons culturele erfgoed bewaren. Velen menen dat dat erfgoed liefdeloos verkwanseld wordt, dat het bezwijkt onder commerciële druk. Dat zou de rommelige bedrijventerreinen verklaren en het dichtslibben van de vergezichten en panorama's langs de snelwegen.⁴ 'Het feestje van onze economische welvaart is wel gevierd, maar we zijn even vergeten de bijbehorende troep op te ruimen, of te voorkomen', schrijft Nirov-directeur Fred Schoorl in een publicatie van het Ruimtelijk Planbureau.⁵

Er past een filosofisch antwoord op de vraag waarom verrommeling zo plotseling actueel is. Ongetwijfeld is er een link te leggen tussen de wens om de streekidentiteit te behouden enerzijds en het debat over islamisering en de omgang met culturele minderheden anderzijds. Ons interesseert echter momenteel meer de vraag hoe de rijksoverheid reageert op deze grootscheepse aandacht voor het cultuurlandschappelijk erfgoed en wat de taak zou kunnen zijn van de (welstands-) adviseurs in dit debat.

Wanneer een relatief nieuw thema in het maatschappelijke debat opduikt reageert de overheid, in een poging greep te krijgen op de kwestie, met een definitiestudie. Als we het hebben over verrommeling en over het dichtslibben van snelwegen, waar hebben we het dan eigenlijk over? Het is noodzakelijk om het terrein af te bakenen, want anders is het onmogelijk om beleidsdoelen te formuleren en maatregelen te treffen.

Vandaar dat het afgelopen jaar gezaghebbende onderzoeksinstituten en planbureaus studies hebben gepubliceerd over verrommeling en snelwegpanorama's. Die studies beperken zich niet tot een definitie, maar proberen het probleem ook inhoudelijk in kaart te brengen.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM) komt tot de volgende definitie:

Onder verrommeling verstaan we een storende toename van de variatie in het landschap in combinatie met een gebrek aan samenhang. Een verrommeld landschap is een gebied dat als totaal een wanordelijke indruk maakt en waar gebruiksfuncties zonder duidelijk verband naast elkaar aanwezig zijn en / of waar storende elementen in ruime mate zijn waar te nemen.

Verrommeling is een proces dat wordt ervaren als niet-beoogd, sluipend. Als een onbedoelde resultante van het nastreven van diverse belangen, in plaats van het resultaat van een vooropgezet plan. Het heeft associaties met verwaarlozing, verloedering, onverzorgdheid en, meer in het algemeen, onverschilligheid ten opzichte van de kwaliteiten van de openbare ruimte.⁶

Anders dan hoogleraar Joost Schrijnen meent is verrommeling dus niet de resultante van ons centraal gereguleerde ruimtelijke orderingsbeleid, maar treedt zij juist op op plaatsen waar geen vooropgezet ruimtelijk plan bestond: juist daar

waar de overheid zich onthouden heeft van het maken van plannen.⁷

Het Planbureau komt met zijn definitie in de buurt van wat Van Dale schrijft bij het lemma verrommelen: 'rommelig worden of maken: **het verrommelende landschap**'. Kennelijk gaat het bij verrommeling (een begrip dat in Van Dale ontbreekt) om het steeds slordiger worden van het landschap, om een toenemend gebrek aan ordening, waarbij vooral de dynamiek een rol speelt, de relatief snelle verandering van een gebied dat in onze beleving altijd een statische identiteit kende.

Een aangescherpte omschrijving luidt dan als volgt:

Verrommeling kan gedefinieerd worden als de aantasting van de (gewaardeerde) identiteit van een bepaald gebied, door de snelle toename van gebiedsvreemde elementen die kennelijk zonder vooropgezet overheidsplan en onverschillig ten opzichte van de context tot stand komen. Hierbij speelt gevoelsmatig een rol dat één (meestal private) partij de gelegenheid krijgt om collectief erfgoed te ontnemen of vernielen.

De charmante en functionele rommelzones aan de rafelranden van de stad zullen soms wel, soms niet in deze definitie van verrommeling vallen. In sommige gevallen is de rommeligheid er juist zeer karakteristiek (bijvoorbeeld op oude industrie- en haventerreinen, die ook vroeger ontoegankelijk en rommelig waren), in andere gevallen is de rommelzone recent ontstaan en tast hij een karakteristiek landschap ernstig aan.

