een functie voor het verleden

Een functie voor het verleden

Slotdocument van het project Bescherming & Bestemming

auteurs
Arnold van der Valk
Jean-Paul Corten

m.m.v.
Ronald van Ark
Remco Jutstra

Een samenwerkingsproject van

Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR), Wageningen
Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ), Zeist
Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), Amersfoort

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide 1

1. Inleiding 3

Introductie 3

Aanleiding, voorgeschiedenis en vervolg 4

Probleemstelling 5

2. Verkenningen 7

Introductie 7

Het wettelijke kader 7

De fundamentele herziening van de WRO 9

Bescherming in veranderend perspectief 10

Probleemanalyse 12

3. Verslag van de workshops 15

Introductie 15

Uitkomsten van de eerste sessie 15

Uitkomsten van de tweede en derde sessie 17

Uitkomsten van de vierde sessie in het kloosterdorp Steyl 19

4. Conclusies 21

Introductie 21

De reikwijdte van het instrument 21

Aanbevelingen 24

Het vervolgtraject 28

Bijlagen

Bijlage 1. Deelnemers aan de workshops 31

Bijlage 2. Vooraf geïnterviewde personen 33

Bijlage 3. Literatuurlijst 35

Ten geleide

Het rapport dat voor u ligt doet verslag van het project Bescherming & Bestemming (B&B), zoals dat is uitgevoerd in het jaar 2005. Onderwerp van dit project is de relatie tussen het rijksbeschermd gezicht en het gemeentelijk bestemmingsplan. Beide zijn met elkaar verbonden door de Monumentenwet 1988, die van de gemeente een ruimtelijk beleid verwacht voor gebieden die door het rijk zijn aangewezen als beschermd gezicht. Op deze wijze worden de voorwaarden gecreëerd voor een vitale en kwalitatief hoogwaardige toekomst van historisch waardevolle gebieden. Het handelen van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) op dit gebied bestaat uit het participeren in het complexe proces van de ruimtelijke ordening en is gericht op de advisering van de gemeentelijke overheid.
Doel van het project is een kritische beschouwing van het eigen handelen van de RDMZ in dit ruimtelijke ordeningsproces, en waar nodig en mogelijk de versterking of verbetering daarvan. Concrete aanleiding voor dit project was een brief van de Commissie Bescherming en Ontwikkeling, die aangaf dat het planologisch rechtgevolg van de aanwijzing onvoldoende uit de verf komt. Vanwege de interne doelstelling is dit rapport vooral geschreven voor gebruik en uitwerking binnen de eigen gelederen. Een vertaling van de uitkomsten van het project naar publieksgerichte acties komt aan bod in het vervolgtraject.
Omdat De RDMZ en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB) op weg zijn naar een gemeenschappelijke erfgoeddienst, zijn ook medewerkers van de laatste Dienst bij dit project betrokken. Aangezien het handelen van de erfgoeddienst is gericht op de advisering van de gemeentelijke overheid, is ook een drietal gemeenten bij het project betrokken. Op grond van omvang en actuele ruimtelijke problematiek zijn daarvoor geselecteerd de gemeenten Venlo, Groningen en Hilversum. Daar een zekere distantie is vereist om het eigen handelen te analyseren, is de begeleiding van het project en de organisatie van de workshops uit handen gegeven aan een onafhankelijke externe partij, te weten prof. dr. A.J.J. van der Valk, hoogleraar Landgebruikplanning aan Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). Hij is daarbij geassisteerd door twee medewerkers van zijn vakgroep.

De resultaten van het project zijn bij het verschijnen van dit rapport reeds geaccordeerd door het DT/MT van ROB/RDMZ. Daarbij is aan de werkgroep B&B de opdracht gegeven de aanbevelingen uit te werken in een plan van aanpak. Tot slot vormt het

project B&B onderdeel van het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, een gezamenlijk programma van de departementen van OCW, VROM, LNV, V&W, EZ, Defensie en BuZa. Een van de acties uit dit programma – actie B3 – richt zich op de optimale benutting van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht bij de opgaven rondom behoud en ontwikkeling in het stedelijk en landelijk gebied. In dit kader en volgend op het project B&B zal ook de toepasbaarheid van het instrument beschermd gezicht voor de naoorlogse stad en het cultuurlandschap worden bekeken.

Peter Nijhof,
voorzitter van de werkgroep B&B
juni 2006

1. Inleiding

Introductie

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn wettelijk bevoegd om gezamenlijk beschermde stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) heeft de taak om de aanwijzingsprocedure en het belangrijkste daaruit voortvloeiende rechtsgevolg, het opstellen van een bestemmingsplan, te begeleiden. Aangezien het de gemeenteraad is die een bestemmingsplan vaststelt, is een goed samenspel tussen de Rijksdienst en de betreffende gemeente gewenst. In dat samenspel treden veranderingen op als gevolg van de dynamiek in de samenleving en onder invloed van wijzigingen in het openbaar bestuur. Een verschuiving van een toetsende rol naar een meer adviserende en anticiperende rol voor de Rijksdienst vormt de onmiddellijke aanleiding voor het interactieve proces van gedachtevorming waarvan dit rapport de neerslag vormt. Uitgangspunt is de overweging dat het instrument gedurende meer dan veertig jaar vruchten heeft afgeworpen. Op dit moment zijn meer dan 350 beschermde gezichten aangewezen. Het betreft hier met name stads- en dorpskernen die vóór het midden van de negentiende eeuw zijn ontstaan. Nieuwe generaties van te beschermen stads- en dorpsgezichten brengen specifieke nieuwe problemen met zich mee en vragen om innovatieve oplossingen en instrumenten. In dit rapport wordt verslag gedaan van een interactief proces van gedachtewisseling van deskundigen uit de RDMZ, ROB en Commissie Bescherming en Ontwikkeling met enkele gemeenteambtenaren en onderzoekers van de leerstoelgroep Landgebruiksplanning van Wageningen Universiteit over deze zaken.

Dit slotdocument bevat een beknopt verslag van de belangrijkste bevindingen. In de tekst is een poging gedaan om de uiteenlopende opvattingen, die in de interactieve sessies aan het licht zijn gekomen, te ordenen. Deze ordening en de conclusies komen voor rekening van de auteurs van het rapport. Zij hebben nota genomen van op- en aanmerkingen die de deelnemers aan de sessies hebben geleverd, mondeling en in geschreven vorm. Verder zijn de teksten besproken met de begeleidingscommissie RDMZ. Aanvullende informatie over de deelnemers en interviews met ervaringsdeskundigen zijn opgenomen in de bijlagen.

De auteurs zijn de deelnemers aan de brainstormsessies en de leden van de begeleidingscommissie erkentelijk voor hun deelname en voor het commentaar op de verslagen en conceptteksten. Een en ander geeft blijk van een grote mate van betrokkenheid bij het zoeken naar een eigentijdse vorm van bescherming van stads- en dorpsgezichten. Kenmerkend voor die eigentijdse aanpak is de noodzaak voor de RDMZ om "voorop te lopen en vooruit te kijken" zoals een van de deelnemers het treffend heeft uitgedrukt.

Aanleiding, voorgeschiedenis en vervolg

Het project Bescherming & Bestemming kent een lange voorgeschiedenis, die begint bij de Commissie Bescherming en Ontwikkeling. Bij de behandeling van de adviesaanvragen voor de zogenaamde MSP-gezichten wees zij op de beschrijvende aard van de toelichtingen bij de aanwijzingen. Deze geven geen inzicht in de ontwikkelingspotenties van de te beschermen gebieden en bieden om die reden in de ogen van de commissie onvoldoende aanknopingspunten voor het beoogde ruimtelijk beleid. De commissie constateerde bovendien dat het rechtsgevolg van de aanwijzingen zich vooral richt op de regelgeving voor een fysieke instandhouding. Het door de wetgever beoogde planologisch rechtsgevolg, dat de maatschappelijke voorwaarden moet creëren voor de instandhouding, kwam naar het oordeel van de commissie onvoldoende uit de verf.

Om deze problematiek te analyseren en een oplossingsrichting aan te dragen, stelde de Directie van de RDMZ een werkgroep in onder de naam Project Operationalisering Toelichtingen (POT). Tijdens het oriënterende onderzoek en de daaropvolgende discussieronde bleek dat de problematiek rondom de beschermde gezichten breder en dieper is dan aanvankelijk door de commissie verwoord. Uit gesprekken met de eigen consulenten kwam naar voren dat het instrument op uiteenlopende wijzen wordt toegepast. Er bleek om die reden behoefte te bestaan aan interne afstemming en uitwisseling van expertise. Het belang daarvan is des te groter, nu een ervaren generatie van consulenten binnen de RDMZ wordt afgewisseld door een nieuwe. Uit de contacten met het locale bestuur kwam naar voren dat de gemeentelijke praktijk in de loop van de jaren is gewijzigd en de actualiteit verschoven. Discussies op centraal beleidsniveau gaven aan dat de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening nadere eisen zal stellen aan de werkwijze van de RDMZ en andere voorwaarden zal stellen aan de toepassing van het instrument. Voorts is duidelijk geworden dat de recente aandacht voor het landschappelijk erfgoed en de wederopbouwperiode nieuwe

beschermingsvragen en -opgaven stelt. Ten slotte heeft ook de aanstaande fusie tussen ROB en RDMZ gevolgen voor de gewenste omgang met beschermde gezichten. De werkgroep POT heeft haar werkzaamheden afgerond met de opdrachtformulering voor het project Bescherming & Bestemming.

