

Aspecten der ruimtelijke ordening

Stedebouw en publieke controle

Drs. J. A. Launspach

Het proces van fundamentele democratisering, zoals Karl Mannheim het deelnemen van steeds bredere lagen aan het politieke, sociale en culturele leven heeft genoemd, kreeg op het terrein van het wonen zijn belangrijkste impuls door de Woningwet van 1901. Sindsdien kon in toenemende mate worden voldaan aan het verlangen naar een passende huisvesting voor iedereen. De ontwikkeling die toen inzette heeft op den duur de grote tegenstellingen in het uiterlijk van de woningen laten verdwijnen. Vroeger was er een duidelijk en algemeen aanvaard onderscheid tussen arbeiderswoningen en woningen voor de kleine middenstand. Nu is dat onderscheid niet zo duidelijk meer en ook niet zo algemeen meer aanvaard.

De aan de overheid toegekende beslissingsbevoegdheid over wat en hoe gebouwd zou worden werd sterk gedecentraliseerd. De vaststelling van een bouwverordening en van uitbreidingsplannen werd — onder goedkeuring van hoger gezag — aan de gemeenteraden overgelaten. Aan de lagere vertegenwoordigende lichamen viel daardoor een in de loop der jaren groeiende verantwoordelijkheid voor de aard, de structuur en de kwaliteit van onze gebouwde omgeving toe.

De ontwerpen voor uitbreidingsplannen (of bestemmingsplannen, zoals ze in de

nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening worden genoemd), die aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders worden voorgelegd en vervolgens bij de Raad ingediend, hebben alleen al door hun presentatie als kaart met bebouwingsvoorschriften op het eerste gezicht een sterk juridisch en civieltechnisch, dat wil zeggen gespecialiseerd karakter. Deze gespecialiseerde kennis is echter in beginsel overdraagbaar. Een burgemeester, een wethouder of een vertegenwoordiger in de Raad, die de moeite neemt zich in de materie in te werken, zal, gesteund door ambtelijke adviezen, zijn kritische, controlerende en amenderende taak, al is dit in de praktijk niet zo gemakkelijk, dus naar behoren kunnen vervullen.

Onvolledigheid van de controle

Er blijft echter één aspect, dat aan zijn bestuurlijke greep ontsnapt, ten eerste omdat het meestal niet expliciet uit het ontwerp-plan met toelichting blijkt en ten tweede omdat het behoort tot een kennisdomein dat niet zonder meer overdraagbaar is.

Het is dit als ongrijpbaar gevoelde „esthetische” aspect, dat de controleerbaarheid — essentieel in een democratische samenleving — weer op losse schroeven zet. De bestuurders kunnen meestal niet anders doen dan op gezag van hun adviseurs aannemen dat het plan „ook in

¹⁾ De stof voor dit artikel is gedeeltelijk ontleend aan een lezing voor de Afdeling van Bouwkundig Ingenieurs van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs op 13 oktober 1962 en aan twee colleges voor het Studium Generale 1962-'63 van de Rijksuniversiteit te Leiden.

esthetisch opzicht verantwoord is”.

Dat er een leemte in de communicatie bestaat, blijkt ook uit de neiging om wensens betreffende de vormgeving (in visuele zin) te verdedigen met rationeel klinkende argumenten. Een bekend voorbeeld is de motivering van hogere bouwvormen door een zo zuinig mogelijk grondgebruik. In hoeverre dit juist is, doet hier niet ter zake. Als een ontwerper de ervaring heeft opgedaan, dat zijn werkelijke motieven, hoe juist en belangrijk hij ze ook vindt, niet worden begrepen, zal hij de neiging hebben zich uitsluitend te bepalen tot argumenten die op zichzelf wel geldig zijn, maar voor hem slechts een secundaire betekenis hebben.²⁾ Er bestaat dus een verschil in referentiekader tussen degenen die voor een groot deel het ontwerp bepalen en de meerderheid dergenen die tot beoordelen geroepen zijn.³⁾ Een bevredigende democratische besluitvorming wordt hierdoor sterk bemoeilijkt.

Wat houdt de stedenbouwkundige besluitvorming in?