Ook de snelwegpanorama's zijn gedefinieerd. Nadat het Ruimtelijk Planbureau (RPB) in zijn studie 'Bloeiende Bermen'⁸ al had beschreven dat steeds meer bedrijven een vestigingslocatie zoeken langs onze snelwegen, heeft hetzelfde planbureau dit voorjaar omschreven wanneer er sprake is van een 'panorama'.

Het RPB meent dat een snelwegpanorama **een begrensd uitzicht via de open ruimte op een herkenbaar landschap** is. Een open ruimte is een absolute voorwaarde, waardoor de prachtige uitzichten op de Veluwe geen panorama's zijn. In de RPB-definitie wordt rekening gehouden met de **zichtbaartijd**, waarin zowel de afstand tot de eerste barrière een rol speelt, als de hoek waaronder de automobilist het landschap waarneemt en de snelheid waarmee hij langs het landschap zoekt. Er is sprake van een panorama als de automobilist tenminste 5 seconden lang zicht heeft op een betekenisvol landschap, waarvan de eerste 'barrière' tenminste 500 meter van de weg verwijderd is.⁹

Volgens het RPB zijn er momenteel nog 1753 van dergelijke panorama's, waarvan grofweg de helft bedreigd wordt door lokale bouwvoornemens. Eenderde van die bouwplannen is nog niet definitief, dus de rijksinspanning is erop gericht die plannen te verhinderen. Overigens maakt het RPB ook nog een kwalitatief onderscheid. Ongeveer een kwart van de nog resterende panorama's biedt een 'hoogwaardig' uitzicht op culturele of natuurlijke kwaliteit.

Zowel de verrommelingsdefinitie als die van de snelwegpanorama's is gevolgd door andere onderzoeks- en beleidsstukken. Het RIVM heeft een poging gedaan op kaart vast te leggen waar de verrommeling in Nederland optreedt.¹⁰ Die poging

moet als jammerlijk mislukt worden beschouwd. Het RIVM heeft namelijk op grond van de bovengenoemde definitie geprobeerd 'potentieel storende elementen' te benoemen en op kaart in te tekenen. Het instituut werd beperkt doordat er van veel potentieel storende elementen geen landelijke databases bestaan (bijvoorbeeld niet van maneges, motorcrossterreinen en tankstations) – die elementen bleven buiten beschouwing, en dat geldt ook voor de potentieel verstorende elementen die alleen een lokale uitstraling hebben zoals rommelige erven, geluidswallen, silo's of reclameborden.

Wat op kaart resteert zijn de grote opvallende elementen zoals bijvoorbeeld flatgebouwen, fabrieken en kantoren, autosloperijen, windmolens, golfbanen, kassen, bollen- en maïsteelt en bouwterreinen. Als je dergelijke potentieel verstorende elementen op de kaart zet, zal het niet verbazen dat het kassengebied in het Westland, de bollenteelt rond Lisse en Den Helder en het Brabantse platteland (maïs!) als de meest verrommelde gebieden van Nederland te voorschijn komen. Volgens het RIVM is dat niet toevallig dezelfde kaart als het beeld van 'heterogeen grondgebruik': een kaart waarop de verschillende typen grondgebruik in een bepaald gebied worden aangegeven. Hoe meer verschillende functies een gebied heeft, hoe heterogener en – volgens het RIVM – hoe groter de kans dat het als 'verrommeld' beleefd wordt.

Er kleven een aantal problemen aan deze werkwijze. Ten eerste miskent deze methode de belangrijke dynamiek die een rol speelt bij de verrommeling: het gaat om relatief recente en snelle verandering van een voorheen statische omgeving. Ten tweede is door het RIVM geen relatie gezocht met de bestaande identiteit van het gebied. Rond Lisse hóren bollen: de bollenteelt kan daar onmogelijk als storend worden ervaren en hetzelfde geldt voor de kassen in het Westland. En ten derde is het feit dat de storende elementen met een lokale uitstraling niet in het kaartbeeld zijn meegenomen een onoverkomelijk bezwaar: het is immers juist het grote aantal kleine, ongeplande veranderingen in het landschap die het gevoel van verrommeling teweeg brengen.

