Toekomst beschermd gezicht?

Toekomst beschermd gezicht?

Stads- en dorpsgezichten, archeologie en cultuurlandschap

Foto omslag is afkomstig uit de publicatie 'Nijmegen vanuit de lucht', auteur: P. Deelman, RoVorm Uitgevers, 2007

Voorwoord 4

Huidig instrumentarium bij gezichten, landschappen & archeologie 6

Beschermde stads- en dorpsgezichten 14
Vijftig jaar erfgoed en ruimte: van reconstructie tot stadsvernieuwing
Paul Meurs

Schilderij Nederland 42
De problematische bescherming van het cultuurlandschap
Eric Luiten

Van in situ naar in context 60
Pleidooi voor een integrale benadering van archeologie
Catherine Visser

Advies Beschermde stads- en dorpsgezichten 80
Wim Eggenkamp

Samenvatting essays 92

Voorwoord

Er verandert veel in de monumentenzorg. Geheel in lijn met de Modernisering Monumentenzorg (MoMo) kiest de staatssecretaris van OCW in de Visie Erfgoed en Ruimte 'Kiezen voor karakter' voor verbreding naar een gebiedsgerichte zorg en aansluiting op het ruimtelijk beleid. Dit zijn belangwekkende ontwikkelingen, die het veld vooruit kunnen helpen. Deze stap vraagt om een nieuw instrumentarium en het vitaliseren van bestaande instrumenten zoals het beschermde stads- en dorpsgezicht. Het middel van beschermd gezicht verbindt al vijftig jaar bescherming en ontwikkeling met het ruimtelijk ordeningsbeleid. Vele gemeenten koesteren het instrument. Hoe kan het geactualiseerd worden zodat het nog beter tot zijn recht kan komen in relatie tot het ruimtelijk beleid? Hoe kunnen monumentenbeleid en ruimtelijk beleid elkaar versterken?

Samen met het Nationaal Restauratiefonds heb ik opdracht gegeven aan de afdeling RMIT van de faculteit Bouwkunde van de TU Delft onderzoek te doen naar verleden, heden en toekomst van gebiedsbescherming. Prof. dr. Paul Meurs formeerde een onderzoeksteam, dat een drietal essays schreef. De auteurs – Paul Meurs, Catherine Visser en Eric Luiten – reflecteren vanuit hun expertise op het bestaande instrumentarium, elk van de auteurs neemt een werkterrein voor zijn/haar rekening.

In de monumentenzorg (in steden en dorpen), de archeologie en het landschap gaat men op verschillende wijze om met middelen tot bescherming en ontwikkeling. Het Nationaal Restauratiefonds zet zich in voor het in stand houden van monumenten, door financiering, advisering en uitbetaling van subsidies. Het Restauratiefonds werkt daarbij nauw samen met overheden en financiële instellingen en heeft in de afgelopen jaren diverse keren onderzoek gedaan naar en gepubliceerd over beschermde stads- en dorpsgezichten. Samen met het Restauratiefonds hecht ik waarde aan het instrument en onderschrijf de betekenis daarvan voor de monumentenzorg en het ruimtelijk beleid.

De essays worden gevolgd door een advies. Ik ga daarbij in op het vitaliseren van het instrument van het beschermd stads- en dorpsgezicht, zodat het toegepast kan blijven worden. Voor iedereen met belangstelling voor de erfgoedwereld kan deze bundel tot reflectie en inspiratie dienen en de discussie rondom de voortzetting van het instrument starten.

Mijn dank gaat uit naar de auteurs van de essays en naar Pieter Baars, die zich namens het Nationaal Restauratiefonds heeft ingezet voor het eindresultaat. Ik wens u veel leesplezier toe.

Wim Eggenkamp,
Rijksadviseur Cultureel Erfgoed

Huidig instrumentarium bij gezichten, landschappen & archeologie

Sinds de Nederlandse Monumentenwet uit 1961 bestaat de mogelijkheid om beschermde stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. Daarmee krijgen waardevolle gebieden een nationale erkenning, gericht op de onderlinge samenhang van gebouwen, openbare ruimte, tuinen, straten, grachten, beplanting, waterwerken en dergelijke. Ook niet-monumentale objecten kunnen zo een bijzondere status krijgen, vanwege hun betekenis voor het grotere geheel. Het beschermde gezicht slaat een brug tussen de wereld van de monumentenzorg en de wereld van de ruimtelijke ordening. Bijzonder van de beschermde gezichten is dat de ministers van ruimte en cultuur gezamenlijk werden belast met de uitvoering. Met de Monumentenwet van 1961 liep Nederland internationaal voorop in wat tegenwoordig 'planologische bescherming' wordt genoemd. Concreet verplicht de aanwijzing van een beschermd gezicht de betreffende gemeente om een bestemmingsplan op te stellen, waarin de cultuurhistorische waarden worden geborgd. Door de afstemming van monumentenzorg en ruimtelijk beleid kan beleidsmatige continuïteit worden verzekerd en ontstaat rechtszekerheid voor eigenaren en gebruikers van onroerende zaken en de openbare ruimte in het gebied. De afgelopen vijftig jaar zijn honderden beschermde stads- en dorpsgezicht aangewezen. Uit de periode van vóór 1850 gaat het om 325 gezichten. Voor de periode 1850-1940 zijn inmiddels 95 gezichten aangewezen en 44 in procedure (eind 2010). Nog eens 14 gezichten uit deze periode moeten nog in procedure worden gebracht en 9 geselecteerde gezichten zijn afgevallen.

Voor bouwinitiatieven binnen beschermde gezichten is een omgevingsvergunning vereist. Wanneer het dan gaat om een beschermd monument, hoort daar ook de gebruikelijke toets op het behoud van de monumentale waarde bij – net als overal elders. Voor de overige bebouwing kan er wel een strenger regime gelden voor wat betreft bouw-, aanleg- en sloopvergunningen. In een beschermend bestemmingsplan mogen

meer regels voor bebouwing en overige ruimtelijke ontwikkelingen worden opgenomen dan in een normaal bestemmingsplan. Wanneer een gemeente dat wil, dan wegen cultuurhistorische aspecten bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken in een beschermd gezicht zwaarder dan in de gebruikelijke gelijkwaardige belangenafweging. Wat betreft de concrete werking in de praktijk laat het instrument van het beschermde stads- en dorpsgezicht veel vrijheid aan de gemeente bij de invulling.

Beschermde landschappen

De bescherming van cultuurlandschappelijke waarden is een actuele opgave. Het was lange tijd vrijwel onmogelijk om deze zelfstandig te beschermen. Sinds 1928 bestaat er weliswaar de Natuurschoonwet, maar die richt zich vooral op flora en fauna en niet op het in cultuur gebrachte landschap. Cultuurlandschappen kunnen ook niet als beschermd stads- en dorpsgezicht worden aangewezen, tenzij er een duidelijke visuele relatie bestaat met een stads- of dorpsgezicht. Daarbij zal het hooguit gaan om het landschap direct rondom een nederzetting, dat daar samen een duidelijk geheel mee vormt. Voor op zichzelf staand (cultuur)landschapschoon wordt in de jurisprudentie een beroep op de Monumentenwet niet mogelijk geacht. Curieus in dit verband is wel dat polder de Beemster en de Stelling van Amsterdam wel de status van werelderfgoed hebben gekregen, zonder dat er een in het Nederlandse beleid verankerde bijzondere juridische status aan was verbonden.

In de praktijk wordt lokaal besloten over de omgang met het cultuurlandschap, waarbij economische en niet cultuurhistorische overwegingen doorgaans de overhand hebben. Voor gemeenten met een belangrijke toeristische functie, zoals Orvelte en Bourtange, is het evident om zorg te besteden aan het omliggende landschap. Er zijn echter ook plattelandsgemeenten met grote landschappelijke cultuurhistorische waarden, die zich niet direct in een economisch potentieel vertalen,

zoals Helenaveen en de Schermer. Het beschermen van het polderlandschap rondom dergelijke dorpen tegen verrommeling, verstedelijkingsdruk en ingrijpende veranderingen binnen de agrarische sector is een moeilijke opgave. Soms lukt het om goede afspraken te maken en hoge ambities te bepalen met betrekking tot de cultuurhistorische waarden, maar dat is geen garantie voor succes, zoals onder andere is gebleken in de Utrechtse Vinexwijk Leidsche Rijn.

Als aanvulling op het in feite vrijblijvende overlegmodel hebben de provincies sinds 2006 de mogelijkheid om beschermde landschapsgezichten aan te wijzen, in het kader van de Natuurbeschermingswet. De werking van een beschermd landschapsgezicht is vergelijkbaar met die van een beschermd stads- en dorpsgezicht. Het instrument is vooralsnog niet in de praktijk toegepast. Er was slechts één aanvraag, voor Oldambt in Groningen, en dat was een burgerinitiatief. Dit geeft aan hoe terughoudend de provincies zijn om ruimtelijke ontwikkeling in het buitengebied van gemeenten in te perken. Zo wordt blijkbaar het effect van bescherming als landschapsgezicht beleefd.

Naast het beschermde landschapsgezicht bestaat er de mogelijkheid om nationale landschappen aan te wijzen (door het Rijk), in het kader van de Nota Ruimte. Er zijn twintig nationale landschappen aangewezen, waaronder negen snelwegpanorama's. Het behoud, het beheer en de versterking van de kernwaarden van deze `visitekaartjes van het Nederlandse platteland´ liggen in handen van de gemeenten en provincies, waarbij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en ocw) optreedt als coördinerende partij. Als er kernwaarden van nationale landschappen in gevaar dreigen te komen kan een minister net als bij een beschermd stads- of dorpsgezicht een aanwijzing geven, zoals in 2009 is gebeurd bij Margraten. Dit gebeurt echter alleen in

zeer uitzonderlijke gevallen en kan op zich de ontwikkeling niet voorkomen.

Beschermde archeologische monumenten

Archeologie heeft binnen het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht nooit een belangrijke rol gespeeld. Wel bestaat sinds 1988 de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz), als onderdeel van de Monumentenwet. Sinds de Nederlandse regering in 2007 de uitgangspunten van het Verdrag van Malta uit 1992 juridisch heeft vastgelegd in de Monumentenwet en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is de archeologie stevig in het systeem van de ruimtelijke ordening verankerd – misschien nog wel meer dan de beschermd stads- of dorpsgezichten. Kennelijk kunnen strenge wettelijke en juridische maatregelen sterk bijdragen aan een (verplichte) integratie van cultuurhistorie in de lokale planvorming. Vooral wat betreft de vroege inbreng van archeologie bij ruimtelijke ontwikkelingen en de financiering van opgravingen en documentatie ('de verstoorder betaalt') heeft het vakgebied een stevige positie aan de onderhandelingstafel gekregen. Zo kunnen in het bestemmingsplan archeologische voorwaarden aan sloop worden gekoppeld. Dit is wettelijk geregeld. De huidige gang van zaken omtrent archeologie is expliciet een inspiratiebron voor de MoMo (Modernisering van de Monumentenzorg).