Deze vraag verwijst naar een andere, ruimere vraag: Wat is de taak van de stedenbouw in onze samenleving?

Als men denkt aan de geschiedenis en de sociale betekenis van de Woningwet, is het verklaarbaar, dat men in de kringen van het bestuur vooral de vaststelling van plannen als doel van de ruimtelijke ordening ziet. Is echter in ruimer historisch en maatschappelijk kader het doel van de stedenbouw niet veeleer het scheppen van onze gebouwde omgeving? Ik bedoel daarmee ons bestaansmilieu voor zover dit het kenmerk heeft van vast-

heid en duurzaamheid. Voortdurend zijn wij bezig deze gebouwde omgeving uit te breiden, te veranderen en te herschepenen. Omgekeerd draagt dit geschapen milieu ertoe bij dat ons materiële, sociale en geestelijke bestaan in betrekkelijk vaste matrijzen wordt gestructureerd. Dit is de reden waarom de samenleving zich door wetten, verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en financiële regelingen zo intensief met het bouwen bemoeit en waarom de stedenbouw principieel een publiek karakter heeft.

In „Verkenningen in de stedenbouw” heb ik getracht enkele functies van onze gebouwde omgeving te onderscheiden. Ik zou het nu zo willen formuleren, dat onze instelling op onze omgeving verschillend kan zijn en dat aan deze instellingen verschillende functies van onze omgeving voor de samenleving beantwoorden.

De drie destijds genoemde functies, corresponderend met drie voor de stedenbouw relevante wijzen van zich instellen zijn:

de utilitaire,

de socioculturele (symbolische) en de esthetische functie.

Omdat ik voor een uiteenzetting naar het aangehaalde artikel meen te mogen verwijzen, kan ik hier met enkele korte opmerkingen volstaan.

Wij kunnen de dingen om ons heen zien als voor ons ten gebruike staand. Bij het woord utilitair denken wij meer aan de herkomst „utilis”, bruikbaar, waarvan weer het Franse „outil”, gereedschap is afgeleid, dan aan het engere begrip „nuttig”. Heidegger spreekt in „Sein und

²⁾ Zie het Rapport Laag of hoog bouwen en wonen, 1961, en J. A. Launspach, Verkenningen in de stedenbouw, Stedenbouw en Volkshuisvesting, mei en juni 1960.

³⁾ Vgl. D. de Jonge, Moderne woonidealen en woonwensen in Nederland, 1960.

Zeit" over het „Zuhandene" of nog korter „Zeug".

De socioculturele instelling is het typisch menselijke vermogen om objecten te zien als staande voor iets anders, waarnaar zij verwijzen. Dit is de symbolische functie van de dingen om ons heen. Datgene waarnaar verwezen wordt behoeft niet altijd in woorden uitdrukbaar te zijn. De taal is slechts één van de symbolische media waarover wij beschikken. Tussen het symbool en het gesymboliseerde behoeft ook geen vast verband te bestaan. Ieder heeft uiteraard zijn eigen persoonlijke symbolen, maar deze zijn maatschappelijk niet relevant. Dat worden zij pas, wanneer zij door een groep in een bepaalde socioculturele samenhang begrepen worden.

Het spreekt vanzelf, dat de zichtbare dingen en daaronder weer die, welke zich als gebouwde omgeving door hun vastheid, duurzaamheid en openbaarheid onderscheiden, een belangrijk aandeel hebben in deze door de mens geschapen symbolenwereld.

Bij de esthetische instelling valt de nadruk op de „uiterlijke" vorm, die vrijwel steeds ook een verwijzende betekenis heeft in de hierboven aangeduide zin. Onder de vele dingen om ons heen zijn er objecten die alleen tot hun recht komen, ook in hun socioculturele betekenis, als ze met een esthetische instelling worden gezien. Het waargenomene wordt dan echter primair niet ervaren als gebruiksding of als symbolisch verwijzend medium, maar letterlijk „met het oog op" zijn vormkwaliteiten.

Als het doel van de stedenbouwkundige activiteit het scheppen van een gebouw-

de omgeving is ten behoeve van het menselijk bestaan, welke plaats heeft dan het *plan* in deze activiteit?