Het voorliggende rapport vormt het eindproduct van het project Bescherming & Bestemming. Dit project vormt op zijn beurt de eerste van een drietal acties die in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur zijn genoemd en tot doel hebben het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht optimaal te benutten bij opgaven rondom behoud en ontwikkeling in het stedelijk en landelijk gebied. De hierop volgende acties hebben betrekking op de vroeg naoorlogse stad en het cultuurlandschappelijk erfgoed.

Probleemstelling

Zoals hiervoor verwoord, heeft het project Bescherming & Bestemming tot doel het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht optimaal in te zetten en te benutten. De probleemstelling die hieruit voortvloeit, luidt als volgt.

Op welke wijze kan een ontwikkelingsgerichte omgang met het instrument beschermd gezicht worden bevorderd, die recht doet aan
- de eisen van bescherming,
- de behoeften van de gebruikers (i.c. de gemeenten),
- de huidige planologische inzichten,
- de te verwachten voorwaarden die de nieuwe Wro stelt.

Daarbij staat de rol van de RDMZ centraal en een eenduidige advisering aan gemeenten over de bestemmingsplannen die als uitvloeisel van de aanwijzing worden opgesteld.

2. VERKENNINGEN

Introductie

De verkenningen die aan het project B&B zijn voorafgegaan, zijn enerzijds verricht door de werkgroep POT en anderzijds door de WUR. Zij dienen als achtergrond voor het project en stellen kaders aan de uitvoering. Allereerst is de relevante wetgeving geanalyseerd, bestaande uit de Monumentenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet. Voorts is de geschiedenis van het instrument en zijn toepassing onderzocht. Tot slot zijn de betrokken actoren gevraagd naar hun bevindingen.

Het wettelijke kader

Al sinds de Monumentenwet van 1961 bestaat de mogelijkheid om gebieden aan te wijzen als beschermd stads- of dorpsgezicht. Bij de wijziging van de Monumentenwet in 1988 is het begrip 'stads- en dorpsgezichten' opnieuw gedefinieerd, "teneinde tot uitdrukking te brengen dat naast visuele elementen ook andere aspecten bij de bescherming van stads- en dorpsgezichten een bepalende rol spelen […]".[1] In artikel 1, lid f van de Monumentenwet 1988 worden stads- en dorpsgezichten daarom omschreven als groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich één of meerdere monumenten bevinden. Daarmee werd beoogd "waarborgen te scheppen voor het behoud van vanuit een architectonisch en (cultuur-) historisch oogpunt waardevolle gebieden. Bij de steden of dorpen of delen daarvan, die in aanmerking komen voor een aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht gaat het niet alleen om schoonheid, bepaald door architectonisch waardevolle bebouwing, maar ook om andere voor het karakter van die gebieden bepalende factoren als het historisch gegroeide stedenbouwkundig patroon, gevormd door de nederzettingsstructuur, de verhouding tussen de bebouwde en onbebouwde ruimten, de bouwvormen en de samenhang in het gebruik van de grond en opstallen."[2]

In artikel 35 van dezelfde wet staat vermeld hoe de aanwijzing totstandkomt, onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Weten-

[1] Memorie van Toelichting op de Vervanging van de Monumentenwet, p. 6
[2] Memorie van Toelichting op de Vervanging van de Monumentenwet, p. 6

schap en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het initiatief ligt daarbij bij de Minister belast met de zorg voor het erfgoed. Voor het evenwel tot een gezamenlijk besluit komt, wordt een zware en langdurige adviesronde gehouden. Daarbij wordt niet alleen de gemeenteraad (die in eerste instantie met het rechtsgevolg wordt geconfronteerd) maar ook gedeputeerde staten (vanwege hun bevoegdheid tot het goedkeuren van het gemeentelijke bestemmingsplan), de Raad voor Cultuur (vanwege haar kennis over het cultureel erfgoed) en de Rijksplanologische Commissie (voor een centrale afstemming van rijksbeleid) betrokken. Voor een soepel en vlot verloop van de door de wetgever bepaalde procedure, is een commissie van vooroverleg ingesteld. Ten behoeve van de zogenaamde Versnellingoperatie, betreffende de bescherming van gebieden met een ontstaansgeschiedenis die teruggaat tot vóór 1850, was dit de Commissie De Cler (1988-1992). Ten behoeve van het Monumenten Selectieproject, dat de bescherming betreft van gebieden die zijn ontstaan of ontworpen in de periode 1850-1940, is in 1994 de Commissie Bescherming en Ontwikkeling ingesteld.
Op grond van dit beschermingsartikel (en het daaraan voorafgaande art. 20 van de Monumentenwet van 1961) zijn per medio 2005 354 gebieden aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht. 328 daarvan zijn 'oude' gezichten en 26 zijn 'jonge' gezichten. In het kader van het MSP worden nog eens zo'n 146 aanwijzingen verwacht, zodat in 2007 het aantal beschermde stads- en dorpsgezichten rond de 500 zal liggen.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening regelt de totstandkoming van het bestemmingsplan dat als uitvloeisel van de aanwijzing door de gemeente dient te worden opgesteld. Hoewel normaliter geen bestemmingsplanverplichting geldt binnen de bebouwde kom, geldt dat wél bij een aanwijzing ex artikel 35 van de Monumentenwet 1988. (Men dient daarbij voor ogen te houden dat ten tijde van de totstandkoming van de wet, de overgrote meerderheid van de beschermenswaardig geachte gebieden binnen de bebouwde kom lag. Dat daarin verschuiving is opgetreden, komt hierna aan de orde.) In het bestemmingsplan worden op grond van politieke afwegingen locatie-functiekeuzen gemaakt die tot doel hebben de vitaliteit en leefbaarheid van het gebied te bevorderen. In het geval van een beschermd gezicht worden deze locatie-functiekeuzen bovendien getoetst op de waarborgen die zij scheppen voor behoud van het waardevol geachte gebied. Omdat deze toets bij elke wijzing van het bestemmingsplan op eenzelfde wijze zal plaatsvinden, biedt de bescherming

als stads- of dorpsgezicht in de eerste plaats continuïteit aan het gemeentelijk ruimtelijk beleid en rechtszekerheid aan de belanghebbenden.
Opmerkelijk is dat de Staatssecretaris voor Cultuur door de wetgever een initiërende rol in het ruimtelijk beleid is opgedragen; een beleid dat bepaald verder strekt dan de historische factor. In internationaal perspectief bezien is zowel deze initiërende rol als de historische toets van de locatie-functiekeuzen uniek te noemen. Voor zo ver bekend is er geen ander land dat de historische factor zo'n prominente rol toekent in de ruimtelijke ordening.

Artikel 37 van de Monumentenwet voegt daar nog aan toe dat een sloopvergunning is vereist binnen een beschermd gezicht. Daarmee werd beoogd te voorkomen dat 'gaten' vallen in het historisch gegroeide stedenbouwkundig patroon. Om dezelfde reden verwijst artikel 37 van de Monumentenwet naar de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

Ingevolge de Woningwet is bovendien een bouwvergunning vereist binnen beschermde gezichten. Ook deze bepaling is gericht op de instandhouding van het historisch gegroeide stedenbouwkundige patroon. Bij de liberalisering van de bouwregelgeving per 1 januari 2003 is de vergunningplicht binnen beschermde gezichten gehandhaafd.

De Monumentenwet stelt geen sancties op het niet naleven van de bestemmingsplanverplichting voor beschermde gezichten. Niettemin kennen de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet een aanhoudingsplicht voor de aanvraag van bouw- en aanlegvergunningen wanneer een ter bescherming strekkend bestemmingsplan ontbreekt. Een dergelijke aanhouding kan (sinds de eervorige herziening van de Woningwet) worden doorbroken door gedeputeerde staten, die zich daarbij laten adviseren door de RDMZ. Dat deze aanhouding als sanctie kan fungeren, blijkt uit de 'casus Leiden' van juli 2003. Om die reden wordt ernaar gestreefd het vereiste (ontwerp)bestemmingsplan gereed te hebben vóór de aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht een feit is.

De fundamentele herziening van de WRO

Hoewel de discussie over de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening nog in volle gang is, zijn wel al enkele consequenties voor de beschermde stads- en dorpsgezichten te voorzien.

