

Beschermde Stads- en Dorpsgezichten in een gemoderniseerde Monumentenzorg



Pieter Baars hoofd communicatie en strategische advisering Restauratiefonds

Frank Vehof medewerker strategische advisering en marktontwikkeling Nationaal Restauratiefonds
Fotografie: Vincent van den Hoven, Voorschoten

Zonder het instrument Beschermde Stads- en Dorpsgezichten zouden veel cultuurhistorische waarden in historische kernen verloren zijn gegaan. Deze constatering is één van de belangrijkste conclusies van een tweetal rondetafelbijeenkomsten met gemeentelijke bestuurders die waren georganiseerd door Nationaal Restauratiefonds. De aanleiding voor deze rondetafelbijeenkomsten was de aankondiging van minister Plasterk bij de start van het project Modernisering Monumentenzorg dat hij een hoge prioriteit wil geven aan gebiedsgerichte monumentenzorg. Het realiseren van dit vernieuwende inzicht vormt een grote uitdaging voor de Nederlandse monumentenzorgers, maar gelukkig hoeven we het wiel niet helemaal opnieuw uit te vinden. Nederland heeft al sinds 1961 een instrument voor gebiedsgerichte monumentenzorg, namelijk de aanwijzing van Beschermde Stads- en Dorpsgezichten. Voor het Nationaal Restauratiefonds was het voornemen van de minister een reden om te

Nationaal Restauratiefonds

Nationaal Restauratiefonds biedt eigenaren en beheerders van monumenten financiële ondersteuning bij het restaureren en onderhouden van hun pand. Dit doet het fonds door het verstrekken van leningen (veelal tegen een lage rente) en het uitbetalen van subsidies namens overheden. Daarnaast geeft het Restauratiefonds voorlichting, advies en begeleiding bij alle financiële en procesmatige aspecten van een restauratie. Dit alles zonder winstoogmerk. Ook pleit het Restauratiefonds bij beleidsmakers voor meer aandacht én meer geld voor het behoud van ons cultuurhistorisch erfgoed. Door expertise op het gebied van financieringen te combineren met kennis van de monumentenwereld streeft het Restauratiefonds naar efficiënte en duurzame monumentenzorg.

inventariseren welke ervaringen gemeentelijke bestuurders hebben met het vormgeven van ruimtelijk beleid in hun eigen Beschermde Stads- of Dorpsgezicht. Deze ervaringen kunnen de basis vormen voor verdere ontwikkeling van het instrument Beschermde Stads- en Dorpsgezichten of juist een reden om het instrument af te schaffen. Tijdens het eerste rondetafelgesprek was het namelijk nog niet bekend dat de Minister voornemens is om het instrument Beschermde Stads- en Dorpsgezichten af te schaffen. Dit bleek uit het visiedocument 'Een lust, geen last' dat de Minister op 5 december 2008 presenteerde. Als het instrument inderdaad weinig of geen toegevoegde waarde heeft, dan leiden de ervaringen met het instrument

hopelijk tot het inzicht hoe gebiedsgerichte monumentenzorg wel gerealiseerd kan worden. Met dit doel voor ogen heeft het Restauratiefonds twee rondetafelbijeenkomsten georganiseerd. De deelnemers waren burgemeesters en wethouders met ruimtelijke ordening en/of monumentenzorg in hun portefeuille en een aantal bestuursleden van het Restauratiefonds. Op één na waren de gemeentelijke bestuurders afkomstig uit gemeenten met één of meerdere Beschermde Stads- of Dorpsgezichten.

De eerste rondetafelbijeenkomst vond plaats op 1 september 2008 en hieraan werd deelgenomen door zeven wethouders uit grotere, stedelijke gemeenten (Amsterdam, Deventer, Haarlem,

Leiden, Maastricht, Nijmegen, Venlo). Tijdens de tweede rondetafelbijeenkomst op 23 februari 2009 waren twee burgemeesters en zes wethouders uit kleinere en plattelandsgemeenten aanwezig (Borsele, Harderwijk, Loenen, Loppersum, Staphorst, Tubbergen, Utrechtse Heuvelrug). Door een onderscheid te maken tussen stedelijke en plattelandsgemeenten kon een indruk worden gekregen of de mate van verstedelijking ook van invloed is op de werking van het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezichten. In dit artikel worden de belangrijkste conclusies uit deze rondetafelbijeenkomsten weergegeven. Voor de lezer die niet bekend is met het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezichten, wordt eerst uiteengezet waarom in Nederland beschermde gezichten worden aangewezen.