Blijkbaar neemt het een plaats tussen ontwerp en uitvoering in, vergelijkbaar met een muziekpartituur, de geschreven tekst van een toneelstuk of de choreografie voor een ballet. Zoals de partituur, de toneeltekst en de choreografie slechts een middel zijn om tot het doel, de uitvoering, het werkstuk, te geraken en zoals dit werkstuk het kunstwerk is, waarop aller activiteit is gericht, zo kan ook het plan worden gezien als een objectivering⁴⁾ van het ontwerp, een objectivering die aan de „executanten" nog een grote vrijheid van interpretatie toelaat.

Het is niet de bedoeling van dit artikel deze vergelijking verder uit te werken. Alleen de vraag, wie in de stedenbouw de executanten zijn, behoeft ons hier te interesseren. Dit zijn de opdrachtgevers (particulieren en overheid), de architecten en andere uitvoerders — in ons land vrijwel uitsluitend overheidsorganen —, die de aanleg van wegen en plantsoenen tot taak hebben.

Daarnaast is het plan ook een verordening, die aangeeft waar, wat en onder welke omstandigheden gebouwd mag worden. Deze tweede functie is echter, zoals zonder meer duidelijk is, ondergeschikt aan de eerste.

De verordenende functie kan buiten beschouwing blijven, omdat hier controle mogelijk is, nl. door juridisch geschoolde, in dit werk gespecialiseerde ambtenaren. De moeilijkheid blijkt dus te schuilen in de „partituur-functie".

Voor het utilitaire aspect van deze partituur-functie is beoordeling eveneens

⁴⁾ In de zin van los maken van de maker, zodat het voor ieder toegankelijk en als een zelfstandig object hanteerbaar wordt.

mogelijk door praktijk-ervaring en door het advies van sociaal-wetenschappelijk geschoolden, die zich in dit werk hebben gespecialiseerd.⁵⁾

De controle van de gebouwde omgeving in een democratische samenleving. Voor het socioculturele en esthetische aspect (die ik verder gemakshalve wil samenvatten als het visuele aspect) kent de hedendaagse bestuurspraktijk echter nog geen bevredigende beoordeling. Om er achter te komen hoe deze situatie ontstaan is, kunnen wij ons opnieuw tot Mannheim wenden, die een van zijn verhandelingen heeft gewijd aan de problemen, verbonden aan de democratisering van de cultuur.⁶⁾

Hij zet uiteen dat in een voor-democratische samenleving de verschillen die geacht worden te bestaan tussen degenen die gezag uitoefenen en de overigen, van kwalitatieve aard zijn. De leiders worden geacht van hogere orde te zijn. In een samenleving die zich beweegt in de richting van een politieke democratie worden de leiders echter niet van essentieel ander gehalte geacht dan de geleiden. De democratie berust immers op het beginsel dat alle mensen in wezen gelijk zijn.

Dezelfde overgang van essentieel onderscheid naar gradueel, niet-essentieel onderscheid kan, zoals Mannheim uiteenzet, ook buiten het politieke terrein worden waargenomen. Volgens de in onze hedendaagse samenleving bestaande pedagogische opvattingen is muzikale begaafdheid niet iets dat men hetzij bezit of mist, maar een vermogen dat in beginsel in ieder kind aanwezig is. In het

wetenschappelijk denken moeten de resultaten bereikbaar zijn voor ieder die zich de moeite wil getroosten stap voor stap de procedure te volgen.

Aan dit ideaal van onbeperkte toegankelijkheid en mededeelbaarheid zijn echter grenzen gesteld. Kunstcritici en kunsthistorici ontlenen hun inzichten aan een soort ervaring die niet zonder meer door iedereen gedeeld kan worden. Theorieën die op deze terreinen worden opgesteld, kunnen niet zodanig worden geformuleerd en geobjectiveerd dat iedereen ze kan reproduceren.

De kennis die de „connoisseur” bezit is niet te leren zoals natuurwetenschap geleerd kan worden. Om tot deze soort van kennis te geraken moet de leerling in contact treden met de kunstwerken zelf en er door worden geraakt in de diepere lagen van zijn persoonlijkheid, emotioneel, intellectueel en spiritueel. Zulke ervaringen zijn niet volledig overdraagbaar. Omdat dit weten alleen toegankelijk is voor de „kenners”, is het, zo gezien, niet strikt democratisch van karakter.