Binnenstad Deventer, beschermd stadsgezicht
(foto: SteenhuisMeurs)

Beschermde stads- en dorpsgezichten[1]

Vijftig jaar erfgoed en ruimte: van reconstructie tot stadsvernieuwing

Paul Meurs

Een terugblik op de afgelopen vijftig jaar laat zien dat het instrument van het beschermde stads- en dorpsgezicht voor zeer verschillende gebieden en in combinatie met zeer uiteenlopend beleid is ingezet. Ook de veranderde opvattingen over behoud, revitalisering en ontwikkeling in deze periode zijn in de dossiers terug te vinden. Op zich was de aandacht in de monumentenzorg voor het grotere geheel en de stedenbouwkundige structuur niet nieuw in 1961. Oudheidkundigen en architecten roerden zich rond 1900 in de discussies over wat destijds 'stadsschoon' werd genoemd, onder meer naar aanleiding van de voorgenomen demping van de Reguliersgracht in Amsterdam (1901) en de Oude Delft in Delft (1919). De Monumentenwet van 1961 werd aangenomen in een tijd, die door drastische verwoestingen in historische steden en dorpen werd gekenmerkt. Tientallen Nederlandse steden hadden oorlogsschade geleden. Bovendien stonden de binnensteden onder druk door grootschalige cityvorming, verkeersdoorbraken en sanering – met desastreuze gevolgen voor de stedenbouwkundige en architectonische samenhang. Op het platteland speelde de schaalvergroting van de agrarische sector in plattelandsdorpen en – gehuchten en de ruilverkaveling. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat het beschermde stads- en dorpsgezicht in de eerste periode vooral werd gebruikt als een instrument tegen modernisering en 'vooruitgang'.

De eerste lichting aanwijzingen kwam grotendeels tot stand op initiatief van het Rijk. De motivering was vrij algemeen en summier. Inhoudelijk concentreerden ze zich op de bebouwing en er werd niet of nauwelijks ingegaan op de stedenbouwkundige structuur en karakteristiek. Het ruimtelijke beleid in de beschermde dorpen en stadjes was vooral gericht op het voorkomen van verandering en de wens om eerdere verstoringen ongedaan te maken door middel van reconstructie van het stadsbeeld. De vestingen van Heusden en Bourtange zijn voorbeelden van beschermde gezichten, waarvan de historische

[1] Vooronderzoek voor dit essay werd uitgevoerd door drs. Maarten Mesman (RMIT, TU Delft)

Heusden, beschermd stadsgezicht met veel reconstructie
foto: SteenhuisMeurs

gedaante grotendeels in de jaren zestig en zeventig werd gecreëerd.

In de jaren zeventig kwam in de historische stadscentra de stadsvernieuwing op gang, als reactie op de kaalslag van de jaren zestig. In het kader van de stadsvernieuwing bemoeide de overheid zich vergaand met deze achterstandsgebieden. Het hoofddoel was niet het behoud van stadsschoon, maar sociale verbetering en het revitaliseren van de woonomgeving ('bouwen voor de buurt'). Toch werd de koppeling tussen stadsvernieuwing en beschermde gezichten veelvuldig gemaakt. De aanwijzing van een beschermd stadsgezicht was voor een gemeente gunstig in verband met een gecombineerde financiële stadsvernieuwingsregeling van de ministeries van CRM (cultuur) en VRO (ruimte). Daarom namen de gemeenten in deze periode vaak zelf het initiatief tot aanwijzing. Er ontstond een praktijk om met werkgelegenheidsprojecten en 'gestapelde' subsidies ('kerstboomconstructies') de woningverbetering te combineren met het behouden en/of terugbrengen van de architectonische en stedenbouwkundige kwaliteit. Voorbeelden van deze aanpak waren het Bergkwartier in Deventer, de Stokstraat in Maastricht en de Voorhaven in Delfshaven.

In de context van de stadsvernieuwing vond doorgaans meer ruimtelijke vernieuwing plaats dan bij de bescherming van de kleine ensembles uit de beginperiode. In de loop der jaren werd bovendien negatiever over reconstructie van het stadsbeeld geoordeeld.[2] In plaats van behoud en reconstructie van de architectonische vorm werd steeds vaker een andere koers gevolgd, namelijk om het beleid te richten op de structuur en de functies van de gezichten. Dat leidde bijvoorbeeld tot het terugbrengen van de woonfunctie in de binnensteden en bouwprojecten waarbij het historische stratenpatroon als uitgangspunt diende voor nieuwbouw. Om ontwikkelingen af te kunnen

2
PATO, Sectie Bouwkunde, *Syllabus van de leergang: Dynamische bescherming van historische stadsgezichten; veranderende ideeën*, Delft 1984, 1-7

stemmen werd binnen het beschermde gezicht vaak een indeling in drie zones gemaakt, elk met een andere mate van bescherming. Deze indeling is al enige tijd niet meer gebruikelijk, maar bij veel aanwijzingen uit de stadsvernieuwingsperiode bestaat ze nog.

Het hoogtepunt van de stadsvernieuwing lag in de jaren zeventig en tachtig. In deze periode zijn veel historische binnensteden van laaggewaarde leefmilieus opgewaardeerd tot gewilde woon- en verblijfsgebieden. Begin jaren tachtig vond een evaluatie van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht plaats, met als aanbeveling door te gaan op de ingeslagen weg van het behoud van de structuur, de functies en de morfologische opbouw.[3] Deze benadering sloot goed aan op de sturingsmogelijkheden binnen een bestemmingsplan. Bij nieuwe aanwijzingen in deze periode werden de historisch-ruimtelijke ontwikkelingen aangehouden bij het bepalen van de grenzen van een gezicht, met als gevolg dat de gezichten groter van omvang werden. Ook werden sommige bestaande gezichten uitgebreid, zoals in Maastricht, 's-Hertogenbosch en Hoorn.

Van binnenstad tot buitenwijk

De derde generatie beschermde gezichten kwam voort uit het Monumenten Inventarisatie Project (MIP) en het daaropvolgende Monumenten Selectie Project (MSP), beide gericht op erfgoed uit de periode 1850-1940. De eerste 'jongere' stads- en dorpsgezichten werden in 1994 in procedure genomen en in 1997 aangewezen. De oogst is divers: (vooroorlogse) woonwijken, dorpslinten, villaparken, havensteden, fortificaties en mijn- en strafkolonies. Ook bij deze gezichten bleek het benadrukken van de stedenbouwkundige structuur in de aanwijzing goed te werken. Mede door de vaak uitgesproken planmatige opzet is de stedenbouwkundige structuur een belangrijke kwaliteit van de gebieden. Bij industriële complexen werd er daarentegen vaak voor gekozen om het meest bijzondere deel van

3
G. Andela en D. Boasson, 'Beschermde stads- en dorpsgezichten op het tweede gezicht', *Wonen-TA/BK*, (1980) 16/17/18, 36; L. Prins, '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

de bebouwing te beschermen als één of meerdere (al dan niet geclusterde) rijksmonumenten.

In 2000 werd de stadsvernieuwing afgesloten en opgevolgd door een nieuw beleid: stedelijke vernieuwing. Hierbij raakte de cultuurhistorie vaak uit beeld, mede door het verdwijnen van de financiële regelingen voor cultuurhistorie vanuit de stadsvernieuwing. Behalve een ander beleid laat deze periode ook een verandering zien in de concrete revitaliseringsopgave. De vernieuwing verplaatste zich van de historische centra naar de negentiende-eeuwse schil, de vooroorlogse stadsuitbreidingen ('ring 20-40') en de naoorlogse wijken. Ook werd de herbestemming van industrieterreinen, havengebieden en andere in onbruik geraakte stadsdelen een opgave – precies het terrein dat met het MIP was verkend. In het Belvedèrebeleid (naar de rijksnota uit 1999) spraken de ministeries van VROM, LNV, V&W en OCW zich uit voor een ruimtelijk beleid, dat wortelt in de bestaande kwaliteit van stad en land, onder de slogan 'behoud door ontwikkeling'. Waar de MIP/MSP-operatie als resultaat had dat het werkveld van de monumentenzorg zich in korte tijd immens verbreedde, droeg Belvedère bij aan een omslag in de benadering van de opgave. Er werd afscheid genomen van de oude tegenstelling tussen behouden versus vernieuwen en gezocht naar wegen om het bestaande en het nieuwe in samenhang te (her)ontwikkelen en daarmee te komen tot eigenheid, herkenbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.

Beschermde gezichten thans

De afgelopen jaren zijn opnieuw evaluaties van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht gemaakt.[4] Als negatieve punten werd geconcludeerd dat de aanwijzing en de vaststelling van een beschermend bestemmingsplan trage, complexe en langdurige procedures met zich meebrengt. Dat heeft deels te maken met de lage prioriteit die het rijk aan het instrument heeft gegeven. OCW stelde weinig capaciteit beschikbaar

4
Commissie Bescherming en Ontwikkeling, *Tijd & Ruimte, Eindadvies van de Commissie Bescherming en Ontwikkeling*, Amersfoort 2008; Y. van Tienen, *MoMo en de mens, van monumentenzorger tot vakspecialist cultuurhistorie*, 2008, B. Groffen en A. Posthuma, *Levend Verleden: een reflectie op inzet en handelen van de cultuurhistorische sector in Leidsche Rijn en andere casussen*, Royal Haskoning/projectbureau Belvedere, 2008; T. Brouwer, L. Bruin, G. Enserink, B. Groffen en D. Mereboer, *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen*, Royal Haskoning, 2008 Erfgoedinspectie, *De provincie tussen de oude WRO en de nieuwe Wro*, 2009

Zuidkamp, voormalige Duitse legerbasis uit de Tweede Wereldoorlog, gecamoufleerd in het landschap.
foto: SteenhuisMeurs

Sloterhof Amsterdam, bijzonder woningbouw-complex uit de wederop-bouwperiode, ontworpen door prof. J.F. Berghoef
foto: SteenhuisMeurs

en VROM hield zich zelfs afzijdig. Dat heeft ook te maken met het aangescherpte vergunningenregime, wat maakt dat voor veel wijzigingen een vergunning nodig is (bouw-, aanleg- en sloopvergunningen).

Een tweede punt dat uit de evaluaties naar voren komt is dat de omschrijving bij de aanwijzing van beschermde gezichten zich teveel richt op behoud en te weinig uitspraken doet en kaders aanreikt voor ruimtelijke ontwikkeling binnen de beschermde gezichten. Dit geldt voor alle gezichten, het meest voor aanwijzingen uit de jaren zestig en begin jaren zeventig. Bouwers en ondernemers wijzen graag (maar lang niet altijd) op het gevaar dat een beschermd gezicht leidt tot musealisering, een angst die waarschijnlijk voortkomt uit associaties met de reconstructies uit de beginperiode van het beschermde stads- en dorpsgezicht. Er wordt geklaagd over de conservatieve en remmende werking van het instrument op ruimtelijke ontwikkelingen. Ze vrezen dat een gezicht na aanwijzing onder een kaasstolp dreigt te verdwijnen, waardoor het niet met zijn tijd mee kan gaan en zodoende niet optimaal kan doorfunctioneren. Deze vorm van de bescherming van cultuurhistorie roept bij dit publiek negatieve associaties op als nostalgisch, vertragend en kostenverhogend. Dat de wetgever er al sinds de invoering van het instrument op heeft gewezen dat bevriezing van het beeld geenszins de bedoeling is, doet daar niets aan af. Beleidsmatig is het instrument bedoeld om beeld, structuur en identiteit te beschermen. Dit gebeurt juridisch door het vergunningvrije bouwen niet van toepassing te verklaren. Het ontbreken van concrete toetsingscriteria in het bestemmingsplan is echter vaak het probleem. Het tegengaan van sloop op grond van cultuurhistorische overwegingen is vreemd genoeg niet geregeld in het bestemmingsplan.