Doelstelling beschermd gezicht

In Nederland zijn circa 400 stads- of dorpsdelen door de ministers van VROM en OCW aangewezen tot Beschermd Stads- of Dorpsgezicht. Met de aanwijzing geven zij aan dat het gebied vanuit oogpunt van cultuurhistorie van nationaal belang is. Vanwege de historische waardevolle samenhang kan niet worden volstaan met de aanwijzing van afzonderlijke monumenten. Bij ruimtelijke ingrepen in het beschermde gezicht moeten de cultuurhistorische waarden zo veel mogelijk behouden blijven. Dit is het belangrijkste criterium waarop de Erfgoed-inspectie het beleid van gemeenten ten aanzien van beschermde gezichten toetst.

Bij de introductie van het beschermde gezicht in 1961 hadden de wetgevers het behoud van het historische beeld voor ogen. De eerste ervaringen met beschermde gezichten leerden echter al snel dat de gebouwde omgeving zich ook moet kunnen aanpassen aan de veranderende eisen van de bewoners. Een mooie herinnering aan vervlogen tijden is onvoldoende basis voor de levensvatbaarheid van het beschermde gezicht. De bebouwing moet ook een prettige leefomgeving bieden voor de huidige bewoners. Daarom heeft de aanwijzing tot beschermd gezicht nadrukkelijk niet als doel het gebied te bevriezen.

Problematiek

Door gemeentebesturen wordt een spanningsveld ervaren tussen de wens cultuurhistorische waarden te behouden en nieuwe ontwikkelingen in het gebied toe te staan. Een bedreiging voor de cultuurhistorische waarden in grotere historische kernen vormt de 'vershopping'; de vergroting van het schaalniveau van winkels. Historische panden zijn vaak te klein voor het grote vloeroppervlak dat winkels tegenwoordig nodig hebben. Zeker voor de grootwinkelketens die zich graag in de binnensteden vestigen. Er is dus veel behoefte aan het samentrekken van panden, sloop en (deels niet passende) nieuwbouw.

In kleinere kernen vormt de schaalvergroting eveneens een probleem. Sommige bewoners en ontwikkelaars hebben de wens om projecten te realiseren die niet passen bij de schaal van de overige bebouwing in het dorp. Daarnaast wordt het karakter van kleinere historische kernen geleidelijk aangetast door functieveranderingen. Veel dorpen vinden hun oorsprong in agrarische bedrijvigheid. Het belang hiervan neemt echter af ten gunste van industriële bedrijvigheid en wonen. Om deze functie optimaal te kunnen uitoefenen worden andere eisen gesteld aan de leefomgeving en dit wringt soms met de aanwezige historische bebouwing. Deze problematiek doet zich voor in gemeenten als Noorderveld, Borssele en Loenen. Voor een aantal plattelandsgemeenten geldt bovendien dat de vitaliteit van kleine kernen uitholt, doordat in toenemende mate huizen worden gebruikt als tweede woning.

Bescherming door middel van het bestemmingsplan

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft een aantal inventarisaties uitgevoerd om tot een afgewogen keuze van te beschermen gezichten te komen. Het merendeel van de beschermde gezichten is dan ook aangewezen op voordracht van de rijksdienst. Een enkele keer heeft de gemeente zelf een historisch stads- of dorpsdeel voorgedragen. Tijdens de aanwijzingsprocedure wordt door de rijksdienst een voorlopige begrenzing van het gebied opgesteld en een toelichting op de aanwijzing geschreven. Nadat verschillende instanties, waaronder het gemeentebestuur, Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie en Raad voor Cultuur, zijn geraadpleegd, wordt de aanwijzing bekrachtigd door de ministers van OCW en VROM.

Na de aanwijzing tot Beschermd Stads- of Dorpsgezicht is het de taak van het gemeente-

bestuur om de bescherming van cultuurhistorische waarden in het beschermde gezicht gestalte te geven. Zij is verplicht om een beschermend bestemmingsplan of beheersverordening voor het gebied op te stellen. De optie van een beheersverordening is geïntroduceerd door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die op 1 juli 2008 van kracht is geworden. Aangezien deze variant in de praktijk (nog) niet wordt toegepast, wordt in deze tekst uitgegaan van bescherming door middel van het bestemmingsplan.