Het is belangwekkend na te gaan, voegt Mannheim hieraan toe, wat er met dit type weten in een democratische samenleving gebeurt. Als eerste reactie zal men trachten het te devalueren als niet geheel en al mededeelbaar en aantoonbaar, dus niet „exact”.

Dit is inderdaad een reactie die we in de praktijk van de stedenbouw dikwijls tegenkomen. „Het esthetische” wordt vaak gezien als een extra, als toevoeging aan fysieke structuren die in de eerste plaats *bruikbaar* moeten zijn. De stedenbouwkun-

⁵⁾ Het doet hier niet ter zake, dat de 'utilitaire' controle soms, geheel of gedeeltelijk, al in het ontwerp aanwezig is, doordat het resultaat van onderzoek wordt gepubliceerd. De mogelijkheid van beoordeling is dan gegeven, doordat vooraf rekenschap is afgelegd.

⁶⁾ Essays on the sociology of culture, 1956, pp. 181-186.

dige ontwerpers zijn in deze zienswijze halve artisten, welke „visuele” wensen men enerzijds eerbiedigt, anderzijds niet au sérieux neemt. Men komt aan die wensen tegemoet, omdat ze niet van het aangeboden ontwerp kunnen worden losgemaakt, maar ook omdat „het esthetische” toch wel een zekere waarde heeft in onze samenleving.

Hoe hierin verandering te brengen?

Hoe kan deze kennelijke storing in het bevredigend functioneren van het proces van fysieke milieuschepping worden opgeheven of althans zoveel mogelijk van zijn nadelige werking worden ontdaan? Wij kunnen ons naar twee kanten wenden om aanwijzingen te vinden voor een antwoord: naar de kant van de ontwerpers en naar de kant van de tot verantwoordelijk beslissen geroepen bestuurders.

De eerste richting wordt door Mannheim zelf gewezen in aansluiting op het al aangehaalde deel van zijn betoog.

De disciplines in kwestie kunnen namelijk zelf aan de heersende wens naar exactheid voldoen door naar meer „objectieve” methoden te zoeken. Men kan bijvoorbeeld proberen het weten van de kenner steeds meer te articuleren.

“This ‘articulation’ of a global intuition must be distinguished from ‘analysis’ even though these operations are often confused. When we ‘analyse’ a complex object, we are interested in discovering the simple, elementary parts of which it is composed. The object as a whole disappears in this process: it will no longer be recognizable from the elements brought to light by the analysis. ‘Articulation’ on the other hand, while it also seeks to discover simple components of a complex whole, never loses sight of

the way in which the parts combine to make a whole. The complex object always remains in sight during the process. For example, I may point out the details of a façade one by one, calling attention to the various features of the windows, balconies, doors, etc. This is ‘articulation’, for the detailed observation of the parts merely serves to attain a fuller understanding of the whole.

Everyday, pre-scientific experience has always made use of the procedure of ‘articulation’, while the natural sciences, afraid of remaining on a ‘pre-scientific’ level, have abandoned ‘articulation’ and cultivated ‘analysis’ exclusively.

Articulation, however, must be recognized as a legitimate method. There are certain cultural objects which we cannot study satisfactorily without learning to see how the whole emerges from the parts. By refining and developing their methods of articulation, those cultural sciences which have to do with aesthetic and similar objects achieve a gain in communicability. They can in this way become more and more attuned to the democratizing trend of our culture, even though the communicability they can attain must remain limited.”⁷⁾

Op het terrein van de stedenbouw is articulatie op verschillende manieren denkbaar. In de eerste plaats kan men laten zien wat de functie van de stedenbouw in de samenleving is en op welke manier deze taak wordt vervuld. Dit artikel is opnieuw een gedeeltelijke poging daartoe. Langs deze weg kan wel is waar niet worden aangetoond, maar wel verduidelijkt welke onmisbare betekenis de vormverscheidenheid voor het menselijk bestaan heeft.