Er zijn echter ook veel betrokkenen, bijvoorbeeld bewoners, monumentenzorgers en oudheidkundige verenigingen,

die vinden dat beschermde gezichten tekort schieten in hun beschermende werking. Zij vinden het beschermde stads- en dorpsgezicht te vaag en juridisch te zwak om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen houden. Ter illustratie wordt vaak gewezen op panden in beschermde stads- en dorpsgezichten die onder meer tijdens stadsvernieuwingsoperaties zijn gesloopt, en naar de vervangende nieuwbouw die als verstorend of ontsierend wordt ervaren. Onderzoek heeft overigens aangetoond dat het al dan niet aanwezig zijn van dat soort nieuwbouw niet aanwijsbaar samenhangt met de beschermde status van een gezicht.[5] Dit kan worden geïnterpreteerd als een teken van juridische zwakte van het instrument.

Een ander als negatief beoordeeld punt is dat het opstellen van al dan niet beschermende bestemmingsplannen door gemeenten meestal wordt uitbesteed aan externe bureaus. Hierdoor ontstaat er een aanzienlijke afstand tussen het gemeentelijke beleid en de uiteindelijke juridische vertaling in het bestemmingsplan. Bovendien vertrouwt een gemeente er vaak op dat zo'n extern bureau waar nodig wel onderzoek zal doen naar aanwezige cultuurhistorische waarden, terwijl er meestal alleen gewerkt wordt met de informatie die door de opdrachtgever zelf aangeleverd wordt.[6] Frappant is dat met de aanstaande verplichting uit het Bro om cultuurhistorische waarden te inventariseren en op te nemen in alle bestemmingsplannen hetzelfde zou kunnen gebeuren, omdat er vooralsnog geen kwalitatieve minimumeis wordt gesteld.

Voor de beschermde stadsgezichten was het gevolg van een en ander dat gemeenten de bescherming en handhaving niet meer voldoende in eigen hand konden houden om effectief op te treden. Als ze dat al zouden willen, want handhaving van beschermende maatregelen heeft in geen enkele gemeente prioriteit. Het blijkt dat de doorwerking van de aanwijzing naar het uitvoeringsniveau vaak tekort schiet. Dit probleem is niet uniek

5
KuiperCompagnons en H.A.M. Abels, *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid; een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*, Kluwer, 1983; I. Rooze, J. Teeuwisse en R. van Gerwen, *Beschermde stads- en dorpsgezichten: de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium*, Nationaal Restauratiefonds, Hoevelaken 2006, 15

6
Voordracht Jos Cuypers, studiedag FACTA, 10 juni 2009, Amsterdam

Wederopbouw Rotterdam, ensemble met voor- en naoorlogse elementen rondom het beeld van de Maagd van Holland
foto: SteenhuisMeurs

voor beschermde gezichten. Bij de eindevaluatie van Belvedère (2010) bleek dat de verantwoorde omgang met cultuurhistorie nog niet voldoende is doorgedrongen tot in de haarvaten van de ruimtelijke ordening. Hier zijn verschillende redenen voor aan te voeren. De belangrijkste is misschien wel dat cultuurhistorie in de gemeentelijke besluitvorming nog gemakkelijk wordt beschouwd als een 'zacht argument', zeker ten opzichte van economische en sociaal-maatschappelijke belangen. Dit vormt een reëel risico voor cultuurhistorische waarden aangezien gemeenten vaak nog veel speelruimte hebben om desgewenst met wijzigingsbevoegdheden en binnen- en buitenplanse ontheffingen (voorheen vrijstellingen) de cultuurhistorie buitenspel te zetten, ook als ze zich te houden hebben aan een beschermend bestemmingsplan. In dat kader was in de oude WRO vooral de vrijstelling krachtens de artikel 19 procedure een veel gebruikt instrument om voor een bepaald project af te wijken van het bestemmingsplan.

De kaders van de toepassing van een beschermd stads- of dorpsgezicht zijn zeer divers en lang niet altijd even duidelijk. Een breed toegepast model voor een effectief beschermend bestemmingsplan ontbreekt vooralsnog. Dit geeft gemeenten veel vrijheid, waardoor de verschillen tussen de gemeenten groot kunnen zijn. Van diversiteit is ook sprake bij de ondersteunende en aanvullende instrumenten die op lokaal niveau worden ingezet. Al naar gelang de bestuurlijke ambities, doelstellingen en beschikbare middelen wordt er gebruik gemaakt van gemeentelijke monumentenverordeningen, convenanten, ordekaarten, cultuurhistorische waardenkaarten (CHWK), cultuurhistorische effectrapportages (CHER), beeldkwaliteitplannen, welstandsnota's en andere thematische beleidsnota's. Hiermee worden extra en/of meer specifieke regels gesteld, afspraken gemaakt, waarden geïnventariseerd en strategieën vastgelegd. Het kan lastig zijn om deze kaders juridisch hard te maken, tegenover de reeds geldende regelgeving.

Een van de positieve punten uit de evaluaties van het beschermde stads- en dorpsgezicht is dat met name kleinere gemeenten zeer tevreden zijn over de duidelijkheid van het instrument en de stroomlijning van procedures, hoe stroperig die misschien ook zijn. Bovendien worden de status van een landelijke erkenning en de inbreng van externe expertise positief gewaardeerd. Overigens moet wel worden opgemerkt dat het succes van een aanwijzing keer op keer sterk afhankelijk blijkt van het draagvlak op gemeentelijk niveau – dat is de schaal waarop de bescherming geëffectueerd wordt. De psychologische waarde van een beschermd stads- of dorpsgezicht wordt vooral ervaren als een positief gevoel van trots dat de inzet en het draagvlak voor cultuur kan ondersteunen. De symboolfunctie is in die zin groot. Belangrijke positieve punten voor eigenaren en andere belanghebbenden zijn de rechtszekerheid van een aanwijzing (een zekere garantie dat kwaliteit en samenhang extra zorg krijgen in de planvorming) en de doorgaans positieve waardeontwikkeling van het onroerende goed.

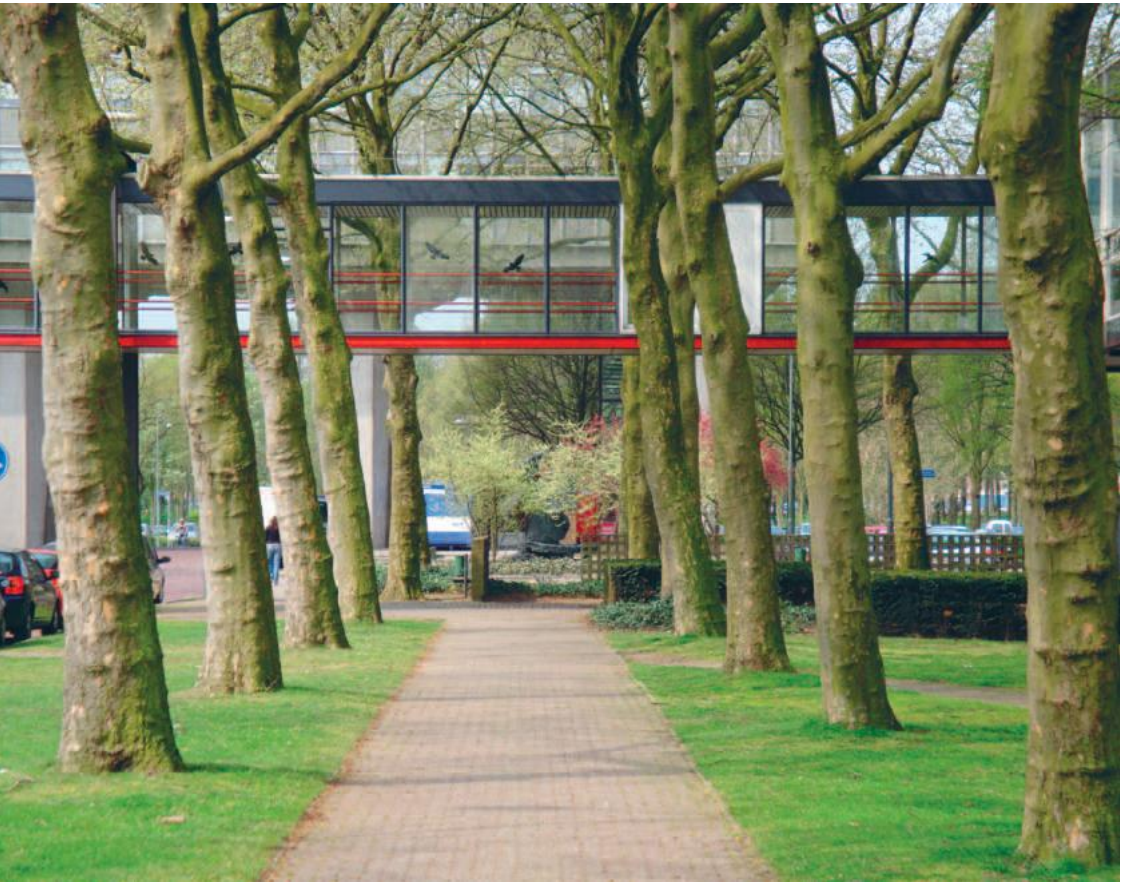
De stadsvernieuwingsregeling leidde tot een uitzonderlijke situatie omdat aanwijzing tot een beschermd stads- en dorpsgezicht voor het Rijk in principe geen financiële consequenties heeft (in tegenstelling tot de registratie van een object tot monument). Voor de Commissie Bescherming en Ontwikkeling (B&O), die tot 2008 de minister adviseerde over beschermde gezichten, was dit een belangrijke reden om in het eindadvies aan te bevelen niet terughoudend te zijn bij het aanwijzen van gezichten. Een extra argument voor deze aanbeveling kwam uit een onderzoek van Aussems & partners uit 1992 waaruit blijkt dat de vastgoedmarkt qua stabiliteit baat heeft bij een aanwijzing.[7] Ook kan er door gemeenten met beschermde stads- en dorpsgezichten geld worden aangevraagd bij provinciale fondsen. Er wordt zo goed van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, dat inmiddels de meeste van deze fondsen voor monumenten leeg zijn.

7
A. van der Valk en J.P. Corten, Een functie voor het verleden, Slotdocument van het project Bescherming en Bestemming, Universiteit Wageningen, RDMZ 2006, 12

Het eindadvies van de Commissie Behoud en Ontwikkeling was om het instrument beschermde gezichten te behouden, maar wel aan te passen aan de actuele eisen en omstandigheden. Dat begint al met de naamgeving. Het woord 'bescherming' zou door de conserverende connotatie een meer dynamische insteek in de weg zitten. De term 'gezicht' legt te veel de nadruk op de esthetiek van het instrument en te weinig op de planologische en maatschappelijke dynamiek. De begrippen 'stad' en 'dorp' zijn sinds de invoering van het instrument in 1961 sterk vervaagd en gaan voorbij aan het schaars bebouwde buitengebied waar steeds meer aanleiding is voor bescherming.