Zo zal de verwachte bestemmingsplanverplichting voor het gehele grondgebied gevolgen hebben voor de formele positie van de staatssecretaris voor Cultuur. Haar initiërende rol in de ruimtelijke ordening zal hiermee verloren gaan. Dit sluit overigens aan bij de gegroeide praktijk, waarbij steeds vaker gebieden buiten de bebouwde kom worden aangewezen (waarvoor vanwege de WRO al een bestemmingsplanverplichting geldt) of gebieden binnen de bebouwde kom worden aangewezen waarvoor de gemeente in kwestie op eigen initiatief een bestemmingsplan heeft vastgesteld.
Het belang van de historische toets en de daaraan gekoppelde continuïteit van ruimtelijk beleid en rechtszekerheid voor belanghebbenden blijft evenwel ongemoeid.
De bedoelde verkorting van de bestemmingsplanprocedure zal naar verwachting invloed hebben op de adviserende rol van de RDMZ. Er zal minder gelegenheid zijn om de ontwerpbestemmingsplannen achteraf te toetsen. Daarentegen zal vooraf een zienswijze op het te ontwerpen bestemmingsplan worden verwacht. Dit vergt een actieve en anticiperende opstelling.

Bescherming in veranderend perspectief

In de ruim veertig jaar van haar bestaan heeft het gebruik en de toepassing van het instrument beschermd gezicht zich gaandeweg aangepast aan veranderende inzichten. Werd het instrument aanvankelijk vooral ingezet om het aanzien en de fysieke verschijningsvorm van een gebied in stand te houden, later evolueerde het gebruik naar de beïnvloeding van de stedenbouwkundige structuur en het maatschappelijk functioneren. Deze evolutie die werd gevoed door het debat in de vakliteratuur, komt de uiting in de toelichtingen bij de aanwijzingen en heeft in 1988 geleid tot een aanpassing van de Monumentenwet.

Al vrij snel na de inwerkingtreding van de Monumentenwet van 1961 werden de eerste gebieden voor bescherming voorgedragen. In 1962 lag dit aantal op drie, om in de daaropvolgende jaren op te klimmen tot een twintigtal per jaar. Na het eerste enthousiasme nam dit aantal in de jaren ’70 van de vorige eeuw weer af en zakte tot (ver) onder de tien. De oudste toelichtingen boden vooral een beschrijving van het ‘beeld’. In vaak bloemrijke bewoordingen werd de morfologie geanalyseerd, de (architectonische) verschijningsvorm beschreven en werden esthetische kwaliteiten opgesomd. De begrenzing van deze gezichten was veelal nauw bemeten. De aandacht in de vakliteratuur was in aanvang beperkt van omvang en aftastend van aard.

In de loop van de jaren '70 nam de aandacht voor het onderwerp in de vakliteratuur merkbaar toe om uit te groeien tot een ware stroom aan publicaties, die aanhield tot het eind van de jaren '80. De literatuur weerspiegelt de emancipatie van het instrument binnen de ruimtelijke ordening. In de publicaties wordt meer aandacht besteed aan het behoud van de historische structuur en valt een verschuiving waar te nemen naar het kunnen doorfunctioneren van de historisch gegroeide nederzetting. Dezelfde verschuiving valt waar te nemen in de toelichtingen bij de aanwijzingen. De verschijningsvorm lijkt nu naar de achtergrond te verdwijnen om plaats te maken voor een analyse van de ruimtelijke structuur en het ruimtelijk functioneren. Deze verschuiving lijkt ingegeven door het besef dat de identiteit van een gebied evenzeer wordt bepaald door het gebruik als door de verschijningsvorm. Een boerderijendorp met een agrarische functie heeft een ander karakter dan één met woonbestemmingen en toeristische attracties. Het bestemmingsplan, dat als uitvloeisel van de bescherming door de gemeente dient te worden opgesteld, biedt bovendien in eerste instantie mogelijkheden om het gebruik van de grond te beïnvloeden. Door de nadruk die wordt gelegd op de ruimtelijke samenhang wordt een relatie gelegd met de (landelijke) omgeving en wordt de begrenzing ruimer bemeten. Het aantal gebieden dat voor bescherming wordt voorgedragen groeit in deze periode navenant. De grootste groei valt waar te nemen tussen 1982 en 1988. In het laatste jaar worden maar liefst 58 gebieden voor bescherming voor gedragen, een aantal dat voor noch na die tijdis geëvenaard.

Hoewel een sluitende verklaring voor deze plotselinge groei niet voorhanden is, mogen we hem in verband brengen met de stadsvernieuwing die in deze periode door ons land waarde. In dit proces van verbetering van de leefomgeving bood het instrument beschermd gezicht een waarborg voor vitaliteit en behoud van herkenbaarheid. De instandhouding werd zodoende een prominent facet van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en stedenbouw, met een heldere en onbetwiste maatschappelijke betekenis.

De stroom aan publicaties raakt in de jaren '90 van de vorige eeuw opgedroogd en het eens zo levendige debat over het instrument beschermd gezicht verstomd. Dit is des te opmerkelijk nu de bescherming van een geheel nieuwe tranche van 'jonge' gebieden (uit de periode 1850-1940) in het vooruitzicht is gesteld. Het gaat daarbij om zo'n 160 gebieden -een aanzienlijk aantal ten opzichte van de bestaande hoeveelheid beschermde gebieden- met geheel andere mogelijkheden en beperkingen dan de tot dan toe beschermde binnensteden en dorpskernen. Veel van deze ge-

bieden zijn in één keer ontworpen en in korte tijd totstandgekomen, zoals de zinkfabriek met bijhorende nederzetting in het Brabantse Budel. Andere zijn monofunctioneel van aard, waarbij valt te denken aan villagebieden als De Parken te Apeldoorn. Sommige gebieden hebben in de korte tijd van hun bestaan weinig ontwikkeling doorgemaakt, zoals de vroeg 20e-eeuwse uitbreidingswijk Oosterveld in het Friese Grou, maar veel meer worstelen met een veranderend toekomstperspectief, waaronder de Wilhelminahaven in Vlaardingen of de mijnkoloniën in Zuid-Limburg. Al met al reden genoeg voor een nieuwe discussieronde.

Probleemanalyse

Als voorbereiding op de workshops zijn de consulenten van de RDMZ, de betrokken gemeenten en de Commissie Bescherming en Ontwikkeling gevraagd naar hun bevindingen en mening over de geformuleerde problematiek. De betrokkenen reageerden over het algemeen enthousiast op het initiatief. Enkele consulenten zijn van mening dat het project B&B veel eerder had moeten plaatsvinden. Zij vragen zich zelfs af of dit project geen mosterd na de MSP-maaltijd is. Bijlage 1 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

Opmerkingen van de consulenten van de RDMZ

De veelzijdigheid van het instrument en zijn toepassingen wordt door velen als problematisch ervaren. Dit leidt tot verwarring binnen de RDMZ en tussen RDMZ en gemeenten. Een terugkerend punt in de interviews is een gebrek aan kaders, visie en beleid omtrent de toepassing van het instrument. Met name is genoemd het gebrek aan:

- Kaders voor de omgang met 'standaard' gezichten (bijvoorbeeld tuindorpen en vestingsteden);
- Kaders voor de begrenzing van gezichten;
- Kaders voor sloop en opbouw; (omgang met planschadeclaims)
- Kaders voor de omgang met detailelementen in bestemmingsplannen onder vermelding van het feit dat bestemmingsplannen globaler worden;
- Kaders voor interne communicatie (gebrekkige contacten tussen de medewerkers van de Regioservice);
- Kaders voor digitale infrastructuur (het ontbreken van een database van beschermde stads- en dorpsgezichten).

De rol en werkwijze van de dienst roept bij de geïnterviewden de volgende vragen op.
Hoe zet je het beschermde gezicht (positief) op de kaart van gemeenten? Hoe ga je om met de verschuivende rol van de Rijksdienst: van toetsend naar adviserend? Hoe ga je om met een terugtredende rijksoverheid? Hoe ga je om met ruimtelijke ontwikkelingen na vaststelling van een bestemmingsplan ingevolge een aanwijzing? Op welke wijze kan de RDMZ meedoen in het proces van afweging in de ruimtelijke ordening? Moet er ontwikkelingsgericht of sectoraal worden geadviseerd?
Voorgaande vragen leven vooral bij enkele jongere consulenten. In een gesprek met een van de seniorconsulenten werden deze punten niet als problematisch herkend. Wel stelde deze laatste dat hij zich kan voorstellen dat de jongere generatie meer moeite heeft met dit soort zaken.
Vanuit de Rijksdienst wordt zelden beroep aangetekend tegen nieuwe bestemmingsplannen. De criteria daarvoor ontbreken eenvoudig volgens enkele respondenten. Daarnaast wordt aangevoerd dat dit niet goed zou zijn voor de relaties tussen Dienst en gemeenten. Toch zijn sommige consulenten van mening dat de RDMZ aan gezag zou winnen wanneer wel een keer beroep zou worden aangetekend.
Een aantal van de ondervraagde consulenten is van mening dat het beschermde gezicht een negatieve lading heeft bij gemeenten. In documenten van de Dienst wordt als reactie op dit vooroordeel een defensieve toon aangeslagen; er wordt expliciet ontkend dat aanwijzing tot beschermd gezicht betekent dat er niets mag. Dit is niet voldoende in de optiek van de meeste ondervraagden. Zij bepleiten een met voorbeelden onderbouwde communicatiestrategie.