In de tweede plaats is articulatie mogelijk

⁷⁾ T.a.p., pp. 186-187.

bij de presentatie van het plan. Volgens de wet bestaat dit uit een tekening, bouwingsvoorschriften en een toelichting. Maar het laatste stuk dat evenals de overige in concept wordt opgesteld door een particulier stedenbouwkundig bureau of de gemeentelijke dienst voor openbare werken, wordt lang niet altijd voldoende gebruikt om de visuele intenties van de ontwerper te verduidelijken. Als het al niet geheel en al blijft bij een beschrijving van het wegensysteem en de aard en de ligging van de overige bestemmingen, wordt het vormaspect dikwijls met enkele sjabloon-uitdrukkingen afgedaan. Dit maakt naast de nuchtere beschrijving van de utilitaire kant meestal ook nog een min of meer gezwollen indruk. Het ideaal zou een toelichting zijn waarin *alle* aspecten tot hun recht komen. Maar dan zou men ook moeten proberen het jargon, dat voor ingewijden duidelijk, maar voor buitenstaanders grotendeels onbegrijpelijk is, door een meer gearticuleerd taalgebruik te vervangen. De moeite die deze manier van presentatie aan de opstellers ongetwijfeld kost, zou een bijzonder gunstige uitwerking kunnen hebben. Ook de pers zou een waardevolle bijdrage kunnen leveren door de ingediende plannen kritisch te bespreken. Dit moet echter voorlopig een vrome wens blijven, omdat het ook in de vakpers aan goede stedenbouwkundige critiek teveel ontbreekt. Langs verschillende wegen blijkt dus articulatie mogelijk.⁸⁾ Toch is het onontkoombaar, dat er in het stedenbouwkundige werkstuk een niet mededeelbare

kern overblijft, een kern die alleen toegankelijk is voor een spontaan tot het essentiële doordringend begrip van de kant van de beschouwer.

In tegenstelling tot de meeste andere kunstvormen bestaat het publiek hier echter niet uit de appreciërende museum- of concertbezoekers, maar uit de bewoners zelf.

Over de mogelijkheid van dit spontane begrip voor het vormaspect bij het publiek is Mannheim blijkbaar niet optimistisch. Hij besluit zijn aangehaalde betoog met de conclusie, dat in een democratische samenleving meer dan in een aristocratie de neiging bestaat de betrekkingen tussen de dingen tot abstracties te herleiden (want evenals de analyse is ook de articulatie een abstraherend middel om de mededeelbaarheid te vergroten), kwalitatieve elementen uit de ervaringswereld te weren en de waarde van kwalitatieve kennis niet hoog aan te slaan.⁹⁾

Wij mogen ons echter afvragen of Mannheim, die zijn „Essays on the sociology of culture” nog in zijn „Duitse” tijd heeft geschreven, op dit punt niet te donker heeft gezien. Zoals het experiment van „Nationaal Kunstbezit” heeft aangetoond, kunnen de massa-communucatiemiddelen met succes gebruikt worden voor het wekken van begrip voor kunst bij een breed publiek. Een ander belangrijk medium is het onderwijs, waarin nieuwe opvattingen over vrije expressie en esthetische vorming zienderogen veld winnen. Ook de musea gaan zich door sterk veranderde methoden van expositie, voor-

⁸⁾ Een belangwekkende poging is ook gedaan in „The image of the city” door Kevin Lynch, evenals de gedeeltelijke navolging door dr. D. de Jonge in „stedelijke structuurbeelden” besproken in De Ingenieur van 26 april 1963.

Het eerstgenoemde boek is een fraaie toepassing op stedenbouwkundig terrein van het aan de architectuur ontleende voorbeeld van articulatie in het citaat van Mannheim.

⁹⁾ T.a.p., p. 188.

lichting en publiekwerving steeds meer op hun taak in de hedendaagse samenleving instellen.¹⁰⁾ Een democratische samenleving is blijkbaar in staat de groep van kunstzinnig gevormden sterk te verbreden. Langs deze weg zou op den duur in het algemeen, en dus ook ten aanzien van onze gebouwde omgeving, een grotere waardering voor de „vormentaal” kunnen ontstaan.