De aspecten beeld, structuur en functie vormen als driedeling een elementair onderscheid in de discussies omtrent het beschermd stads- en dorpsgezicht. Afhankelijk van de periode van aanwijzing en het specifieke karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht staat één van de begrippen of een combinatie ervan centraal bij de bescherming van de cultuurhistorische waarden van een gebied. Dat een aangewezen gebied moet kunnen doorfunctioneren en de structuur een essentieel onderdeel is van een gezicht, is vooral vanaf de tweede helft van de jaren zeventig steeds meer doorgedrongen. In die zin heeft het begrip bescherming meer dan voorheen de dynamische betekenis gekregen van het Franse 'protéger', oftewel begeleiden, bevorderen en vooruithelpen ('behoedzaam ontwikkelen'). Dit komt ook tot uiting in de bovengenoemde kritiek van de commissie B&O over de naam beschermd stads- en dorpsgezicht.

Dat het beschermde gezicht een halve eeuw lang bruikbaar is gebleken voor zeer uiteenlopende gebieden en zeer divers beleid, van reconstructie tot stedelijke vernieuwing en herontwikkeling, bewijst dat binnen de opzet van het instrument een grote flexibiliteit voor toepassing bestaat. Goede voorlichting over het doel en de flexibiliteit van het beschermd gezicht kan een groot deel van de vooroordelen en aversie wegnemen.



TU Eindhoven. Campus waarvan stedenbouwkundig plan, landschapsinrichting en architectuur jarenlang door bureau OD205 in samenhang werd ontworpen.
foto: SteenhuisMeurs

De actualiteit

Het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht heeft zijn grondslag in de Monumentenwet, maar krijgt zijn concrete uitwerking met name via de Wet ruimtelijke ordening. Als zodanig zit het instrument tussen een respectievelijk sectorale verzorgingswet en een brede coördinerende wet in, ondersteund door regelingen uit onder andere de Woningwet. Met het in werking treden van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro, 2008) en de beleidsbrief over de Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo, 2009) en het vergunningvrij verklaren van bepaalde bouwactiviteiten binnen beschermde gezichten (2010) verandert de wettelijke inbedding van de beschermde gezichten volledig. Omwille van de wens van de regering om wet- en regelgeving in te perken, zullen waarschijnlijk geen nieuwe gezichten worden aangewezen. Cultuurhistorische waarden kunnen worden geborgd op lokaal niveau: door de gemeenten. Heeft het rijk nog een taak bij de instandhouding van stads- en dorpsgezichten? Hoe kan de samenhang van cultuurhistorische waarden in archeologie, landschap en de gebouwde omgeving in de ruimtelijke ordening worden versterkt? Op deze vragen is geen eenduidig antwoord te geven, omdat de inbedding van cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke ordening een vertaalslag vergt, die nog niet goed is te maken, de vijftig jaar ervaring met beschermde gezichten ten spijt.

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

Een van de vele veranderingen van de nWro is dat voortaan voor het hele grondgebied van een gemeente een bestemmingsplan verplicht is. Door een aanpassing van het Bro ontstaat er een generieke verplichting om cultuurhistorische waarden te inventariseren en in de bestemmingsplannen op te nemen. Over hoe dat moet gebeuren worden geen dwingende uitspraken gedaan. Enkele gemeenten hebben hiermee reeds ervaring opgedaan, maar het is nog steeds niet helemaal duidelijk

in hoeverre bestemmingsplannen die niet voor beschermde stads- en dorpsgezichten worden gemaakt, ook regels mogen bevatten ten aanzien van de bescherming van cultuurhistorische waarden. Dat gaat met name over het opnemen van aanvullende eisen ten aanzien van het behoud van bijzondere objecten ('planologische bescherming'), die neerkomt op de aanwijzing van monumenten – zonder dat daarvoor de gebruikelijke procedure wordt gevolgd (met mogelijkheid van bezwaar).

Ook nieuw in de nWro is dat een bestemmingsplan niet langer door Gedeputeerde Staten hoeft te worden goedgekeurd. Wel kan de provincie aangeven dat bepaalde cultuurhistorische waarden van provinciaal belang zijn. Wanneer een bestemmingsplan daar niets mee doet, kan de provincie de gemeente een aanwijzing geven. Daarmee verliest het betreffende deel van het bestemmingsplan zijn werking, totdat het in overeenstemming is gebracht met de wensen van de provincie. Als de provincie zelf de inhoud van het vervangende plan wil bepalen kan zij tevens een inpassingsplan aan de gemeente opleggen. Aanwijzingen en inpassingsplannen kunnen op overeenkomstige wijze door het Rijk worden ingezet. Deze zware instrumenten zullen vooral worden toegepast als het bestemmingsplan in strijd is met provinciaal of rijksbeleid, en het minnelijk overleg met de gemeente onverhoopt is vastgelopen. Het is de vraag of provincies en Rijk bereid zijn om dit soort zaken te regelen.

De nWro geeft gemeenten, provincies en Rijk de mogelijkheid om structuurvisies te ontwikkelen (als pendant van respectievelijk de structuurplannen, streekplannen en de planologische kernbeslissingen uit het verleden). Hierin kunnen uitgangspunten voor het beleid omtrent cultuurhistorie geformuleerd en beargumenteerd worden. Om een helder onderscheid te maken tussen de strategische functie van een structuurvisie en de juridisch uitvoerende functie van een bestemmingsplan

(of projectbesluit of beheersplan) mogen er geen beleidsregels meer in een structuurvisie staan die bindend zijn voor een andere partij dan degene die de visie opstelt. Een structuurvisie van het Rijk kan overigens wel een hard instrument worden als deze wordt uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), of meer gebiedsspecifiek in een inpassingsplan. Provincies dienen hun strategie juridisch te concretiseren in provinciale verordeningen en eventueel in aanwijzingen en inpassingsplannen. Voor de gemeente is vooral het (al dan niet beschermende) bestemmingsplan van belang om juridische slagkracht te creëren.

De memorie van toelichting van de nieuwe Wro belooft kortere bestemmingsplanprocedures. Wellicht kunnen de beschermde gezichten hier in de toekomst van profiteren, maar het zou ook kunnen zijn dat het opnemen van cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen de procedures ook voor reguliere bestemmingsplannen zal rekken. Een gemotiveerde medewerking van de gemeente is voor de totstandkoming van de bestemmingsplannen onontbeerlijk, omdat de omgang met cultuurhistorische waarden staat of valt bij de bestuurlijke ambitie, motivatie en deskundigheid bij de gemeente. Het Rijk kan de gemeenten op allerlei manieren inspireren en stimuleren om zijn verantwoordelijkheid te nemen. De RCE heeft daarin als centraal kennisinstituut een belangrijke rol, al dan niet in samenwerking met kennisinstituten op het terrein van de ruimtelijke ordening.

Modernisering van de Monumentenzorg

In de beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg wordt sterk gepleit voor een grotere en vroegere inbreng van cultuurhistorie in de ruimtelijke planvorming, deze gebiedsgerichte benadering is de eerste pijler van het nieuwe beleid. Daarbij wordt wel betwijfeld of het instrument van het beschermde gezicht nog toekomst heeft, omdat het instrument

Hembrugterrein, Zaandam. Militair-industrieel productie-landgoed met voormalige wapen- en munitiefabrieken van defensie.
foto: SteenhuisMeurs

te vrijblijvend en juridisch niet hard genoeg is. Om cultuurhistorie 'tot de haarvaten van de ruimtelijke ordening' te laten doordringen moet de sectorale regelgeving achteraf worden vervangen door generieke borging vooraf.[8] Het achterliggende idee is dat cultuurhistorische waarden niet beperkt blijven tot bepaalde aan te wijzen gebieden, maar overal aanwezig kunnen zijn. Door cultuurhistorie aan het begin van proces van ruimtelijke ordening juridisch te versterken en via de nWRO te borgen, kan de sectorale regeldruk verminderen. De MoMo maakt het mogelijk om overal in het land cultuurhistorische waarden te beschermen, met minder regels. In zekere zin wordt het hele Nederlandse grondgebied als een in potentie te beschermen gebied beschouwd. Reguliere bestemmingsplannen nemen de rol van de specifieke bestemmingsplannen voor de beschermde gezichten over. Deze ontwikkeling werd in de jaren tachtig al voorspeld door het toenmalige lid van de Monumentenraad Auke van der Woud.[9]

In de toekomstige monumentenzorg kunnen het Rijk, de provincies en de gemeenten in structuurvisies aangeven welke waarden van nationaal, provinciaal of locaal belang zijn. Het Rijk stelt een beleidsvisie Erfgoed en Ruimte op, die als basis zal fungeren voor de omgang van cultuurhistorische waarden van nationaal belang. Hierin worden werelderfgoed en dertig 'nationale wederopbouwgezichten' aangegeven. In een later stadium is er de mogelijkheid dat dit met een Algemene Maatregel van Bestuur-Ruimte (Amvb) zal worden geborgd. Veel provincies hebben het provinciaal belang al vastgelegd in cultuurhistorische waardenkaarten, die aan de provinciale structuurvisies gekoppeld kunnen worden. De visie Erfgoed en Ruimte heeft een ander abstractieniveau, van beleidsuitgangspunten.

Pas bij het opstellen van de bestemmingsplannen wordt de koppeling tussen cultuurhistorische waarden en ruimtelijke ontwikkeling concreet. Onderdeel van de procedure wordt om

8
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg*, 2009, 10-11

9
A. van der Woud, 'Een monumentale toekomst' *Bulletin* KNOB, (1989) 1, 5-9

de aanwezige waarden te inventariseren en te analyseren. Zo kan worden bepaald of, en zo ja, onder welke condities ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied toelaatbaar zijn en kunnen allerhande cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan worden opgenomen en geborgd, variërend van het object en zijn omgeving, tot gebieden, cultuurlandschappen en archeologische waarden. De gemeente wordt eerst verantwoordelijk voor deze afweging. Om dit aspect van de MoMo te concretiseren wordt in het Bro opgenomen dat gemeenten cultuurhistorische informatie verzamelen en een expliciete afweging maken in het kader van het opstellen van bestemmingsplannen. Bij de borging van de archeologische waarden wordt deze procedure al gevolgd.

Naast of in combinatie met deze instrumenten kan er ook via het welstandbeleid aangestuurd worden op een verantwoorde omgang met (het beeldaspect van) de cultuurhistorie. Zo bepleit MoMo meer integratie tussen monumentenzorg en welstand, bijvoorbeeld door het instellen van een gecombineerde monumenten- en welstandscommissie. Het bestemmingsplan bevat echter geen concrete welstandvoorwaarden. Daardoor ontbeert het handhaven van de welstand op planologisch vlak een stevige wettelijke basis. Wel moeten criteria tegenwoordig in welstandnota's zijn vastgelegd, wat de toetsing op welstand in elk geval minder arbitrair maakt. In sommige gemeenten, zoals Maastricht, worden stedenbouwkundige en monumentencriteria in het bestemmingsplan opgenomen, die zijn afgestemd op de welstandscriteria. De bij grootschalige ontwikkelingen wettelijk verplichte milieueffectrapportage (m.e.r.) zou volgens de Europese wetgeving in principe ook aandacht moeten besteden aan cultuurhistorie. Dit gebeurt nu echter nog maar in beperkte mate, vooral als het gaat om archeologische waarden.

Cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling

Zowel in een beschermd gezicht als in de gebiedsgerichte aanpak die de Modernisering van de Monumentenzorg bepleit, is het bestemmingsplan cruciaal. Het grootste probleem dat bij de bestemmingsplannen van de beschermde gezichten al vijftig jaar speelt, is de vraag hoe recht te doen aan cultuurhistorische waarden in een ontwikkelingsperspectief. In de praktijk spreken de specialisten op het terrein van monumentenzorg en ruimtelijke ordening nog veel te veel een andere taal, lopen hun sectorale uitgangspunten uiteen en kunnen hun doeleinden lijnrecht tegenover elkaar staan. Ook worden monumentenambtenaren vaak niet of te laat betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingen, en ontbreekt het vooral bij kleinere gemeenten in veel gevallen aan kennis en autoriteit om daadkrachtig voor cultuurhistorie op te komen. Voor gemeenten blijkt het namelijk nu al lastig te zijn om de cultuurhistorie die door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) is beschreven op bevredigende wijze in te bedden in de verschillende visies en bestemmingsplannen. De Modernisering van de Monumentenzorg lost dit probleem niet op, maar breidt het uit van de uitzonderlijke gebieden tot het nationale territoir en legt de bal bij de gemeenten. Het is optimistisch gedacht dat het probleem om cultuurhistorische waarden te borgen in een bestemmingsplan, zoals zich dat heeft gemanifesteerd bij de beschermde gezichten, ineens wordt opgelost door borging van cultuurhistorie via de nWro.

Een tweede punt van discussie dat door de modernisering van de monumentenzorg wordt opgeroepen, is de vraag of generiek beleid van de ruimtelijke ordening de specifieke status van beschermde gezichten overbodig maakt. Volstaat het om gebieden, die om hun cultuurhistorische waarden van uitzonderlijke kwaliteit zijn, met hetzelfde instrument te bedienen als alle andere gebieden? Gezien het feit dat zowel met de generieke als de specifieke benadering gebruik wordt gemaakt van een bestemmingsplan zal er nauwelijks juridisch verschil

hoeven te bestaan. Alleen geldt bij beschermde stads- en dorpsgezichten een uitgebreider vergunningsstelsel, waardoor meer veranderingen vergunningsplichtig zijn. Dit maakt het mogelijk om cruciale details, zoals bepaalde erfafscheidingen, te kunnen beschermen. Door flexibel hiermee om te gaan, kan het vergunningstelsel waar nodig worden versoepeld en waar gewenst blijven bestaan. Differentiatie is wenselijk, bijvoorbeeld om op bepaalde plaatsen het beeld te beschermen of door sloop op grond van cultuurhistorische overwegingen te weigeren. Dit moet dan wel juridisch worden geregeld en kan niet aan de willekeur van een ambtenaar worden overgelaten. Een praktisch voordeel van de aanwijzing van gezichten is dat vooral kleinere en middelgrote gemeenten beter toegang krijgen tot kennis en ervaring bij het ontwikkelen van beleid voor hun uitzonderlijke gebieden. Ze willen richting en kennis van het Rijk, voor zowel het waarderen van cultuurhistorische kwaliteit, als het ontwikkelen van op die waarden aansluitende ontwikkelingsperspectieven. Een nationale erfgoedstatus zou in het ideale geval ook voor landelijke afstemming van regels en procedures moeten zorgen.

Het psychologische argument is misschien wel het belangrijkste verschil tussen beschermde gezichten en de verankering van cultuurhistorie in reguliere bestemmingsplannen. Aanwijzing van een beschermd gezicht betekent een tastbare erkenning van de uitzonderlijke kwaliteit van een gebied, zoals werelderfgoed of Michelin sterren dat ook doen. Het is een gegeven dat een dergelijke erkenning leidt tot een ander bewustzijn bij bewoners, marktpartijen, het grotere publiek en de overheid zelf over de kwaliteit en daarmee tot andere afwegingen, gevoelens en keuzen. De status van een beschermd gezicht is bovendien een factor van belang in de afweging bij de rechter en is helder te communiceren naar de bevolking – die over het algemeen positief staat tegenover aanwijzing. Zoals bij werelderfgoed de status van hogerhand (door de internationale

gemeenschap) wordt verleend en de regie over de implementatie lokaal wordt gelegd, zou voor gebieden met uitzonderlijke cultuurhistorische waarden gelden dat erkenning een nationaal belang is, maar de concrete invulling van het behoud lokaal gemaakt wordt.

De beleidsvisie Erfgoed en Ruimte ‘Kiezen voor Karakter’ is het geëigende instrument om uitzonderlijke gebieden de status te geven van nationaal belang. Met name de rijke erfenis van de twintigste eeuw, die grotendeels nog niet is geïnventariseerd en erkend, bevat veel ensembles en gebieden met uitzonderlijke kwaliteiten, die van rijksbelang zijn. Vanwege het enorme belang van de twintigste eeuw voor het aangezicht van Nederland, maar ook vanwege de samenhang die de ruimtelijke ordening en ander beleid in Nederland gedurende de naoorlogse periode heeft gekend en de diversiteit aan ruimtelijke gebieden die dit heeft opgeleverd.

Conclusies

MoMo biedt grote mogelijkheden voor de borging van cultuurhistorische waarden bij ruimtelijke ontwikkelingen. De grote winst is dat overal in het land de waardevolle ensembles, structuren en gebieden in planologische zin beschermd kunnen worden. Een vergelijking met de bescherming als gezicht maakt duidelijk dat enkele problemen die daarbij aan de orde zijn bij de integratie van cultuurhistorie in de ruimtelijke ontwikkeling, ook door MoMo en het nieuwe Bro niet worden opgelost. Hoe in reguliere bestemmingsplannen cultuurhistorische waarden adequaat kunnen worden geborgd zonder de ontwikkelingsruimte dicht te zetten is nog niet duidelijk. Het oplossen van dit probleem wordt doorgeschoven naar de gemeenten.‘Dubbelbestemmen’ (functioneel gebruik én tegelijk cultuurhistorische waarde) is juridisch houdbaar, maar het is de vraag of de uitgebreidheid van beschermen via het bestemmingsplan een geëigende aanpak is. Enkele belangrijke

pluspunten van de beschermde gezichten (nationale erkenning, kwalificering cultuurhistorische waarde, procedures, vergunningstelsel) zouden met eenvoudige middelen in het nieuwe beleid (Bro en Beleidsvisie Erfgoed en Ruimte) kunnen worden opgenomen. Dit sluit aan op de Modernisering van de Monumentenzorg, waarin de keuze hoe om te gaan met uitzonderlijke gebieden nog open wordt gelaten (beschermd stadsgezicht, planologische bescherming, AMvB). Voor de erkenning van uitzonderlijke gebieden biedt het nieuwe regime evenwel op dit moment nog onvoldoende mogelijkheid. Het belang van een 'keurmerk' (bijvoorbeeld: nationaal erfgoed) om uitzonderlijke cultuurhistorische waarden te borgen (trots, kennis, aangepast handelen) zou via een afgestoft instrument van 'beschermde gezichten' of (in een volgend stadium) via de beleidsvisie Erfgoed en Ruimte kunnen worden ingevuld, mits die een voldoende mate van concreetheid en duidelijkheid krijgt, die decentrale partijen wensen en nodig hebben.

Koolzaadveld in Nationaal Landschap Hoeksche Waard
Bron: Provincie Zuid-Holland

Schilderij Nederland

De problematische bescherming van het cultuurlandschap

Eric Luiten

Vanwaar

'Eeuwenlang is de mens voor de Nederlandse landschappen een verrijkende factor geweest. Maar die verrijkende invloed is in deze eeuw omgeslagen in een negatieve. Een sterke bevolkingsgroei leidde tot een ongekende uitbreiding van de bebouwing in en buiten de steden; industrialisering, (over)consumptie en –communicatie en een ware revolutie in de landbouwtechniek hebben veel historisch gegroeide landschappen in ijltempo van karakter doen veranderen en al deze veranderingen kunnen niet langer tot de positieve bijdragen worden gerekend.' In de introductie op de Teleaccursus *Bedreigde Landschappen* uit 1976 verwoordde bioloog Vic Langenhoff krachtig de achtergronden van de institutionele landschapsbescherming, die in die jaren in een versnelling raakte. De samenleving, die zich in de decennia na de Tweede Wereldoorlog radicaal transformeerde van overwegend ruraal naar overwegend stedelijk, begint zich zorgen te maken over de ogenschijnlijk gebrekkige zelfredzaamheid van het historische cultuurlandschap. Teleac bracht de diagnose naar het brede publiek. Voor het eerst werden natuurbescherming en landschapsbescherming niet meer in adem genoemd maar naast elkaar gezet met elk hun eigen probleemstelling. Het rijk introduceerde in de Derde Nota Ruimtelijke Ordening twee beleidscategorieën om het onderscheid instrumenteel te bevestigen: de nationale parken voor de natuur en de nationale landschapsparken voor het cultuurlandschap. Met deze laatste categorie is de basis gelegd voor de nationale en de provinciale landschapsbescherming.

Europees perspectief

De snelle emancipatie van het landschapsbeleid in Nederland stond niet op zich. In de loop van de jaren zeventig en tachtig ontstond er op internationaal, nationaal en regionaal niveau een min of meer genuanceerde verdeling van verantwoordelijkheden en regelgeving ten aanzien van het cultuurlandschap. UNESCO is de organisatie die de duurzame bescherming van het cultureel erfgoed met een mondiale betekenis ondersteunt.

Ze doet dat door het actieve beheer van de zogenaamde Werelderfgoedlijst. Van de ruim 900 sites op die lijst is het overgrote deel architectonisch of stedenbouwkundig van aard. De laatste jaren neemt ook de categorie natuur- en cultuurlandschap in omvang toe. De lijst heeft geen wettelijke kracht of directe financiële consequenties maar werkt als een onbetwist keurmerk. Opname op de lijst legt een enorme verantwoordelijkheid voor instandhouding op het bord van de *siteholder*, meestal een lokale of regionale overheid of een maatschappelijke organisatie. Nationale regeringen dragen kandidaatlocaties voor en geven daarmee expliciet aan dat ze zullen toezien op een respectvolle omgang met het gebied, de plek of het gebouw in kwestie. Momenteel staan er 66 cultuurlandschappen op de lijst. In de operationele richtlijnen onderscheidt UNESCO drie categorieën: (1) de volledig ontworpen, duidelijk begrensde landschappen, (2) de geleidelijk ontwikkelde, regionale landschappen en (3) de associatieve cultuurlandschappen.

Landschapsbescherming in de EU vindt alleen indirect plaats, als een afgeleide van het communautaire milieubeleid. Er is geen regelgeving die uitsluitend is gericht op de landschaps- of plattelandsbescherming. In Agenda 2000 waarin de hervorming van het Europese landbouwbeleid is geregeld is het mogelijk gemaakt compenserende vergoedingen uit te keren aan boeren die produceren in gebieden met 'natuurlijke handicaps' (de drie categorieën probleemgebieden zijn bergstreken, probleemgebieden met gevaar voor ontvolking en overige door specifieke problemen gekenmerkte kleine streken). Deze steun moet bijdragen aan de volgende doelstellingen:

- het verdere gebruik van landbouwgrond te waarborgen en zo bij te dragen tot de instandhouding van een levensvatbare plattelandsgemeenschap;
- de natuur in stand te houden;
- duurzame landbouwsystemen in stand te houden en te bevorderen.

Landschapsbeleid is in de ogen van Brussel dus vooral landbouwbeleid.