Opmerkingen van de gemeenten
De reacties vanuit de gemeenten leveren een baaierd van uiteenlopende opvattingen op. Bijvoorbeeld: de noodzaak van een communicatiestrategie, zoals hierboven bepleit vanuit de RDMZ, wordt door een ambtenaar van een van de bezochte middelgrote gemeenten niet hoog aangeslagen. Deze gemeenteambtenaar vraagt zich af of de RDMZ zich wel bewust is van de geringe beschermingsmogelijkheden die de aanwijzing tot beschermd gezicht biedt. Mogelijkheden tot nieuwbouw na sloop worden vooral in jongere gezichten als problematisch beschouwd. Ook leven er bij deze ambtenaar vragen over deskundigheid van consulenten op het gebied van consequenties van de nieuwe Woningwet.
Uit de interviews met gemeenten komt een verschil naar voren in de relatie tussen RDMZ, enerzijds en gemeenten met en zonder eigen expertise. Gemeenten met ei-

gen expertise kiezen een andere, genuanceerdere, soms kritischer opstelling dan de gemeenten zonder eigen deskundigheid.
Een beschermend bestemmingsplan kan leiden tot kosten voor de gemeente indien particulieren een vergoeding voor planschade eisen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Hilversum.

Opmerkingen van de Commissie Bescherming en Ontwikkeling
Het schiet niet op met (de aanwijzing van) de MSP-gezichten. De commissie krijgt niet voldoende voeding. Het merendeel van de gezichten moet nog komen. Het duurt allemaal te lang. Dit duidt op een gebrek aan politiek en bestuurlijk draagvlak op zowel landelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau.
Het Beschermde Stads- en Dorpsgezicht heeft nut. Aanwijzing van een gezicht betekent een beteugeling van de waan van de dag. Dit is nog belangrijker geworden door de wijziging in de Woningwet. Kleine bouwwerken zijn nu vergunningsvrij, behalve in beschermde stads- en dorpsgezichten.
De toelichtingen op het besluit tot aanwijzing (de 'groene boekjes') geven naar de opvatting van de commissie onvoldoende blijk van voortschrijdend inzicht met betrekking tot ontwikkeling en behoud. Het lijkt zinvol om vaker interdisciplinair op te treden, vanuit cultuurhistorie, planologie en stedenbouw. De RDMZ moet blijk geven van het besef dat er binnen het beschermd gezicht nadere afwegingen moeten kunnen worden gemaakt. Een beschrijving met een sterk conserverend karakter biedt vaak onvoldoende hanteerbare aanknopingspunten voor gemeenten om bestemmingsplannen te maken. Een en ander impliceert bereidheid bij de RDMZ om prioriteiten te stellen.

3. VERSLAG VAN DE WORKSHOPS

Introductie

In 2005 zijn er onder de auspiciën van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg een viertal workshops over bescherming en bestemming gehouden. De eerste drie sessies hadden het karakter van een open gedachtewisseling tussen de aanwezigen. Deze bijeenkomsten zijn inhoudelijk voorbereid door onderzoekers van de leerstoelgroep landgebruiksplanning van Wageningen Universiteit. Die voorbereiding bestond uit open interviews met medewerkers van de RDMZ en van enkele gemeenten. Arnold van der Valk vervulde de rol van moderator en facilitator tijdens de plenaire sessies. De laatste bijeenkomst was een casus, waarin de besproken problemen en oplossingen aan de gemeentelijke praktijk werden getoetst. De agenda voor de interactieve sessies zag er als volgt uit:

Workshop 1. Startbijeenkomst (20 januari 2005)

Workshop 2. Aandachtspunten, kansen en risico's (donderdag 24 februari)

Workshop 3. Aandachtspunten en oplossingsrichtingen (donderdag 24 maart)

Workshop 4. Slotbijeenkomst in het kloosterdorp Steyl (19 mei 2005)

De activiteiten binnen dit project kunnen worden aangeduid als 'verkenning van de problematiek' bezien door de ogen van de consulenten van de RDMZ, van de Commissie Bescherming en Ontwikkeling en van enkele gemeenten. Zoals te verwachten is er een baaierd van uiteenlopende analyses, interpretaties en aanbevelingen aan het licht gekomen. De onderzoekers hebben zich in het vooronderzoek en gedurende de eerste drie sessies faciliterend opgesteld teneinde voor alle betrokkenen een breed overzicht te kunnen bieden van vigerende opvattingen. De deelnemers zijn bij voortduring uitgedaagd om hun analyses en opvattingen te illustreren aan de hand van voorbeelden uit de praktijk. De neerslag daarvan is te vinden in dit hoofdstuk. De deelnemers uit de verschillende organisaties zijn tijdens de sessies uitgedaagd om in de schoenen te gaan staan van hun gesprekspartners. De in dit rapport gepresenteerde oplossingsrichtingen zijn voorgelegd aan de deelnemers en besproken met de begeleidingscommissie.

Uitkomsten van de eerste sessie

In de eerste twee workshopsessies is een groot aantal uiteenlopende onderwerpen de revue gepasseerd. Om de discussie los te maken werden de aanwezigen gecon-

fronteerd met stellingen die de onderzoekers hadden gedestilleerd uit interviews met deskundigen in het veld. Een stelling die zowel instemming als scherpe kritiek opriep, luidt: "beschermde stads- en dorpsgezichten bestaan dankzij onvolkomenheden in de ruimtelijke ordening." Een andere stelling mocht op ruime instemming van vrijwel alle aanwezigen rekenen, namelijk: cultuurhistorische waarden komen in de praktijk van de ruimtelijke ordening onvoldoende tot hun recht. Minder eenstemmigheid bestaat er over de vraag of een vorm van cultuurhistorische effectrapportage, op gelijke voet met de watertoets en de milieueffectrapportage, daarin verandering zou kunnen brengen. Met een zekere berusting werd vastgesteld dat het ruimtelijk beleid vooral gevoelig is voor sterke economische belangen.

Tijdens de workshops werd de deelnemers gevraagd om hun analyses en wensen te illustreren aan de hand van concrete voorbeelden uit de praktijk. Het vertellen van verhalen vormde een voornaam bestanddeel van de sessies. Die verhalen zijn een belangrijke bron van informatie omdat daaruit kan worden afgeleid welke betekenis de verteller hecht aan het instrument en de context. Hieronder worden enkele hoogtepunten belicht.

Discussie over de ervaringen in de gemeente Groningen met het beschermde stadsgezicht van de binnenstad alsmede met de selectie van jonge gezichten, leverde een aantal interessante inzichten op. Zo werd vastgesteld dat het succes van het bestemmingsplan voor het beschermd stadsgezicht voor de binnenstad onlosmakelijk is verbonden met de koppeling aan een structuurplan. In het structuurplan kunnen ontwikkelingszones worden aangewezen waar grootschalige voorzieningen zoals een rechtbank of een academisch ziekenhuis, die niet kunnen worden gehandhaafd binnen het beschermde gebied, kunnen worden opgevangen. De noodzaak om voorafgaande aan de opstelling van een beschermend bestemmingsplan een breder afwegingskader te maken in de vorm van een structuurplan, werd door alle aanwezigen onderstreept. Aldus kan meer aandacht worden geschonken aan het doel achter de rechtsfiguur van het beschermde stads- en dorpsgezicht. Het doel kan nooit zijn het bevriezen van het bestaande grondgebruik. Ook binnen het beschermde stadsgebied moet het maatschappelijk leven doorgang vinden. Al te vaak ligt de nadruk binnen de RDMZ op het middel en blijft het doel buiten beschouwing. Het structuurplan wordt nog te weinig benut in relatie tot het beschermde stads- en dorpsgezicht.

De bescherming en het bestemmingsplan dat daaruit voortvloeit, vervult ook een symboolfunctie. Het geeft uiting aan een streven om in een bepaald gebied bijzondere aandacht te besteden aan historische, bouwkundige en stedenbouwkundige

waarden. Hoewel de feitelijke juridische en financiële gevolgen van het beschermde gezicht en het bestemmingsplan weinig zoden aan de dijk zetten, mag het psychologisch effect op degenen die investeringsbeslissingen nemen, niet worden onderschat. Een punt van discussie is de vraag in hoeverre de ervaringen met de binnenstad bruikbaar zijn in de context van de aanwijzing van te beschermen gebieden uit de periode tussen 1850 en 1940. Ook hier kan een structuurplan uitkomst bieden. Alle aanwezigen waren het erover eens dat de RDMZ haar expertise op dit terrein dient te versterken met het oog op de nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten.