In het beschermend bestemmingsplan wordt het beschermde gezicht gedetailleerd op kaart aangegeven en er worden specifieke bestemmings- en gebruiksvoorschriften gesteld. Voor een eigenaar van onroerend goed betekent dit hogere eisen aan de bouwvergunning en sloopvergunning. In de woningwet is vastgelegd dat alle panden in een Beschermd Stads- of Dorpsgezicht vergunningplichtig zijn bij verbouwingen. Een aparte 'wijzigingsvergunning', zoals bij rijks- en gemeentelijke monumenten is voor niet-monumentale panden in een beschermd gezicht echter niet nodig. Maar ook deze panden mogen niet zomaar worden gesloopt. In de gemeentelijke bouwverordening is veelal opgenomen dat 'een sloopvergunning moet worden geweigerd indien door het slopen het Stads- of Dorpsgezicht ernstig wordt geschaad'. De beoordeling hiervan ligt bij de welstandscommissie van de gemeente.

De gemeentelijke bestuurders signaleren een aantal beperkingen in de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om de bescherming en ontwikkeling van het beschermde gezicht vorm te geven.

De consequentie van een aanwijzing is in het huidige instrumentarium nog te veel objectgericht en te weinig gericht op het gebied als geheel. Het bestemmingsplan biedt de gemeente



voornamelijk de mogelijkheid om te sturen op de functie, hoogte en bouwmasse van individuele objecten. Het bestemmingsplan biedt doorgaans een minder goed toetsingskader als het gaat om de onderlinge samenhang tussen meerdere panden. Daarvoor moeten ook de verschijningsvorm en het beeld van panden in ogen-schouw worden genomen.

Het instrumentarium dat bij beschermde gezichten ingezet kan worden, moet meer ruimte bieden om te differentiëren dan nu. Momenteel is voor een groot aantal ingrepen aan elk pand binnen een beschermd gezicht een 'zware' bouwvergunning verplicht. Wethouder De Haan, gemeente Leiden, geeft als voorbeeld dat zelfs een eigenaar van een nieuw pand, die een nieuwe badkamer wil inbouwen, een bouwvergunning moet aanvragen. Deze regeldruk is een belasting voor de bevolking en slecht voor het draagvlak voor het Beschermd Stads- en Dorpsgezicht. De gemeentelijke bestuurders willen ook binnen het beschermde gezicht meer maatwerk, zodat alleen daar regels gelden waar ze nodig zijn.

In het algemeen zouden gemeentelijke bestuurders meer cultuurhistorische criteria willen vastleggen in het bestemmingsplan. De gemeente Amsterdam heeft hier goede ervaringen mee. Het biedt het gemeentebestuur een goede basis om ontwikkelingsgericht met de stad bezig te zijn en de stad met de tijd mee te laten veranderen. Een hoger detailniveau in het bestemmingsplan biedt de gemeente ook basis om te differentiëren in de maatregelen die ze wil inzetten. Per (deel)gebied kan gevarieerd worden in de welstands- en vergunningscriteria.

Aanvullend instrumentarium

Naast het bestemmingsplan kunnen gemeenten aanvullende instrumenten inzetten voor behoud

en ontwikkeling van het beschermde gezicht. Veel toegepaste instrumenten zijn het beeldkwaliteitsplan en het welstandstoezicht. Het beeldkwaliteitsplan wordt door de gemeente op eigen initiatief vastgesteld. Hierin wordt het gewenste aanzien en de belevingswaarde van een bepaald gebied aangegeven. Het geeft bijvoorbeeld voorschriften over toe te passen bouwmaterialen, kapvorm, goothoogte, kleurstellingen en de inrichting van het openbare gebied. Het beeldkwaliteitsplan dient als richtlijn voor de welstandsadvisering bij aanvragen van een bouwvergunning. Verder wordt het door gemeenten gebruikt bij de (her)inrichting van het openbare gebied. Door gericht welstandstoezicht kan worden voorkomen dat de openbare ruimte door nieuwe bouwwerken of verbouwingen ontsierd wordt. Door de aanwezigen aan de rondetafelgesprekken werd aangegeven dat deze instrumenten een belangrijke bijdrage leveren aan een het realiseren van kwalitatief goede ruimtelijke ontwikkelingen in de beschermde gezichten.

Om de vitaliteit van de beschermde gezichten te waarborgen voeren met name de grotere gemeenten een actief beleid om wonen boven winkels te stimuleren. Dit geldt voor alle grote steden die deelnamen aan de eerste rondetafelbijeenkomst. In hun binnensteden staan verdiepingen boven winkels vaak leeg. De eigenaren investeren nauwelijks in het onderhouden van de verdiepingen, waardoor de veelal monumentale panden snel achteruit aan. Een onbewoonde binnenstad geeft bovendien een onveilig gevoel na sluitingstijd. Door het wonen terug te brengen in het centrum wordt de leefbaarheid bevorderd. Tenslotte is het reclamebeleid een instrument dat ingezet kan worden ter bescherming van de cultuurhistorische elementen in het

beschermde gezicht.