De Raad van Europa in Straatsburg heeft een veel bredere invulling gegeven aan de bescherming van het cultuurlandschap. In 2000 resulteerde dat in het uitbrengen van het verdrag van Firenze, bekend geworden als de Europese Landschapsconventie. De conventie is een document dat de lidstaten van de Raad van Europa oproept voorwaarden te scheppen voor een zorgvuldige omgang met het landschap. De werking van de Landschapsconventie op landschapsbescherming is indirect. De aanbevelingen hebben planologische, financiële, professionele en andere consequenties voor het beleid en de praktijk. Vrijwel alle lidstaten hebben de conventie geratificeerd, Nederland in 2005. De Raad werkt op Europees niveau samen met onder meer de vereniging Europa Nostra, bijvoorbeeld in de toekenning van de prijs voor bescherming, onderzoek en voorlichting op het gebied van cultureel erfgoed.

De landschapsconventie legitimeert de expliciete zorg voor de kwaliteit van het landschap omdat het beschouwd moet worden als

- een belangrijk onderdeel van lokale culturen;
- essentieel voor het Europees natuurlijk en cultureel erfgoed en
- van groot belang voor het welzijn van de burgers.

De conventie heeft een generieke bedoeling. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen urbane en rurale landschappen, monumentale en alledaagse landschappen, intacte of beschadigde landschappen. De conventie verbindt landschap met cultuur en welzijn.

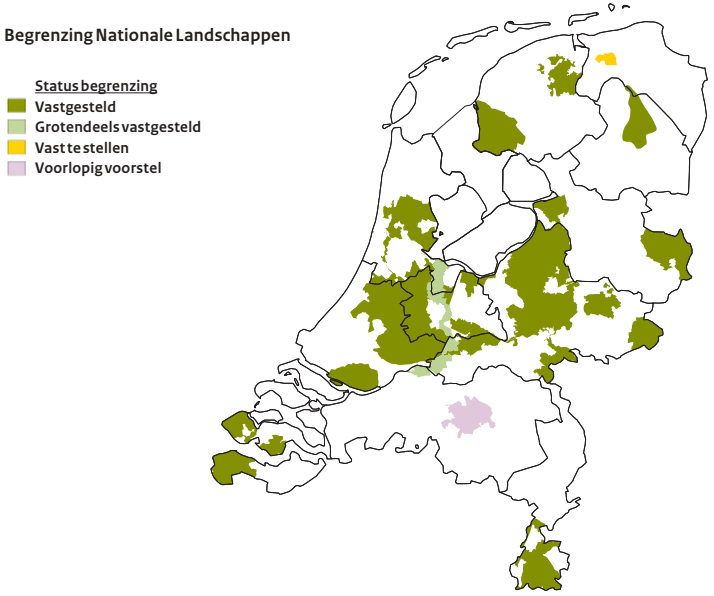
Nationale instrumenten

In Nederland is de landschapsbescherming op drie verschillende wetten gebaseerd: de nWRO, de Monumentenwet en

de Natuurbeschermingswet. Na een periode waarin de ruimtelijke ordening zich over het landschap uitdrukte in termen van 'agrarisch gebied met' – respectievelijk – 'hoge tot zeer hoge cultuurhistorische, natuurwetenschappelijke en/of aardkundige waarden', is op rijksniveau de laatste jaren vertrouwd op twee beleidscategorieën: de Nationale Landschappen en de Rijksbufferzones. Met de aanwijzing van Nationale Landschappen in de Nota Ruimte heeft het Rijk aangegeven welke gebieden een bijzondere combinatie van cultuurhistorische en ecologische waarden vertegenwoordigen. Uit de website over de Nationale Landschappen:

De twintig Nationale Landschappen zijn de visitekaartjes van het landelijk gebied. Het platteland staat onder druk, vooral door verstedelijking. Dit maakt het voor stedelingen steeds moeilijker om zijn *(sic)* 'achtertuin' te bereiken. Maar ook de uittocht van boeren is een bedreiging, omdat hiermee ook belangrijke beheerders van het landschap wegvallen.

Begrenzing Nationale Landschappen

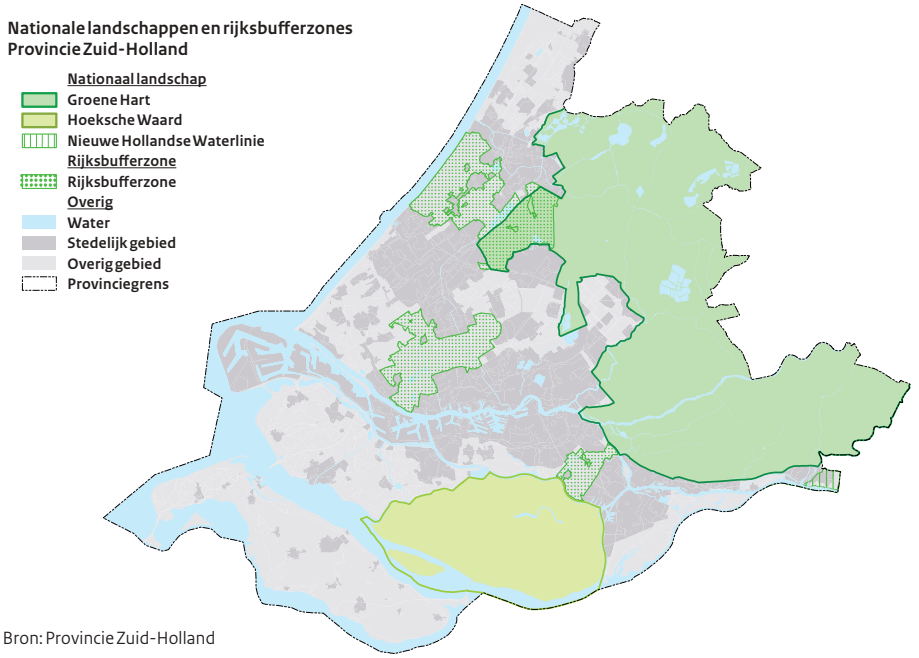


Bron: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

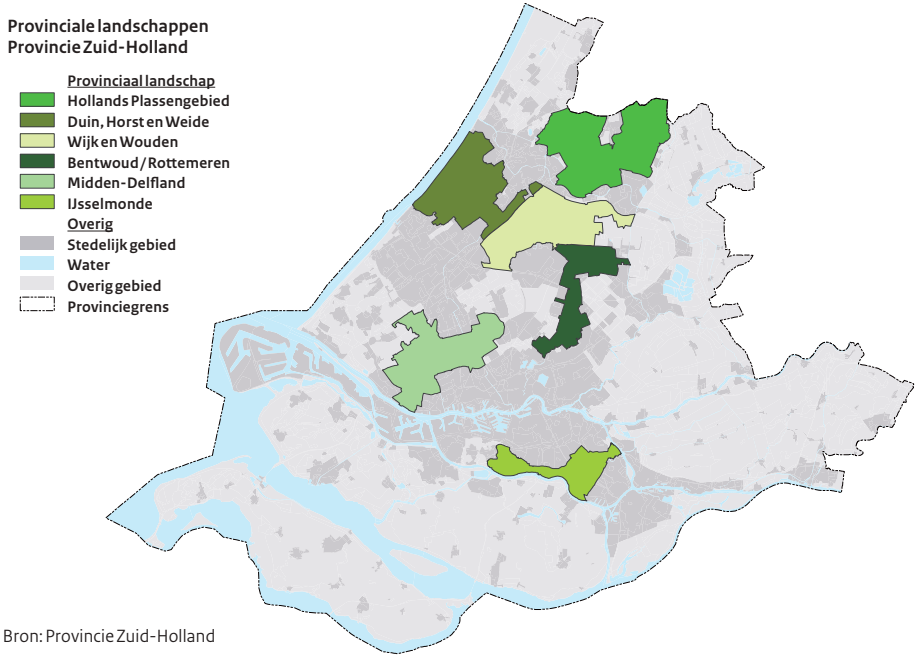
Voor alle Nationale Landschappen zijn de zogenaamde kernkwaliteiten gedefinieerd, die richtinggevend zijn voor het ruimtegebruik en de ontwikkeling daarvan. Aan de provincies is gevraagd uitwerking te geven aan het beleid door de begrenzing van deze gebieden vast te leggen in provinciale planologische documenten. Met behulp van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (op basis van afspraken met het Rijk tot 2013) kunnen de provincies initiatieven starten, bijvoorbeeld in samenwerking met boeren, natuurbeheerders en recreatieondernemers waardoor de kwaliteit van deze landschappen wordt bestendigd of zelfs verhoogd. In tweede instantie heeft het Rijk binnen de Nationale Landschappen een negental zogenaamde Snelwegpanorama's geselecteerd. Dat gebeurde op grond van landschappelijke kwaliteit, beleving, herkenbaarheid, ligging binnen de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, ruimtedruk en *expert judgement*. Ook hier wordt de provincies gevraagd het beleid verder te implementeren.

Rijksbufferzones, 2009

Bron: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)



Bron: Provincie Zuid-Holland

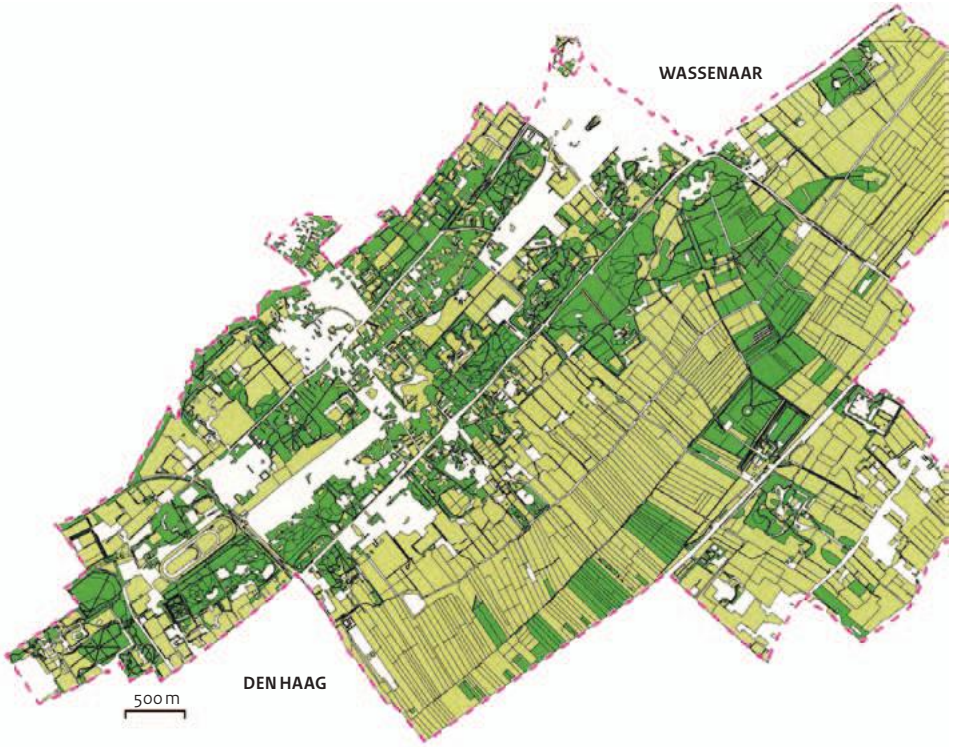


Bron: Provincie Zuid-Holland

Nederland kent sinds 1958 het beleid van de Rijksbufferzones. Midden-Delfland tussen Delft en Rotterdam en Spaarnwoude tussen Amsterdam en Haarlem zijn wel de beroemdste. De bestaande tien Rijksbufferzones zijn gelegen in gebieden die sterk onder stedelijke druk staan. Om voldoende recreatief groen voor de stedeling te kunnen behouden en waar nodig te verbeteren, zijn geen grootschalige woonwijken toegestaan. Andere projecten zijn wel mogelijk voor zover deze de recreatieve functie versterken. In het merendeel van de bufferzones zijn nieuwe bossen en routestructuren aangelegd, waardoor steden als Haarlem en Amsterdam of Arnhem en Nijmegen niet aan elkaar zijn vastgegroeid.