Uitkomsten van de tweede en derde sessie

In de tweede sessie werd aandacht besteed aan de werkwijze van de gemeente Hilversum. Het gaat om de aanwijzing van het villagebied in het noordwesten van de stadskern tot een beschermd stadsgezicht. In dit gebied speelt een complexe planologische problematiek zoals die zich ook in vele andere nieuwere gezichten manifesteert. Enerzijds is er draagvlak voor bescherming onder de bevolking, anderzijds dreigen planschadeclaims van de kant van eigenaren van onroerend goed, die zich beknot voelen in hun mogelijkheden. De RDMZ stelt zich hier te afstandelijk op naar het gevoelen van de gemeente. Het behoud van specifieke cultuurhistorische waarden en de waardering van monumentale objecten krijgen te veel aandacht. Het groene boekje (de toelichting die de RDMZ maakt bij de aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht) biedt volgens de aanwezige gemeenteambtenaren te weinig aanknopingspunten voor een ontwikkelingsgericht planologisch beleid. De gemeente Hilversum heeft goede ervaringen met een stapsgewijze aanpak. Deze aanpak begint met de opstelling van een visie. Die visie biedt zowel aanknopingspunten voor de aanwijzing van het beschermde stadsgezicht en de opstelling van het bestemmingsplan alsmede voor het ontwikkelen van beeldkwaliteitsplannen en welstandsbeleid. Bij het opstellen van de visie wordt de locale bevolking intensief betrokken. De ervaringen van Hilversum kunnen andere gemeenten met een beschermd stadsgezicht met villabebouwing uit de periode 1850 tot 1940 tot lering strekken.

Van geheel andere aard is de problematiek rond de selectie van te beschermen stads- en dorpsgezichten uit de periode van de Wederopbouw. Daar is vaak sprake van grote complexen met eenvormige bebouwing in het bezit van één of enkele woningbouwverenigingen. Conservering of restauratie van de gebouwde omgeving binnen een aan te wijzen beschermd stadsgezicht is hier veel minder vanzelfsprekend dan in de oude binnensteden. Woningbouwcorporaties en gemeenbesturen sturen

op financiële gronden vaak aan op sloop en nieuwbouw. Enkele vragen die in dit verband moeten worden gesteld, zijn:

- moet de RDMZ zich wel bemoeien met de naoorlogse woonwijken waar de sociale en economische problemen zich opstapelen?
- op welke wijze kunnen de cultuurhistorische waarden onder de aandacht worden gebracht van bewoners, corporaties en gemeenten?
- zijn er al aansprekende voorbeelden van een innovatieve aanpak waarbij cultuurhistorische waarden een positieve rol hebben gespeeld bij de vernieuwing van naoorlogse wijken?

Ten aanzien van de naoorlogse wijken geldt dat sociaal-economische problemen voorlopig meer gewicht in de schaal leggen dan cultuurhistorische waarden. Toch hoeven beide werelden elkaar niet uit te sluiten. Op basis van concrete voorbeelden uit Amsterdam, Utrecht en Den Haag werd door enkele aanwezigen betoogd dat het bouwkundig erfgoed een substantiële bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de omgeving. De ontdekking van deze waarden kan een positieve bijdrage leveren aan het investeringsklimaat en het scheppen van arbeidsplaatsen. Ook hier geldt dat een algemene planologische visie vooraf moet gaan aan de aanwijzing van beschermde stadsgezichten in de naoorlogse wijken.

- Problemen van een geheel andere orde doen zich voor bij de aanwijzing van beschermde dorpsgezichten zoals het dorp Helenaveen nabij Deurne in de Peel. Dit dorp, ontstaan binnen een veenontginning in de tweede helft van de negentiende eeuw, biedt een voorbeeld van de spanning tussen cultuur en natuur. Traditionele akkerbouw en veeteelt staan onder druk. Een deel van de landbouwgronden wordt door natuurorganisaties opgekocht om het onder water te zetten zodat er weer veen kan ontstaan in de Peel. Daardoor komen de bronnen van bestaan in het gebied onder druk te staan. Het wegvallen van de landbouw en de overgang naar recreatie en toerisme als hoofdbronnen voor bestaan, hebben grote gevolgen voor het landschap en de sociaal-economische condities en dus voor het gebruik van de grond en de opstallen binnen het beschermde dorpsgezicht. Het dilemma wat zich hier manifesteert rond de aanwijzing tot beschermd dorpsgezicht en het daaruit voortvloeiende bestemmingsplan luidt als volgt. Hoe kunnen de claims van de natuurbeschermingslobby, de erfgoedlobby en van de locale bevolking zodanig worden afgestemd dat het karakter van de streek zo weinig mogelijk geweld wordt aangedaan en de bronnen van bestaan ook in de toekomst gewaarborgd zijn? Daaraan zijn concrete vragen gekoppeld zoals: wat gebeurt er

met het karakter van het dorp waar de landbouw gedurende meer dan een eeuw dominant is geweest, indien de boeren verdwijnen? In hoeverre is er nog plaats voor de landbouw, bijvoorbeeld hobbyboeren, indien de plannen voor het omhoog brengen van het waterpeil integraal worden uitgevoerd? Het omzetten van landbouwgrond naar natte natuur is een cultuurdaad. Het kan worden opgevat als een poging om de geschiedenis 'terug te draaien' naar de situatie vóór 1850. Daarmee worden de cultuurhistorische waarden uit de daaropvolgende periode, die centraal staan in het te beschermen dorpsgezicht, geweld aangedaan. Het beschermde dorpsgezicht zou wel eens meer kunnen zijn gebaat bij maatregelen tot behoud van de agrarische activiteiten dan bij grootschalige natuurbouw. Behoud van de landbouw impliceert echter het scheppen van mogelijkheden tot uitbreiding en ontwikkeling van agrarische bedrijven. Dit zijn dilemma's waar de RDMZ op dit moment nog niet goed raad mee weet. De competenties op het gebied van ruimtelijke ordening en sociaal-economische vraagstukken zijn onvoldoende om de gemeentes en provincies antwoord te kunnen bieden op klemmende vragen, zoals hierboven aangestipt.

Uitkomsten van de vierde sessie in het kloosterdorp Steyl

Tijdens de brainstormsessies in het kantoor van de RDMZ in Zeist groeide onder alle aanwezigen de behoefte om de bevindingen te toetsen aan een geval uit de praktijk. Het kloosterdorp Steyl in de gemeenten Venlo en Maasbree werd gekozen omdat veel van de behandelde planologische en stedenbouwkundige vragen hier aan de orde zijn. Het te beschermen dorpsgezicht van Steyl bestaat in hoofdzaak uit een aantal kloostercomplexen uit de periode 1875 tot 1940. Daarbinnen liggen gebouwen en (vermoedelijk) archeologische vindplaatsen uit vroeger tijd. De monumentale objecten ontlenen hun waarde voor een belangrijk deel aan de landschappelijke inbedding, de ligging op een terras langs de oever van de Maas, de ligging op een kruispunt van wegen en vooral de aanwezigheid van kloostertuinen en besloten boompartijen. De neogotische kloostergebouwen zijn voor het grootste deel nog in gebruik bij de slinkende kloostergemeenschap. Naar het zich nu laat aanzien, zal de eigendomssituatie van het onroerend goed in de nabije toekomst niet ingrijpend veranderen. De belangrijkste vragen in Steyl liggen op planologisch gebied, zoals ter plaatse werd duidelijk gemaakt door ambtenaren en een wethouder van de gemeente Venlo. Die vragen luiden als volgt:

- Op welke wijze wordt er invulling gegeven aan de verplichting tot het opstellen van een bestemmingsplan na de formele aanwijzing van het beschermd dorpsgezicht?
- Moet de gemeente direct overgaan tot het opstellen van een gedetailleerd bestemmingsplan en dito gebruiksvoorschriften om onwenselijke ontwikkelingen te voorkomen?
- Of, moet er eerst een globale visie worden opgesteld welke nadere uitwerking kan krijgen op het moment dat er concrete projecten zijn ontwikkeld?
- Moet en kan de gemeente gewenste ontwikkelingen afdwingen?
- Op welke wijze kan ruimte worden geboden voor wenselijke investeringen die passen in de context van het kloosterdorp?
- Welke functies kunnen worden toegestaan, welke beslist niet?
- Hoe dienen het bestemmingsplan en het welstandsbeleid zich tot elkaar te verhouden?
- Op welke wijze en op welk moment moeten de oude vigerende bestemmingsplannen, welke ruime mogelijkheden tot bouwen bieden, worden vervangen door een beschermend bestemmingsplan volgend uit de aanwijzing tot beschermd dorpsgezicht?
- Hoe moet er bij de aanwijzing tot beschermd dorpsgezicht worden omgegaan met de tuinen, het geboomte, het water en de wegen?