Het kaartmateriaal van het RIVM is echter niet onschuldig. Het gevaar bestaat dat de kaartbeelden de basis gaan vormen voor rijksbeleid. Het is bepaald niet ondenkbeeldig dat op zekere dag een directeur-generaal in Den Haag besluit dat de rommel nu maar eens opgeruimd moet worden. Dan worden er instrumenten ontwikkeld, oekazes uitgevaardigd en inspecteurs op pad gestuurd. Of dat voor de verrommeling allemaal veel uitmaakt is nog de vraag, maar het kost erg veel energie die veel effectiever ingezet zou kunnen worden voor vraagstukken die meer prioriteit verdienen.

Hoe dat Haagse mechanisme werkt is goed te zien aan de snelwegpanorama's. Door oud-minister Winsemius is aangekondigd dat het Rijk de nog resterende panorama's zal beschermen met het nieuwe instrument van de structuurvisie.

Nu het RPB heeft vastgesteld wat een panorama is, hoeveel we er van hebben en dat de helft daarvan ernstig wordt bedreigd door bouwplannen van gemeentelijke overheden, is het vraagstuk voldoende in kaart gebracht. Maar het Rijk kent zijn eigen beperkingen en onderkent ook de tijdgeest. En dus concluderen VROM en Verkeer en Waterstaat dat het onmogelijk is om alle resterende panorama's van rijkswegen te beschermen (bij die conclusie zullen vast dreigende schadeclaims vanwege het niet doorgaan van lokale plannen een rol hebben gespeeld).

Het Rijk legt de verantwoordelijkheid voor de snelwegpanorama's dus bij provincies en gemeente, op de allerbelangrijkste panorama's na. Er moet per slot wel iets gebeuren met de toezegging van Winsemius. En dus is nu besloten dat er een beperkt aantal 'nationale' panorama's zal komen, naast 'provinciale' en 'gemeentelijke' panorama's. Of dit vervolgens betekent dat de tien nationale panorama's ook met tien rijksbestemmingsplannen²¹ worden beschermd – hetgeen eigenlijk betekent dat het Rijk de betreffende gronden aan elke gemeentelijke zeggenschap onttrekt – dat is nog niet besloten.

Een dergelijke hiërarchie in panorama's heeft natuurlijk niets meer te maken met de beleving van de Volkskrant-lezer over verrommeling, maar dat lijkt in Den Haag nog niet doorgedrongen. De technocratische en bureaucratische werkelijkheid heeft daar de plaats ingenomen van de subjectieve emotie over teloorgegangene identiteit.

Dat die bureaucratische werkelijkheid tot absurde taferelen leidt, valt nu al te voorspellen. De Flevolandse gedeputeerde Ruimtelijke Ordening Anne Bliet²² betreurt bijvoorbeeld dat in haar provincie zo weinig snelwegpanorama's te vinden zijn: de fraaie A6 is bij wijlen een statige allee omzoomd door hoog opgaand populierenbos, maar je kan er dan inderdaad niet ver kijken. Ze zou bos moeten kappen om in aanmerking te komen voor de voordelen van het panorama-beleid, want elke provinciale en lokale bestuurder weet dat als het Rijk nieuw beleid afkondigt er ook een (vaak geheime) zak met geld wordt klaargezet, waar je als bestuurder onmiddellijk een greep in moet doen, want anders heb je het nakijken.

Adviesteam Ruimtelijke Kwaliteit

De oplossing van het vraagstuk van de verrommeling ligt dan ook helemaal niet bij de rijksoverheid. Natuurlijk, het is goed dat het Rijk het onderwerp agendeert en aandacht vraagt, maar het moet niet proberen ook de uitvoering ter hand te nemen.

Dat is ook niet nodig, omdat de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening (nWRO) interessante instrumenten biedt om, met erkenning van de bestuurlijke verantwoordelijkheden, toch ruimtelijke kwaliteit af te dwingen.