De Rijksbufferzones vormen een belangrijke component van het ruimtelijke restrictieve beleid. Ze zijn niet aangewezen op basis van cultuurhistorische argumenten maar vanwege hun betekenis als groene contramal voor stadsgewestvorming. Strategisch landschapsbeschermingsbeleid zou je dit kunnen noemen.

De Monumentenwet maakt het mogelijk een beschermde status toe te kennen aan historische gebouwen en stads- en dorpsgezichten. Sinds 2008 loopt voor twee ruimtelijke fenomenen met een bijzondere herontwikkelingsopgave, namelijk de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) en de 40 Krachtwijken, een zogenaamd aanwijzingsprogramma. De afzonderlijke bouwwerken van de Nieuwe Hollandse Waterlinie krijgen als geheel de monumentenstatus. In plaats van losse objecten gaat de Rijksdienst Cultureel Erfgoed circa negentig clusters van die bouwwerken in samenhang beschrijven en beschermen. Een verschuiving van objectgerichte fortenbescherming naar bescherming van het ruimtelijke en functionele stelsel. Meer dan voorheen beschouwt de Rijksdienst monumenten dan ook in een landschappelijke omgeving.



Het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht wordt toegepast op gebieden die vooral als cultuurlandschappen moeten worden getypeerd. Zo is het landschap van de landgoederen in het buitengebied van Wassenaar een beschermd dorpsgezicht.

Artikel 23 uit de Natuurbeschermingswet maakt het mogelijk dat de provinciebesturen overgaan tot de aanwijzing van zogenaamde Beschermde Landschapsgezichten. Gemeenten dienen een dergelijke aanwijzing planologisch te bestendigen in een bestemmingsplan. De mogelijkheden die de wet op dit vlak biedt zijn tot op heden niet benut. Tussen de openstelling van het instrument Beschermd Landschapsgezicht in 2005 en heden is er nog geen besluit in deze trant gevallen. Het dichtst bij een aanwijzing was de provincie Groningen die in 2008 uiteindelijk negatief oordeelde over een verzoek van een groep maatschappelijke organisaties die het landschap van het Oost-Groninger Oldambt graag geplaatst hadden gezien onder het beschermde regime van de Nb-wet.

Waarschijnlijk verwoordde het provinciaal bestuur op dat moment wat het merendeel van de andere provincies ook vond en vindt: de bescherming en/of zorgvuldige begeleiding van transformaties in waardevolle cultuurlandschappen kan heel goed met het beschikbare planologische instrumentarium gebeuren. Er blijkt geen behoefte aan een sectorale, wettelijke grondslag voor landschapsbescherming, anders dan de bescherming via de Monumentenwet. De provincies hebben blijkbaar meer vertrouwen in de dynamica van de ruimtelijke ordening dan in de statica van de natuur- en landschapsbescherming.

Maar het ligt toch ook wat genuanceerder, want het instrument Beschermd Stads- en Dorpsgezicht blijkt ook te worden toegepast op gebieden die vooral als cultuurlandschappen moeten worden getypeerd. Zo is het landschap van de landgoederen in het buitengebied van Wassenaar een Beschermd Dorpsgezicht. Dat roept vragen op over het complementaire nut van het instrument van de Landschapsgezichten.

Provinciale en regionale initiatieven

Provinciale initiatieven op het gebied van de landschapsbescherming zijn vaak regionale uitwerkingen of bewerkingen van het nationale beleid. Zo heeft Zuid-Holland in haar recent vastgestelde Provinciale Structuurvisie (PSV) niet alleen de Nationale Landschappen overgenomen maar ook Provinciale Landschappen aangeduid. Daarnaast koestert deze provincie haar zogenaamde 'cultuurhistorische topgebieden' en daar bovenop haar 'kroonjuwelen'. In zogenaamde Regionale Profielen Cultuurhistorie heeft de provincie uitgewerkt wat daarmee wordt bedoeld en hoe de cultuurhistorische waarden in deze gebieden moeten worden verdedigd. Los van het feit dat deze landschapsbeleidsstapeling aan de betrokken burger niet meer valt uit te leggen is het ook opvallend dat topgebieden en kroonjuwelen – in tegenstelling tot bijvoorbeeld buitenplaatsen en molenbiotopen – niet in de Provinciale Verordening bij de PSV zijn opgenomen. Er zijn daarvoor dus geen normerende of dwingende gedragsregels geformuleerd.

Meer in het algemeen hebben de provincies de overgang naar de nieuwe wet ruimtelijke ordening gebruikt om zich te bezinnen op de wijze waarop de cultuurhistorie bij hun afwegingen behulpzaam kan zijn. Er is sprake van een verschuiving van een nee, tenzij- naar een ja, mits-benadering. Interventies in het historische patroon en veranderingen in het ruimtegebruik zijn toelaatbaar mits de initiatiefnemer rekening houdt met de historische kwaliteit en in een ruimtelijk plan duidelijk maakt hoe de kwaliteit van het landschap ter plaatse kan meeprofiteren van de transformatie.

Uit het maatschappelijke middenveld komen de laatste jaren steeds meer initiatieven op, gericht op zowel partiële als op integrale bescherming van het cultuurlandschap. De Nationale Molenstichting en de Nationale Boerderijenstichting bijvoorbeeld staan voor de instandhouding van typische fenomenen

die het landelijk gebied als het ware vertegenwoordigen. Een veel verderstrekkende visie heeft de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap die met haar actie *Nederland van de Kaart* de provincies min of meer de wacht aan heeft gezegd. Op basis van een aantal historisch geïnspireerde criteria bracht de vereniging een rangorde aan door het landschap van de 12 provincies een cijfer toe te kennen tussen 1 en 10, als indicatie voor de kwaliteit van het landschap. Het laagst eindigde Flevoland met een diepe onvoldoende, het hoogst de provincie Friesland, met als enige een cijfer boven de 6. Meer effect heeft de vereniging met haar pleidooi om de landschapsbescherming te verbinden aan een actieplan gericht op de betrokkenheid van boeren en burgers bij het beheer, het onderhoud en vooral het herstel van het (historische) landschap. In de Agenda Landschap van het rijk en in het Landschapsmanifest van een groot aantal maatschappelijke organisaties wordt deze denklijn omarmd. Desalniettemin hebben het rijk en de provincies de beschikbare budgetten voor de bescherming en ontwikkeling van het landschap vooral gereserveerd voor de ontwikkeling van nieuwe natuur- en recreatiegebieden en de recreatieve dooradering door het landelijke gebied. De historische kenmerken worden daardoor vaak indirect ondersteund maar soms ook gewoon overruled door ecologische of hydrologische programma's en landschapsarchitectonische inzichten.

Reflectie

De bescherming van cultuurhistorische waarden met een landschappelijke dimensie is in onrustig vaarwater gekomen, niet zozeer vanwege de bezinning op het monumentenbeleid maar door de bezinning op de nationale ruimtelijke ordening. Het Rijk lijkt zich te gaan concentreren op een aantal prioritaire ruimtelijke vraagstukken (infrastructuur en economie) en laat de rest van de opgaven en de sturing van ruimtegebruik over aan provincies en gemeenten. Daarnaast hebben de naoorlogse stad-landdichotomie (nu we toewerken naar een duurzame

stabilisatie van de stedelijke contouren) en het traditionele restrictieve beleid (nu in veel landelijke kernen de woningvraag is omgebogen naar een woningoverschot) hun betekenis als basis voor de ruimtelijke ordening verloren. De bedoelingen en het effect van Nationale Landschappen en Rijksbufferzones zullen in de toekomst door provinciale beleidsinstrumenten en zo mogelijk regionale financiële arrangementen moeten worden ingevuld. Daar gaat het Rijk naar verwachting geen beleid meer op voeren.

Toch strekt het landschap van het rivierengebied (IJssel, Rijn, Waal en Maas) en de ruimtelijke opgaven die we daar hebben op te lossen zich uit over zes provincies. Het veenweidelandschap en zijn problemen met de diepe ontwatering ligt in minstens drie verschillende provincies. De dekzandgebieden met hun intensieve veehouderij vinden we in heel Zuid- en Oost-Nederland. Er blijft met andere woorden reden voor een bovenprovinciale, samenhangzoekende zorg voor de kwaliteit van deze topografie op de schaal van de landsdelen. Het streven naar een goede verhouding tussen behoud en vernieuwing van cultuurhistorische patronen rechtvaardigt een nationale wettelijke basis, die met de status Nationaal Landschap kan worden ingevuld. Als de toekenning van die status mogelijk blijft, maar de provinciebesturen duidelijker dan momenteel de verantwoordelijkheid krijgen om samen met de meest betrokken regionale ruimtelijke organisaties de selectie en de aanwijzing daarvan over te nemen, wordt het belang van een aandachtige en genuanceerde omgang met het Nederlandse cultuurlandschap dichterbij de burgers gebracht. Dat is winst.

Onafhankelijk van schaal en actoren blijft de bescherming van het Nederlandse landschap goed beschouwd een lastige opgave. Nergens ter wereld is de rurale topografie meer naar de hand gezet dan juist hier en is elk panorama goed beschouwd een tussenfase op weg naar een volgende gedaante. Dynamiek

is een wezenskenmerk van het Nederlandse cultuurlandschap. Landschapsbescherming naar analogie met de bescherming van gebouwde monumenten is moeilijk toepasbaar omdat er in het landschap geen onderscheid kan worden gemaakt tussen behoud van *exterieur* bij hergebruik en zo nodig partiele modernisering van *interieur*. Het gaat in het landschap om composities, patronen en artefacten waarvan het nut, de constructie en de werking onlosmakelijk samenhangt met hun verschijningsvorm.

In het landschap is een sterk behoudende benadering die dus verder gaat dan de huidige inzet in de Nationale Landschappen – lees: de inzet van het Beschermde Landschapsgezicht – alleen wenselijk en haalbaar als de historische betekenis van het gebied onweersproken is, als de schaal daarvan overzichtelijk is, als de status van Beschermd Dorpsgezicht niet voldoet en als het beheer ervan duurzaam verzekerd is. Beschermde Landschapsgezichten komen dus het beste tot hun recht en worden het beste begrepen als verbijzonderingen van, en dus liggend in, Nationale Landschappen. Zo begrijpen we een eventueel Beschermd Landschapsgezicht Kinderdijk als een museale pars pro tot van het Nationaal Landschap Groene Hart en wordt een Beschermd Landschapsgezicht Beemster zinvol als topografisch meest bijzondere vertegenwoordiger van Nationaal Landschap Laag-Holland. Het beeld doemt op van een drieledige landschapslegenda waarvoor het Rijk wel de wettelijke voorwaarden biedt maar niet meer de aanwijzing voor zijn rekening neemt. Er is algemeen geldend landschapsbeleid dat aansluit bij de Europese Landschapsconventie, er zijn Nationale Landschappen waarin regionale waarden en opgaven aan elkaar moeten worden verbonden en er zijn Beschermde Landschapsgezichten om specifieke, onbetwiste gebiedsdelen uit een al te grote ruimtelijke dynamiek vrij te kunnen spelen.