Een bevredigende communicatie in het stedenbouwkundige werk is van de voortgang van dit proces afhankelijk, maar tegelijkertijd kan onze gebouwde omgeving zelf een belangrijk aandeel in deze voortgang hebben. De mogelijkheid daartoe is gegeven door twee kenmerken van dit milieu: de openbaarheid en de binding aan een praktische opgaaf. De gebouwde omgeving staat midden in het leven, behoort tot ons bestaan. Architectonische en stedenbouwkundige realisaties zijn in dit opzicht verwant aan de goed gevormde gebruiksvoorwerpen die de hedendaagse industrie ons ter beschikking stelt. Alleen kan de gebouwde omgeving een veel boeiender, genuanceerder en belangwekkender taal tot ons spreken dan de fraaiste gebruiksvoorwerpen.

Het humanistische beschavingsideaal van de vorige eeuw is, zoals Mannheim opmerkt, te beperkt voor de culturele behoeften van onze hedendaagse massademocratie. De aan dit ideaal inherente eenzijdige esthetische instelling staat ver af van „the stark realities of life”.¹¹⁾ Bij het zoeken naar de voorwaarden waaronder de stedenbouw in onze hedendaagse samenleving kan functioneren, ontdekken wij een belangrijk positief element.

Want de gebouwde omgeving, waar wij collectief en individueel elke dag in en mee verkeren, weerspiegelt tegelijk de praktische, nuchtere en de ideële kanten van ons bestaan. En dit niet in poëzie, maar zoals wij werkelijk onze existentie beleven, in verschillende dimensies tegelijk, ononderscheidbaar dooreengeweven. De stedenbouw zelf kan dus het vermogen tot visuele appreciatie vergroten en daardoor bevorderen dat steeds meer burgers „kenners” worden, in staat om mee te oordelen, ook over het esthetische aspect van de stedenbouwkundige vormgeving.

Het wordt tijd samenvattend terug te keren naar de kern van het betoog: de bestuurlijke controle op de stedenbouwkundige activiteit, in het bijzonder wat het esthetische aspect betreft. Het lijkt voor colleges van burgemeester en wethouders — die weer worden gecontroleerd door de gemeenteraad — onmogelijk dit werk zelf te doen. Christopher Tunnard, die er de nadruk op legt dat de werkelijke „planner” de opdrachtgever, dus de overheid is, stelt daarom voor dat op het beleidsniveau deze taak wordt opgedragen aan een bestuursambtenaar.¹²⁾ Deze moet in staat zijn de bestuurlijke intenties over te brengen naar het technische niveau en omgekeerd het proces van onderzoek en ontwerp kritisch begeleiden.

Het probleem van de controleerbaarheid wordt hierdoor niet met één slag opgelost — wie controleert de „manager”? — maar kan, wanneer deze functie van intermediair door een geschikte en vertrouwde figuur wordt bekleed, een veel minder scherpe vorm krijgen. De tussen-

¹⁰⁾ Vgl. ook denkbeelden van de 'education through art'-beweging in Engeland (zie o.a. Kunst en Opvoeding, november 1962).

¹¹⁾ T.a.p., p. 233.

¹²⁾ The city of man, 1953, p. 364 e.v.

persoon kan uiteraard niet verder gaan dan naar hij vermoedt bestuurlijk haalbaar is. De kwaliteit van het stedenbouwkundige werk blijft dus toch gebonden aan het vormbesef van de bestuurders en via deze van de publieke opinie. Een zo algemeen mogelijk gevoel voor visuele hoedanigheden blijft dus nodig, niet alleen voor het vaststellen van plannen,

maar ook voor het eigenlijke doel van de stedenbouw, de realisatie, die, met een tamelijk grote marge van vrijheid wat de vormgeving betreft, in handen is van een verscheidenheid van personen en organen.¹³⁾ Deze behoren slechts voor een deel tot de overheidssfeer en dan nog tot een heel andere sector dan het stedenbouwkundige werk.

¹³⁾ Vgl. G. Holmes Perkins in zijn bijdrage voor de bundel *Planning and the urban community*, ed. by S. Perloff, 1961: „High on the city planner's list of problems must be that of finding a way of making others aware of the impact of apparently unconnected acts upon the shape and the quality of the city” (p. 181).