Elke gemeente en elke provincie moet straks een structuurvisie opstellen. Deze visies zijn uitdrukkelijk 'vormvrij' gelaten. Het staat gemeenten dus vrij om niet alleen toekomstplannen in de visie op te nemen ('Structuurvisie Hoogeveen 2015-2030'), maar het document ook te gebruiken – analoog aan de welstandsnota – voor een beschrijving en politiek-bestuurlijke waardering van de bestaande kwaliteiten van de gemeente. Het kan dan, net als de welstandsnota,

gebruikt worden om nieuwe plannen te beoordelen tegen de achtergrond van politiek vastgesteld kwaliteitsbeleid. In Noord-Holland is met een dergelijke werkwijze inmiddels enige ervaring opgedaan, zij het in het kader van de oude WRO. In het streekplan Noord-Holland-Noord is vastgelegd dat de provincie geen medewerking zal verlenen aan een bestemmingsplanwijziging of art. 19-procedure voor een bouwplan buiten de bebouwde kom, als er door de gemeente voor het betreffende plangebied geen beeldkwaliteitplan is opgesteld. In het vereiste beeldkwaliteitplan moet in elk geval worden ingegaan op de provinciale cultuurhistorische waardenkaart en de landschapsvisie.¹³ Voor de rest van de provincie is dezelfde procedure in voorbereiding.

Nieuwe plannen worden altijd met bombarie en een hoge mate van urgentie aan de gemeenteraad voorgelegd, en de geschiedenis leert dat het ontwikkelaars weinig moeite kost een 'ruimtelijke onderbouwing' te leveren die aantoont dat het project onontkoombaar is. Om te voorkomen dat de gemeenteraad wordt overbluft door gelikte presentaties van belanghebbende initiatiefnemers, dient de raad zich te laten bijstaan door een extern, onafhankelijk adviesteam, dat uitsluitend tot taak heeft de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe plannen te beoordelen, aan de hand van het vastgestelde kwaliteitsbeleid.

Natuurlijk kan een dergelijk adviesorgaan geen ruimtelijke kwaliteit waarborgen. Maar wel kan ze ervoor zorgen dat de gemeenteraad geen eenzijdig, door belangen getekend beeld voorgeschoteld krijgt, doch een eerlijk beeld van de consequenties van de ingreep voor de ruimtelijke kwaliteit. Feitelijk is de procedure te vergelijken met die voor een Milieu Effect Rapportage.

Deze Adviesteams Ruimtelijke Kwaliteit hebben een tweeledig doel. Ze bewaken, als 'extern geweten' van de gemeenteraad het vastgelegde kwaliteitsbeleid, net zoals de welstandscommissie het welstandsbeleid bewaakt. Maar daarnaast zijn de kwaliteitsteams bedoeld om particulieren te adviseren over de gewenste kwaliteit van de plannen die zij (met name in het landelijke gebied) ontwikkelen.¹⁴

De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening maakt het mogelijk om gemeenten te dwingen dergelijke adviesorganen in te stellen. Naast de structuurvisie introduceert de WRO de 'verordening', een instrument in handen van Rijk en provincies om essentiële beleidsdoelen te laten doorwerken op lokaal niveau. De verordening (op rijksniveau AmvB genoemd) lijkt een geschikt instrument om van gemeenten te eisen dat zij een extern en onafhankelijk adviesorgaan instellen dat de gemeenteraad adviseert over ruimtelijke kwaliteit.

Dergelijke adviesteams zouden de plaats kunnen innemen van de huidige welstandscommissies, maar dat kan natuurlijk niet van de ene dag op de andere. Op dit moment zijn welstandscommissies niet of nauwelijks geëquipeerd om uitspraken te doen over stedenbouwkundige of landschappelijke inpassing van bouwplannen en infrastructuur. De teams zullen dus anders van samenstelling moeten zijn (de VROM-raad noemt de disciplines landschapsarchitect, beplantingsdeskundige

en streekhistoricus, maar ook stedenbouwkundige en ecologische expertise lijkt gewenst) en een grondige scholing moeten ondergaan. Bovendien vraagt de precare situatie waarin enerzijds ruimtelijk kwaliteitsadvies gegeven wordt aan particulieren, terwijl hetzelfde team de plannen van die particulieren toetst aan het beleid nog nadere bestudering. Het is denkbaar dat de huidige welstandscommissies blijven bestaan, maar dat op een hoger schaalniveau ruimtelijke kwaliteitsteams worden ingesteld, zoals inmiddels trouwens bij een aantal regionale welstandsorganisaties ook is gebeurd (recent bij Welstandszorg Noord-Holland en Welstandszorg Noord-Brabant).