Hoewel de gemeentelijke bestuurders enthousiast zijn over de mogelijkheden van het aanvullend instrumentarium, erkennen zij dat gemeenten hier vaak nog te weinig gebruik van maken.

Symbolwaarde

Volgens de gemeentelijke bestuurders wordt wellicht de grootste bijdrage aan het behoud van cultuurhistorische waarden geleverd door de symbolwaarde van een aanwijzing tot beschermd gezicht. De bewoners zijn er over het algemeen trots op dat hun stads- of dorpsdeel is aangewezen tot beschermd gezicht. Dit gevoel van trots is belangrijk, omdat er een zelfsturende werking vanuit gaat. De burgers zetten zich uit eigen initiatief in voor het behoud van cultuurhistorische waarden en dan worden de regels en voorschriften niet als hinderlijk ervaren. De heer Van der Burg, wethouder van de gemeente Utrechtse Heuvelrug, vertelt dat bewoners in de laatste 20 à 30 jaar steeds positiever zijn gaan denken over de beschermde gezichten binnen de gemeentegrenzen. Tegenwoordig 'waken' zij over het behoud: zelfs de blauwe streep voor het parkeren wordt als een onaanvaardbare aantasting van het historische beeld ervaren.

Daarbij schromen burgers niet om tegen het lokale bestuur in te gaan als deze besluiten neemt die volgens hen het historische karakter van het beschermde gezicht aantasten. Hierdoor krijgt de aanwijzing ook politieke betekenis. De gemeentelijke bestuurders geven aan dat zij daardoor echt rekening moeten houden met de aanwijzing.

Vanwege de symbolwaarde pleiten de gemeentelijke bestuurders ervoor het aanwijzen van beschermde gezichten niet te decentraliseren. Burgemeester van der Laan, gemeente Noordenveld, vindt het psychologisch effect belangrijk: 'de landelijke erkenning dat je bijzonder bent'. Mevrouw Rehbock, gemeente Loenen, concludeert dat als deze gemeente geen Beschermd Stads- en Dorpsgezichten had gehad, er veel verloren gegaan zou zijn.

Deze positieve benadering betekent echter niet dat het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezichten volmaakt is. De gemeentelijke bestuurders zien mogelijkheden om de werking van het instrument te verbeteren. Dit kan vooral bereikt worden door een beter samenspel tussen de rijksoverheid en gemeentelijke overheden.

Samenspel tussen Rijk en gemeenten

De betrokkenheid van het Rijk bij de bescherming en ontwikkeling van de beschermde gezichten is tamelijk beperkt. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed draagt de te beschermen gezichten voor en schrijft een motivatie voor de aanwijzing. Vervolgens wijzen de minis-



ters van OCW en VROM aan. De daadwerkelijke bescherming van het gezicht is vervolgens een taak van het gemeentelijk bestuur zelf. Deze taakverdeling vinden de gemeentelijke bestuurders op zich correct, maar ze verwachten een grotere ondersteuning van het Rijk bij de bescherming van cultuurhistorische waarden in het beschermde gezicht.

De gemeentelijke bestuurders zijn van mening dat bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed veel kennis aanwezig is die ingezet kan worden voor het behoud van cultuurhistorische waarden. Ze zien graag dat de rijksdienst de beschrijvingen van de beschermde gezichten concreter maakt. Daardoor kunnen het bestemmingsplan en beeldkwaliteitplan beter gekoppeld c.q. onderbouwd worden met cultuurhistorische waardestellingen.

Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in het beschermde gezicht moet de bescherming van cultuurhistorische waarden een plek krijgen in het besluitvormingsproces. Het belang van behoud dient te worden afgewogen tegen andere belangen, zoals economische en sociale belangen. Over de rol van hogere overheden (Rijk of provincie) in het besluitvormingsproces verschillen de bestuurders van stedelijke en plattelandsgemeenten van mening.