Tijdens de bijeenkomst in Steyl hebben de aanwezige medewerkers van de RDMZ en ROB bouwstenen aangedragen voor antwoorden op de gestelde vragen.

4. CONCLUSIES

Introductie

Op basis van de verkenningen en workshops wordt in dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd de probleemstelling die in hoofdstuk 1 als volgt is verwoord: *op welke wijze kan een ontwikkelingsgerichte omgang met het instrument beschermd gezicht worden bevorderd?* Deze vraag kan pas worden beantwoord als de reikwijdte van het instrument is vastgesteld. De aanbevelingen, die het antwoord op de gestelde vraag bevatten, zijn zo concreet mogelijk geformuleerd en gericht op toepassing in de praktijk van de consulent en ondersteunende medewerkers. Dit hoofdstuk eindigt met de te nemen vervolgacties.

De reikwijdte van het instrument

De reikwijdte van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht wordt bepaald door de grenzen die de wetgever stelt in de Monumentenwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet. De wijze waarop het instrument vervolgens binnen de bandbreedte van deze wettelijke kaders wordt toegepast, kent een stedenbouwkundige en een planologische component. Terwijl de eerste component vooral betrekking heeft op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied in kwestie, richt de tweede component zich op de vitaliteit ervan. Beide staan ten dienste van de instandhouding van historische identiteit.

Kwaliteit

De bestemmingsplanverplichting die uit de aanwijzing als beschermd gezicht volgt, biedt de mogelijkheid om sturing te geven aan de verschijningsvorm van het gebied, voorzover die structureel van aard is. Daarbij valt te denken aan bouwvolume, goothoogte, nokhoogte en -richting, zichtlijnen en in bepaalde gevallen zelfs kleurgebruik. Het laatste is bijvoorbeeld het geval in Thorn, waar de witte pleister van de woningen als structurerend aspect van de stad is aangemerkt. De juridische borging vereist dan wel dat dit aspect als zodanig in de toelichting is vermeld.

De bouwvergunningplicht, die bij de wijziging van de Woningwet in 2003 voor alle ingrepen in beschermde gezichten is gehandhaafd, biedt de gemeente de mogelijkheid om hieraan ook daadwerkelijk uitvoering te geven. De stedenbouwkundige component raakt daarmee de kwaliteit van de leefomgeving.

Vitaliteit

Het bestemmingsplan, dat als uitvloeisel van de aanwijzing wordt opgesteld, overschrijdt de grenzen van het cultuurhistorisch belang en staat in eerste instantie ten dienste van de vitaliteit en leefbaarheid van het gebied. Omdat vitaliteit tegelijkertijd een voorwaarde is voor het voortbestaan van wat als historisch waardevol is aangemerkt, vormt het bestemmingsplan een belangrijk instrument in de zorg voor de instandhouding. Zo hangt het voortbestaan van het historisch karakter van de voormalige veenkolonie Helenaveen samen met de ruimte die de agrarische sector in het bestemmingsplan wordt geboden.

De locatie-functiekeuzen die in het bestemmingsplan worden geformuleerd, zijn de juridische vertaling van het ruimtelijk beleid dat tot stand is gekomen via politieke besluitvorming en overleg. Vanwege zijn bij wet bepaalde rol in de totstandkoming van dit bestemmingsplan, heeft de RDMZ de mogelijkheid (i.c. de opdracht) om te participeren in dit proces. Daarbij spelen planfiguren als het streekplan en het bestemmingsplan een centrale rol. Ook na de vaststelling van het bestemmingsplan gaat de betrokkenheid van de RDMZ door.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het onderwerp van de ruimtelijke ordening het 'maatschappelijk proces' is. De planologische opgave bestaat er daarom uit aan te geven welke maatschappelijke ontwikkelingen gunstige condities bieden voor het voortbestaan van wat in een eerder stadium als historisch waardevol is aangemerkt. De planologische component raakt daarmee de vitaliteit van het beschermde gebied.

Rechtszekerheid en continuïteit

De introductie en toepassing van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht moet worden bezien tegen de achtergrond van de politieke wens tot deregulering en decentralisatie. Een aanwijzing als gezicht betekent niet dat extra regelgeving wordt opgesteld, maar geeft richting aan bestaande regelgeving. Hoewel de aanwijzing een rijkstaak is, ligt het rechtsgevolg en de toepassing daarvan op lokaal niveau.

De voornaamste taak in het kader van de hier bedoelde bescherming bestaat uit het formuleren van een ruimtelijk beleid, wat vanwege de WRO een gemeentelijke verantwoordelijkheid is. De rijksaanwijzing zorgt daarbij voor *continuïteit*. Immers, bij een toekomstige wijziging van het bestemmingsplan zal de historische factor steeds een centrale rol spelen. Continuïteit van gemeentelijk ruimtelijk beleid biedt op zijn beurt rechtszekerheid aan belanghebbenden en investeerders. Investeringen die passen

binnen de historische identiteit worden daarmee gestimuleerd, terwijl investeringen die daarmee strijdig zijn, worden afgeremd. Eerder onderzoek van Aussems & Partners heeft aangetoond dat binnen beschermde gezichten een stabieler vastgoedklimaat heerst dan daarbuiten.

Het psychologisch effect

Hoewel het regelmatig voorkomt dat een aanwijzing wordt gevreesd vanwege zijn vermeende belemmeringen, blijkt een juiste voorlichting deze angst meestal te kunnen wegnemen. Een belangrijke stap is gezet wanneer de angst voor de bescherming bij bestuurders en betrokkenen plaats heeft gemaakt voor trots vanwege het exclusieve karakter en de eervolle vermelding als rijksbeschermd gezicht. Het publieke en het politieke draagvlak zijn twee voorname pijlers van ruimtelijk beleid en stimuleren een zorgvuldige omgang met en beheer van het gebied.

Wat de bescherming niet biedt

Een sloopaanvraag voor individuele panden kan in beginsel niet worden geblokkeerd op grond van een aanwijzing als beschermd gezicht. Wel kan deze worden aangehouden totdat positief is beslist op de aanvraag voor een bouwvergunning voor de vervangende nieuwbouw. Daarbij kunnen vanwege de aanwijzing (i.c. het bestemmingsplan) voorwaarden worden gesteld aan hetgeen op dezelfde locatie wordt herbouwd, voor wat betreft de functie, de relatie met de stedenbouwkundige structuur en in beperkte mate ten aanzien van de vormgeving.

Hoewel het voor de hand ligt om in aansluiting op de bescherming een welstandsbeleid te voeren, volgt dit niet uit de Monumentenwet. De mogelijkheden om een welstandsbeleid te voeren vanwege een aanwijzing als beschermd gezicht, zijn beperkt. Een bestemmingsplan bevat ten principale namelijk geen eisen van welstand. Alleen visuele elementen die structuurbepalend zijn, kunnen (vanwege de aanwijzing) door middel van het bestemmingsplan worden gereguleerd. Zij dienen dan als zodanig te zijn benoemd in de toelichting.

Aangezien de archeologische waarden geen reden zijn voor een aanwijzing als beschermd gezicht, spelen zij in het rechtsgevolg geen rol. Wel is in de in voorbereiding zijnde Wet op de archeologische monumentenzorg de mogelijkheid opgenomen om voorwaarden te stellen met betrekking tot de archeologie bij de sloop van bouwwerken binnen beschermde gezichten.

Aanbevelingen

1. Bevorder de emancipatie van het instrument binnen de sector

Tijdens het onderhavige project en de voorbereidingen daartoe is bij herhaling geconstateerd dat het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht een achtergestelde positie inneemt ten opzichte van de objectgerichte bescherming. Binnen de RDMZ manifesteert deze achterstelling zich op het gebied van registratie, documentatie, communicatie, kennisopbouw en expertise uitwisseling. Gelet op de wettelijke opdracht en de ambities die ten aanzien van de nieuwe Erfgoeddienst zijn geformuleerd, en vanwege de rol die het instrument daarbij kan vervullen, verdient het aanbeveling de ontwikkeling op deze gebieden te bevorderen.

2. *Ontwikkel een strategie voor een eenduidige en transparante advisering*

Uit het onderhavige project is naar voren gekomen dat de kern van de gezichtsbescherming bestaat uit de participatie van de sector in het proces van de ruimtelijke ordening. Het verdient aanbeveling om een gedeelde strategie te ontwikkelen voor wijze waarop de RDMZ in dit proces participeert. De volgende zaken vragen daarbij om een nadere uitwerking.