Het is zonder meer belangrijk om verrommeling te bestrijden. Welstandsorganisaties hebben daarin een historische opdracht. Het politieke klimaat biedt hen juist nu de gelegenheid om het oude imago van betuttelende bemoeial van zich af te schudden en zich te presenteren als een professionele en vanzelfsprekende teamspeler in ieders streven naar ruimtelijke kwaliteit.

- 1 Zie behalve het project 'Ruimtelijke Agenda' van de Volkskrant-redactie, gestart op 10-3-2007, bijvoorbeeld ook het verslag van de toer van een aantal Kamerleden in de privéjet van projectontwikkelaar Rudy Stronk (Volkskrant 27-1-2007), de oproep van Staatsbosbeheer om de verrommeling tot staan te brengen (verslag Nederlands Dagblad 26-5-2006) of de oproep van Geert Jansen 'Actievere aanpak verrommeling van Nederland gewenst' in CDA-Bestuursforum mei 2007.
- 2 Beleidsbrief 'Prioriteiten Milieu en Ruimte' van minister Cramer, 27 maart 2007.
- 3 Briefadvies 'Stuur op Mooi Nederland!', VROM-raad aan minister Cramer, 16-5-2007.
- 4 Dat blijkt o.m. uit het door de Volkskrant georganiseerde Ruimtelijk Debat, waaraan vele honderden krantenlezers via Internet hebben deelgenomen. De verrommeling van het landschap is in dat debat benoemd als een van de grootste vraagstukken van de ruimtelijke ordening.
- 5 Fred Schoorl: 'Cramer vs. Cramer', in: Ruimte in debat 03 2007, uitg. Ruimtelijk Planbureau.
- 6 F.R. Veeneklaas et al.: 'Verrommeling in Nederland', WOT-rapport 6, Alterra, Wageningen mei 2006.
- 7 Joost Schrijnen: 'De veranderende ruimtelijke identiteit van Nederland', in: S&RO 2007 / 3; uitg. Nirov. Hij schrijft daarin: 'Hoewel Nederland (ook) in het buitenland aanzien geniet door de van oorsprong goed georganiseerde ruimtelijke ordening, is onze samenleving ontevreden over het resultaat van die ordening. Verrommeling heet het nu, overigens tot stand gekomen in een periode met (ook veel) centrale sturing.'
- 8 D. Hamers en K. Nabielek: 'Bloeiende Bermen. Verstedelijking langs de snelweg'. Ruimtelijk Planbureau / NAI Uitgevers, 2006.
- 9 Maarten Piek et al.: 'Snelweg-panorama's in Nederland'. Ruimtelijk Planbureau / NAI Uitgevers, 2007.
- 10 W.T. Boersma en R. Kuiper: 'Verrommeling in beeld. Kaartbeelden van storende elementen in het Nederlandse landschap'. Milieu en Natuurplanbureau (RIVM), Bilthoven, z.j. [2006].
- 11 Eigenlijk 'inpassingsplannen', een nieuw instrument uit de Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening.
- 12 Aldus Blik in haar bijdrage aan het congres 'Publieke kwaliteit in private handen' dat de Federatie Welstand op 18 mei 2007 in de schouwburg van Almere organiseerde.
- 13 Provincie Noord-Holland: 'Beeldkwaliteitsplan; ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord', Haarlem, maart 2004. Zie ook: S. Buijs, M. van Diest en E. Stolk: 'Het veranderende landschap,' Uitg. WZNH, Alkmaar, februari 2007.
- 14 Dit voorstel komt dicht in de buurt van de 'vliegende brigades' die de VROM-raad wil inzetten in het landelijk gebied om een 'beschavingsoffensief' op gang te brengen, om te voorkomen dat overal in het land karakteristieke boerenerven volgeboetwd worden met boerderettes en notariswoningen. Zie het VROM-raad advies nr. 042, getiteld 'Meerwerk', Den Haag, 2004. Onlangs (31 mei 2007) heeft ook minister Cramer in de Tweede Kamer gerept van 'ruimtelijke kwaliteitsteams' die ondersteuning moeten bieden bij het voorkomen van verrommeling. Zie het persbericht 'Welstandscommissies worden ruimtelijke kwaliteitsteams', Federatie Welstand, 31 mei 2007. www.fw.nl/content.php?L1=7. Overigens denken zowel de Vrom-raad als de minister aan teams die niet op gemeentelijk niveau, maar op provinciale of landelijke schaal opereren.