De bestuurders van de plattelandsgemeenten hebben het gevoel dat de gemeenten er nu te veel alleen voor staan om ervoor te zorgen dat ontwikkelingen binnen het beschermde dorpsgezicht. Er zijn geen duidelijke grenzen gesteld aan wat toelaatbaar is en dat legt een te grote druk op de gemeente-besturen. Daarvoor moeten heldere criteria komen, die wel van gebied tot gebied kunnen verschillen. Nog belangrijker is om bij het ontwikkelen van plannen cultuurhistorie als (verplichte) grondlegger en inspiratiebron te gebruiken. Ze verwachten van het Rijk dat het op dit punt kaders biedt en zo nodig dwang toepast om ervoor te zorgen dat belangrijke cultuurhistorische waarden in tact blijven. Een krachtige Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is hierbij belangrijk. Zij moeten zorgen voor een goed kenniscentrum en eenduidige adviezen naar buiten toe. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft geen adviesplicht als het gaat om ingrepen in Beschermd Stads- en Dorpsgezichten. Gemeenten kunnen de rijksdienst wel om advies vragen. Dat deze mogelijkheid bestaat is echter relatief onbekend.

De bestuurders van de grotere, stedelijke gemeenten zijn terughoudender over de rol van het Rijk bij de ontwikkeling van het beschermde gezicht. Ook zij zien graag dat de rijksdienst de toelichting voor de aanwijzing verder specificeert. Het is vervolgens aan de gemeenten zelf om ervoor te zorgen dat het bestemmingsplan,



beeldkwaliteitplan en aanvullende welstandscriteria stringenter dan nu leidend zijn bij ontwikkelingen.

De bestuurders van stedelijke gemeenten en plattelandsgemeenten zijn eensgezind in de constatering dat het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezichten van te weinig concrete handvatten is voorzien, bijvoorbeeld in de vorm van criteria die gehanteerd zouden kunnen worden bij de beoordeling van de stedenbouwkundige aspecten van bouwinitiatieven in het beschermde gezicht. Verder zien zij graag dat het Rijk gemeenten de mogelijkheid biedt om in te grijpen als zich in het beschermde gezicht leegstand of verkrotting voordoet. Op dit moment ontbreekt het de gemeenten aan mogelijkheden om hiertegen op te treden.

Modernisering Monumentenzorg

Tussen de eerste en tweede rondetafelbijeenkomst in presenteerde minister Plasterk met 'Een lust, geen last' zijn visie op de modernisering van de monumentenzorg. Daaruit bleek dat de minister gebiedsgerichte monumentenzorg wil realiseren door cultuurhistorie vroeg in de ruimtelijke ordeningsprocessen te borgen. Daarin ziet hij echter geen rol weggelegd voor het Beschermd Stads- en Dorpsgezicht, want de aanwijzing van beschermde gezichten wil hij stopzetten. De toekomst van de reeds aangewezen gezichten blijft ongewis. Als achterliggend argument voor het stopzetten van de aanwijzingen geeft de minister aan dat het Rijk van gemeenten kan verlangen een beschermend bestemmingsplan vast te stellen.

De beleidsvisie van de minister sluit niet aan bij de ervaringen van de gemeentelijke bestuurders die hebben deelgenomen aan de rondetafelbij-

eenkomsten. Hoewel de bewijsvoering daarvoor uiteraard moeilijk is, zijn zij van mening dat veel historische binnensteden en dorpen aan cultuurhistorische betekenis zouden hebben ingeboet als het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezichten niet had bestaan. De gedecentraliseerde gebiedsgerichte monumentenzorg, zoals de minister in zijn visiedocument voorstelt, is geen volwaardig alternatief voor de aanwijzing van beschermde gezichten door het Rijk. De kracht die uitgaat van een landelijke erkenning voor het beschermde gezicht gaat daarmee namelijk verloren. Juist de symbolische waarde van een rijksbeschermd Stads- of Dorpsgezicht blijkt een grote stimulans te zijn voor het behoud van cultuurhistorische waarden.

Wel zien de deelnemers aan de rondetafelbijeenkomsten graag dat het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezichten wordt gemoderniseerd. Dit moet er vooral toe leiden dat instrument flexibeler wordt, zodat niet voor het hele gebied dezelfde zware vergunningseisen gelden. Verder verwachten de gemeentelijke bestuurders betere ondersteuning van het Rijk om nieuwe ontwikkelingen in het beschermde gezicht in goede banen te kunnen leiden. Het Rijk kan de gemeenten duidelijke criteria en effectieve instrumenten aanreiken om het belang van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordeningsprocessen te borgen. Het is vervolgens aan de gemeenten om het beschikbare instrumentarium ook ten volle te benutten. Op deze manier kan dankzij een goed samenspel tussen Rijk en gemeenten de Beschermd Stads- en Dorpsgezichten een passende plaats worden geboden in een gemoderniseerd monumentenstelsel. ■