- Aandachtspunten en checklist

Over welke aspecten en onderwerpen dient vanwege de bescherming te worden geadviseerd? Is het mogelijk hiervoor een checklist te ontwikkelen?

- Ondersteuning van de gemeente

Op welke wijze kan de gemeente de handreiking worden geboden bij het opstellen van het bestemmingsplan waaraan zij behoefte heeft?

- Moment van inbreng

Op welke momenten is de inbreng effectief en noodzakelijk?

- Relatie tussen advisering en toetsing

Op welke wijze dient het advies te worden vastgelegd om het naderhand bruikbaar te maken als toets voor het opgestelde bestemmingsplan?

- Nieuwe Wro

Wat betekent de nieuwe Wro voor het handelen van de RDMZ?

3. Bevorder interne afstemming en scholing

Tijdens de verkenningen voor aanvang van het project B&B bleek al dat bij de consulenten behoefte bestaat aan intern overleg en onderlinge afstemming. Tijdens het project kwam naar voren dat de consulenten sterk verschillen in benadering en werkwijze, wat het belang van interne afstemming nog eens benadrukt. Daarbij be-

staat er bij de consulenten behoefte aan expertiseopbouw en kennisontwikkeling. Om deze reden verdient het aanbeveling om een afstemmingsoverleg en scholingsprogramma op te zetten. De tijdens het project uitgevoerde 'city-consultation' in Steyl is door de deelnemers als positief ervaren en bevat zowel elementen van afstemming als expertiseopbouw. Het verdient om die reden aanbeveling om een dergelijke workshop periodiek (bijvoorbeeld jaarlijks) te herhalen. Dit kan als onderdeel van het afstemmingsoverleg en scholingsprogramma worden opgenomen.

4. Onderhoud contacten met externe partijen

Tijdens het project B&B bleek dat de betrokken partijen prijs stellen op onderling contact over gemeenschappelijke problematiek. Het verdient aanbeveling de contacten te onderhouden met de partijen die de RDMZ op dit beleidsterrein als partner ontmoet. Dit zijn met name gemeenten, provincies, VROM, het Projectbureau Belvedere en de Commissie Bescherming en Ontwikkeling. Daarbij valt te denken aan een jaarlijkse platformdag over actuele problematiek, zoals de RDMZ ook voor andere beleidsterreinen kent.

5. Verbeter de communicatie

Tijdens het project B&B is duidelijk geworden dat er veel onduidelijkheid bestaat bij publiek, politiek en bestuur over het doel en de betekenis van het van rijkswege beschermde gezicht. Het verdient aanbeveling een communicatieplan op te stellen dat hierin helderheid moet scheppen. Een eerste stap daarin is een brochure, gericht op de gemeenteambtenaren.

6. Betrek VROM bij de les

De afwezigheid van VROM bij het project B&B -ondanks herhaald verzoek- is tekenend voor haar recente opstelling ten aanzien van het instrument beschermd gezicht. Toch is VROM bij wet medeverantwoordelijk voor de aanwijzing van rijksbeschermde stads- en dorpsgezichten. Dit vraagt om een inhoudelijke inbreng en vereist beleidsafstemming. Aangezien deze problematiek het ambtelijke niveau overstijgt, verdient het aanbeveling deze kwestie aan de staatssecretaris voor te leggen.

7. Pas de nieuwe toelichtingen aan

De Commissie Bescherming en Ontwikkeling constateerde dat de toelichtingen op de MSP-gezichten in veel gevallen uitmunten in de beschrijving en analyse van de verschijningsvorm, maar tegelijkertijd het verklarende en duidende element ontberen.

Aangezien de verklaring voor de verschijningsvorm over het algemeen in de ruimtelijke en maatschappelijke processen is gelegen, verdient het aanbeveling deze aspecten nader te belichten in de volgende generatie toelichting. Dit biedt bovendien aansluiting op het planologische rechtsgevolg van de aanwijzing, dat zich eveneens op maatschappelijke processen richt.

8. Vul de planologische expertise aan

Zoals door de Commissie Bescherming en Ontwikkeling is opgemerkt en in het onderhavige project nog eens naar voren is gekomen, schuilt in de Monumentenwet een planologische opgave. De RDMZ, als eerst verantwoordelijke voor de uitvoering van deze wet, dient om die reden te beschikken over planologische expertise. Aangezien deze discipline niet expliciet is vertegenwoordigd in de sectoren Regioservice en Expertise, verdient het aanbeveling deze toe te voegen.

9. *Formuleer de nieuwe opgaven*

Tijdens het project B&B is naar voren gekomen dat er nieuwe opgaven zijn ten aanzien van het cultuurlandschap, de erfgoedselectie en het wederopbouwerfgoed.

- Het cultuurlandschap

Vanwege de ambitie op het gebied van behoud en ontwikkeling van het cultuurlandschap, zoals verwoord in het kader van de fusie van RDMZ en ROB, verdient het aanbeveling om een beleid te formuleren ten aanzien van bescherming van deze gebieden en de toepassing van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht daarbij. Daarbij valt op te merken dat reeds enkele grote landschappelijke eenheden op grond van artikel 35 van de Monumentenwet zijn aangewezen als rijksbeschermd gezicht (Landgoederenzone Eelde-Paterswolde, Helenaveen), enkele in procedure zijn gebracht (Kiel-Windeweer, Landgoederenzone Wassenaar, Ravenswoud) en voor andere een bescherming is voorgenomen (Oude en Nieuwe Bildtdijken, Stelling van Amsterdam, Nieuwe Hollandse Waterlinie). Hierbij is afstemming van belang met enerzijds LNV ten aanzien van het beschermd landschapsgezicht (art. 23 Natuurbeschermingswet) en anderzijds met VROM ten aanzien van de mogelijke toepassing van artikel 35 van de Monumentenwet ter effectuering van het in de Nota Ruimte geformuleerde beleid ten aanzien van de Nationale Landschappen. (Daarbij wordt opgemerkt dat, hoewel de huidige Monumentenwet geen belemmering vormt voor de bescherming van grotere landschappelijke eenheden, het duidelijker zou zijn wanneer de wettekst hierop wordt toegesneden.)

- Selectiebeleid

Het nieuwe erfgoedselectiebeleid, zoals door het departement verwoord, neemt het nationaal belang en de representativiteit als uitgangspunt. Het intersectorale karakter van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht lijkt echter niet geschikt voor een dergelijke sectorale toepassing, gericht op collectievorming. Omdat de aanwijzing van rijksbeschermde gezichten -anders dan die van rijksbeschermde objecten- bovendien een beleidsconsequentie heeft en geen financiële gevolgen kent, kunnen de rijksfinanciën geen reden zijn om de beschermingsaantallen te beperken. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het nationale belang ook geen criterium is geweest bij de selectie van 'oude gezichten' noch bij de selectie van MSP-gezichten (wel bij de selectie van MSP-objecten). Om die reden verdient het aanbeveling om in het nieuwe erfgoedselectiebeleid onderscheid te maken tussen objectbescherming en gezichtsbescherming en nadere criteria hiervoor te bepalen.

- Wederopbouwerfgoed

Als eerste dient een beschermings- (en selectie)beleid voor gebieden uit de wederopbouwperiode te worden geformuleerd. Het verdient aanbeveling te onderzoeken welke rol het instrument beschermd gezicht daarbij kan spelen. Het lijkt van belang om daarbij de rol van de RDMZ (vanwege de Monumentenwet) en de taak van de Commissie Bescherming en Ontwikkeling (vanwege de Directeur DCE) op elkaar af te stemmen.

10. Verricht nader onderzoek

Een prangende vraag die uit het project B&B naar voren komt is die naar het effect van de gezichtsbescherming op de vastgoedmarkt. Volgens Aussems & Partners heerst binnen beschermde gezichten een stabieler vastgoedklimaat dan daarbuiten. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of dit ook geldt voor de MSP-gezichten. Deze onderzoeksvraag sluit aan op het eerder verrichte onderzoek van Witteveen + Bos over 'Economische waardering van cultuurhistorie'.

Het Vervolgtraject

1. Uitvoeringsprogramma

Wanneer de hiervoor geformuleerde aanbevelingen door het Directieteam worden overgenomen, dienen de openstaande vragen en voorgestelde acties te worden uitgewerkt. Het Afstemmingsoverleg Stedenbouw en Planologie dient daartoe een uitvoeringsprogramma op te stellen met bijhorend tijdpad en begroting.

2. Actieprogramma Ruimte en Cultuur

Het project B&B vormde de eerste van een drietal acties die in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur zijn genoemd en tot doel hebben het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht optimaal te benutten bij opgaven rondom behoud en ontwikkeling in het stedelijk en landelijk gebied. De uitkomsten worden benut bij de volgende acties die betrekking hebben op de vroeg naoorlogse stad en het landschappelijk erfgoed.

3. Brochure

In vervolg op het project B&B zal de RDMZ een brochure uitbrengen over het gebruik en toepassing van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht. Deze brochure is bedoeld voor gemeenteambtenaren. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de voorbeelden die tijdens het project naar voren zijn gebracht, en worden tips en best practises belicht.

4. Boek MSP-gezichten

De RDMZ is voornemens een publieksboek uit te brengen over beschermde gezichten, naar aanleiding van de afronding van het MSP. Dit dient enerzijds om het fenomeen onder de aandacht van het publiek te brengen, anderzijds om verantwoording van zijn handelen af te leggen en tegelijkertijd om een ontwikkelingsgerichte omgang met de beschermde gezichten te bevorderen en het debat over dit onderwerp een nieuwe impuls te geven.

Bijlage 1.

Deelnemers aan de workshops

Rijksdienst voor de Monumentenzorg
- ir. J.O.D. Kloosterman (Okko), stedenbouwkundig consulent, Regio Noord-Oost
- drs. G.H. Glas (Gerhard), stedenbouwkundig consulent, Regio Noord-Oost
- F.J. Jansen (Frans Jan) stedenbouwkundig consulent, Regio Noord-Oost
- ing. P.J. Timmer (Peter), stedenbouwkundig consulent, Regio Zuid
- ing. R.F. Schürmann (Ruud), stedenbouwkundig consulent, Regio Zuid
- ir. Tj. Visser (Tjalling), Hoofd Regio West
- ing. F. Buchner (Frank), stedenbouwkundig consulent, Regio West
- ing. J.P.L. van Rooijen (Jon), stedenbouwkundig consulent, Regio West
- drs. L.G.M. van Roij (Lodewijk), stedenbouwkundig consulent, Regio West
- ir. J.E. Rosbergen (Jacqueline), stedenbouwkundig consulent, Regio West
- drs. L. Prins (Lammert), senior medewerker Historische Geografie
- drs. A.M. Blom (Anita), project coördinator Wederopbouwperiode
- mr. drs. P. Hoekx (Pauline), medewerker Bestuurlijke en Juridische Zaken
- A.C. Habets (Fon), consulent beleidsondersteuning, Regio Zuid

Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek
- drs. G. Korf (Geertje), Planvorming en Ruimtelijke Ordening, Regio West
- drs. E. Romeijn (Els), Planvorming en Ruimtelijke Ordening, Regio West
- mr. G.H. de Bruijn (Gerda), Uitvoering en Handhaving Monumentenwet

Gemeenten
- drs. R. Bijen (Raymond), Dienst Stadsontwikkeling Hilversum
- ir. M.J. van 't Hof (Mark), Dienst Stadsbeleid Venlo
- Daphne van Vegchel Dienst Stadsbeleid Venlo
- drs. J.C. van Haaften (Joris), Dienst Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken Groningen

Commissie Bescherming en Ontwikkeling
- J. Wevers (John), voorzitter

Leiding en voorbereiding
De bijeenkomsten worden begeleid door de Universiteit Wageningen:
- Prof. dr. A.J.J. van der Valk (Arnold), procesbegeleider
- ir. R. van Ark (Ronald), assistent procesbegeleider en inhoudelijk deskundige
- ing. R. Jutstra (Remco), begeleiding en verslaglegging

Begeleidingscommissie RdMz
- dr. H.C.M. Kleijn (Erik), hoofd Cultuurwaardenonderzoek
- drs. F.H.J. Altenburg (Frank), medewerker Beleidszaken
- drs. P. Nijhof (Peter), projectleider Wederopbouwperiode
- drs. J.P.A.M. Corten (Jean-Paul), coördinator stads- en dorpsgezichten

Bijlage 2.

Vooraf geïnterviewde personen

Klankbordgroep
Tjalling Visser
Frank Altenburg

Medewerkers Regioservice (RdMz)
Frank Buchner
Peter Timmer
Gerhard Glas
Lodewijk van Roij
Okko Kloosterman

Ruimtelijke Inrichting en Vormgeving (RdMz)
Lammert Prins

Commissie Bescherming en Ontwikkeling
Peter van Dun
John Wevers

Gemeente Venlo
Mark van 't Hof (monumentenzorg)
Daphne van Vegchel (bestemmingsplannen)

Gemeente Groningen
Joris van Haaften (monumentenzorg)
Harmen Postma (stedebouwkundige)

Gemeente Hilversum
Raymond Bijen (monumentenzorg)
Erik van Schaijk (stedebouwkundige)
Tom Eisenburger (RO, juridische kant)

Bijlage 3.

Literatuurlijst

Aalst, C.P.F. van, Monumentenzorg en ruimtelijke ordening; is de aanwijzing van een beschermd gezicht zinvol?, in: *Monumenten* 1986, nummer 11/12, 4-7

Ark, R. van, *Planning, contract en commitment; naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning.* (Wageningen 2005)

Asselbergs, A.L.L.M., Monumentaal non-conformisme., in: *Sillabus van de leergang: "Dynamische bescherming van historische stadsgezichten; veranderende ideeën over beschermde stads- en dorpsgezichten"*, (PATO, orgaan voor postacademisch onderwijs in de technische wetenschappen, sectie bouwkunde) (Delft 1984), voordracht 5, 0-8

Boer, N. de, Monumentenzorg en restauratie: waar zijn we mee bezig? In: *Wonen-TA/BK* 1980, nr. 16/17/18, 13-24

Commissie Bescherming en Ontwikkeling, *De ruimte in de tijd geplaatst; nieuwe wegen op historische grond* (z.p. 1997)

Corten, J.P.A.M., De historische factor in de ruimtelijke ordening. Evaluatie van een beschermingsinstrument., in: AGORA (Tijdschrift voor sociaal-ruimtelijke vraagstukken), 2004-2

Deben, L., Salet W. en M. van Thoor (red.), *Cultural Heritage and the Future of the Historic Inner City of Amsterdam* (Amsterdam 2004)

Derksen, W., Gonggrijp-van Mourik M., Smook R.A.F. en de Beer Th.H.M., *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid; een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*. (Deventer 1983)

Dun, P. van,Vijftig jaar stedenbouwkundige monumentenzorg, in: *In dienst van het erfgoed; Rijksdienst voor de Monumentenzorg 1947-1997. Jaarboek Monumentenzorg.* (Zwolle 1997)

Hollestelle, J., Het Wetsartikel Beschermde stads- en dorpsgezichten herleeft., in: *Monumenten* 1997, nr. 6/7, 16-23

Kruishoop, H., *Het stedebouwkundig monument: de stedebouw een zorg?* NIROV. Publicaties werkgroep PSVA nr 1. (Den Haag 1982)

Prins, L., Historische geografie en de bescherming van stads- en dorpsgezichten; een overzicht., in: A.P. de Klerk, H. Schmal, T. Stol en A.J. Thurkow (red.), *Historische geografie in meervoud. Historisch-geografische opstellen aangeboden aan prof. dr. M.W. Heslinga ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in de sociale geografie, in het bijzonder de historische geografie en de geschiedenis der*

geografische wetenschappen aan de Vrije Universiteit te Amsterdam (Utrecht 1984), 67-77

Rijksdienst voor de Monumentenzorg*, Herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten*. (Zeist/ Den Haag 1982)

Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *Monumentenzorg op het breukvlak van twee eeuwen. Confrontatie tussen beeld en essentie*. Bundel van het symposium van 28 en 29 september 1988 te Den Haag (Zeist 1988)

Schut, A.C., Nieuwe inzichten, nieuwe spelregels. Veranderingen in het denken over bescherming., in: *Sillabus van de leergang: "Dynamische bescherming van historische stadsgezichten; veranderende ideeën over beschermde stads- en dorpsgezichten"*, (PATO, orgaan voor postacademisch onderwijs in de technische wetenschappen, sectie bouwkunde) (Delft 1984), voordracht 1, 0-17

Swighem, C.A. van, Monumentenzorg en ruimtelijke ordening. Beschermde stads- en dorpsgezichte. In: *Stedebouw & Volkshuisvesting* 1966, nr. 6, 155-167

Taverne, E., Het stedebouwkundig monument, in: *Bulletin KNOB* 1989, nr. 3, 17-21:

'Tien jaar bescherming stads- en dorpsgezichten; een interview met dr. ir. J.C. Visser, hoofd van de afdeling stedebouw bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg', *Bouw* 1972, nr. 5, 146-151

Woud, A. van der, Een monumentale toekomst, in: *Bulletin KNOB* 1989, nr. 1, 5-9

Woud, A. van der, Onbeschermde stads- en dorpsgezichten. Naar een strategische monumentenzorg in de jaren negentig, in: *Archis* 1990, nr. 8, 12-17

Zundert, J.W., *Monumentenrecht* (Monografieën Ruimtelijk Bestuursrecht, deel 6), (Zwolle 1992)