Tegen die achtergrond is het zonder meer kwetsbaar dat het landschapsbeschermingsbeleid tot op heden sterk visueel is beargumenteerd. Het beleid is niet gebaseerd op het doorgronden van de factoren van landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit en een kritische analyse van de vraag hoe die factoren een tweede of derde leven in kunnen gaan, maar alleen gericht op de uiterlijkheden daarvan. Een van de vaakst genoemde kenmerken van Nationale Landschappen is bijvoorbeeld de term *openheid*. Deze term wordt vaak als kernkwaliteit naar voren geschoven, dat wil zeggen verzelfstandigd als een afwegingscriterium om ontwikkelingen met drie dimensies (vaak met een agrarische achtergrond) terughoudend tegemoet te treden. Openheid is echter altijd een resultaat (of een bijproduct) van een combinatie van geomorfologische condities én agrarische bedrijfsvoering. De vraag is of de belangrijkste functionele en verklarende factor achter landschappelijke openheid tegen zich zelf (cq zijn eigen ontwikkelingsmogelijkheden) in stelling mag worden gebracht. We gaan ook geen boeren verplichten om bijvoorbeeld koolzaad te verbouwen omdat dat in het voorjaar zo'n oogverblindend kleurenpalet oplevert. Hoewel... bestuurders en politici beweren wel dat we in de West-Nederlandse polders – als waren het schilderijen – koeien in de wei moeten zien staan, terwijl ook dat zich vaak moeilijk verhoudt tot modernisering van de agrarische bedrijfsvoering. Landschapsbescherming op regionale schaal verdient een meer dynamische grondtoon. Het zou veel meer moeten gaan in de richting van een bescherming van liefst materiële, dragende erfgoedkenmerken waarbinnen een eventuele verandering van grondgebruikers, teelten of opstallen goed inpasbaar is.

Het terrein waar ooit het Romeinse Castellum in Meinerswijk, Arnhem lag is rijksmonument. Op 29 mei 2011 was de fundering van het hoofdgebouw tijdelijk zichtbaar in afwachting van een permanente visualisatie in het toekomstige uiterwaardenpark. (foto Ed Joosting Bunk)

Van in situ naar in context

Pleidooi voor een integrale benadering van archeologie

Catherine Visser

Na de aanwijzing door minister Plasterk van 23 voornamelijk Romeinse vindplaatsen op 16 januari 2009 telt Nederland 1.406 beschermde archeologische (rijks)monumenten. Op een totaal van 52.158 rijksmonumenten en 420 beschermde stads- en dorpsgezichten lijkt het archeologisch erfgoed in Nederland een bescheiden plaats te hebben.[10] Het nieuwe wettelijke beschermingsregime en de aard van de Nederlandse archeologie maken echter dat archeologie een van de meest onvoorspelbare en 'harde' cultuurhistorische factoren is geworden met een grote impact op de ruimtelijke ordening. Maar wat draagt archeologie er aan bij?

Van ontdekking naar bescherming

Het Nederlandse archeologische onderzoek begon in de negentiende eeuw met de belangstelling voor terpen, wierden, hunebedden, kasteelterreinen en grafheuvels vanuit regionale oorsprongsverhalen en historische gebeurtenissen. Deze archeologische sporen waren een tastbare en zichtbare herinnering aan het verleden en lagen overwegend in een agrarische omgeving. In de twintigste eeuw werd, op basis van historische vermoedens, ook in de grond gezocht naar overblijfselen die niet meteen aan de oppervlakte zichtbaar waren. Dit leverde vindplaatsen op in stedelijk gebied zoals het castellum onder het Domplein, die meteen weer werden afgedekt. Door de verwoesting in de Tweede Wereldoorlog van dorpen en steden kwamen er spectaculaire vindplaatsen bij. Zo bleken het Zuid-Hollandse Valkenburg en het Gelderse Elst gebouwd op Romeinse nederzettingen.

Tussen 1940 en 1990 kwamen archeologische vondsten aan het licht als onbedoeld bijeffect van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen. Bij deze zogenaamde noodopgravingen werd de vindplaats slechts zelden beschermd. Juist het kwetsbare organische materiaal, dat zo goed geconserveerd is in onze natte bodemconditie, verdween. De grote groei in de hoeveelheid vondsten in de naoorlogse periode is dan ook in de ogen van

10 Aantallen uit Erfgoedcijfers, uit jaarverslag 2009 Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) een slechte ontwikkeling geweest waar men nu nog last van heeft: 'Met enkele tientallen beroepsarcheologen en honderden amateurarcheologen werd onderzoek gedaan naar de vele vindplaatsen die werden bedreigd door grootschalige ontgrondingen voor zand en grind en de bouw van woningen, industrieterreinen, wegen en spoorwegen. De financiering van opgravingen was veelal bescheiden en weinig structureel van aard. De enorme toevloed aan noodopgravingen stond de uitwerking ervan in de weg. De meeste opgravingsdocumenten en vondsten van zowel overheden als universiteiten gingen ongepubliceerd archieven en magazijnen in. Grote delen van het Nederlandse bodemarchief verdwenen ongezien.'[11]
Flevoland vormde hierop een positieve uitzondering. Bij het drooglegen van de Zuiderzeepolders kwam vondstmateriaal uit uiteenlopende periodes naar boven waaronder spectaculaire scheepswrakken. De Nederlandse maritieme archeologie is dankzij deze vondsten uitgegroeid tot een internationaal toonaangevende wetenschappelijke discipline op het gebied van kennis en conservering.[12]

Wettelijke bescherming van archeologie in situ kwam in Nederland pas laat op gang. Tot 1943 werden alleen de hunebedden beschermd tegen exploitatie van het materiaal. In 1870 kocht het rijk hiervoor de percelen waar ze op stonden. Daarna kwamen de terpen en sinds de Monumentenwet van 1961 volgde mondjesmaat een aantal belangrijke vindplaatsen. Onzichtbare archeologie en dus ook archeologie in stedelijk gebied werd tot zeer recent nauwelijks beschermd. [13]
Sinds in 1992 in Valletta het 'Europees Verdrag inzake de bescherming van het Archeologische Erfgoed' werd ondertekend, is het beschermingsbeleid van archeologische vindplaatsen radicaal veranderd. Het Nederlandse parlement heeft in 1998 het verdrag, ook wel 'Verdrag van Malta' genoemd, aangenomen. Pas sinds september 2007 is de hieruit voortvloeiende

11
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Archeologiebalans 2009, Hfst 1, Wat is Erfgoed, De zorg voor het archeologische erfgoed.

12
Willem Jan Hogestein, Stadsarcheoloog Almere. Gesprek 28-01-2011

13
Jos Bazelmans e.a., 2005, de late prehistorie en protohistorie van holoceen noord-Nederland, hoofdstuk 1.2 Onderzoeksgeschiedenis, NOAA

wetgeving van kracht. Anticiperend op de wet is er sinds 1998 een grote groei ontstaan van beschermde archeologische vindplaatsen. Dankzij het verdrag van Malta worden vindplaatsen, in aanloop naar vaak grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen, vaker beschermd.

Beschermingsparadox

Uit deze chronologische vogelvlucht langs de archeologische praktijk in Nederland blijkt dat wetenschappelijk onderzoek en bescherming in de archeologie niet gelijk opgaan en soms zelfs tegenstrijdige doelen zijn. Veel opgraven kan de kennis van het archeologisch erfgoed vergroten mits er genoeg geld en tijd is om de opgravingen te kunnen uitwerken en voor wetenschap en publiek toegankelijk te maken. Opgraven gaat echter ten koste van de bescherming in situ van het vaak tere organische materiaal dat juist in de natte condities van Holoceen Nederland (klei en veen) eeuwen lang goed bewaard is gebleven. Door niet op te graven en wel vindplaatsen te beschermen groeit de hoeveelheid archeologie (in hectares en in aantal) terwijl de kennis over vindplaatsen globaal blijft. Omdat men niet precies weet wat er in de grond zit, krijgen publiek, beleidsmakers en grondeigenaren van dit beschermenswaardig erfgoed slechts een algemene indruk. Archeologie is door de toename van het aantal beschermde, onzichtbare vindplaatsen het meest abstracte cultureel erfgoed geworden.

Nieuwe wettelijke status

De bescherming van archeologie is wettelijk anders geregeld dan de rest van het cultuurhistorische erfgoed doordat het Verdrag van Malta op een bijzondere manier in de Nederlandse wet is geïmplementeerd. Archeologie is direct in de Monumentenwet, de Milieuwet én de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) terecht gekomen. In de Monumentenwet is het Verdrag van Malta terechtgekomen in Hoofdstuk 5: Archeologische monumentenzorg. Terwijl

de Monumentenwet bescherming door ministeriële aanwijzing beschrijft voor monumenten en beschermde stadsgezichten (hoofdstukken 2 en 4), is het behoud van archeologie in situ in principe verplicht gesteld. Daarbij onderscheidt de wet drie categorieën van archeologie in situ. De eerste categorie betreft de terreinen die door de minister aangewezen zijn als beschermd archeologisch monument (artikel 3.2.b). De tweede categorie zijn de terreinen die geregistreerd staan als archeologisch monument in het Archeologisch Informatiesysteem, Archis (artikel 55). Deze registratie is per provincie aan de Archeologische Monumentenkaart (AMK) gekoppeld. Deze monumenten zijn in principe beschermenswaardig en betekenen een verplichting tot onderzoek bij verstoring. De derde categorie archeologie in situ vloeit voort uit de bepaling dat gemeenten archeologische verwachtingen moeten opnemen in het bestemmingsplan (artikel 38.a). Dit betekent in de praktijk dat ook archeologische verwachting leidt tot planmatige bescherming. Blijkens uitspraken van de Raad van State is de kwalificatie 'hoge en middelhoge verwachtingen' op de landelijke Indicatieve Kaart archeologische Waarden (IKAW) een verplichting tot onderzoek.[14]

Overheid

De verplichtingen en bevoegdheden die voortvloeien uit de wet gelden op de eerste plaats voor overheden. Deze moeten archeologische vindplaatsen inhoudelijk verantwoorden, selecteren en handhaven. Gemeentes zijn verplicht archeologie op basis van AMK en IKAW in bestemmingsplannen op te nemen (uitvloeisel van artikel 4 Verdrag van Malta) en de provincie mag in aanvulling hierop attentiegebieden aanwijzen (MW 44). Maar weinig gemeenten hebben in het verleden beleid en kennis ontwikkeld ten aanzien van archeologie. Van de ruim 400 gemeenten in Nederland hebben er ongeveer 50 een archeoloog in dienst. De uitvoering en handhaving van artikel 38.a is dan ook heel verschillend. Sommige gemeenten hebben archeologie als

14
Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 oktober 2003 (LJN-nummer: AM2386). In deze uitspraak overwoog de Afdeling dat ten onrechte geen verkennend onderzoek had plaatsgevonden ter plaatse van gronden die volgens de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden een hoge verwachtingsgraad hadden. (bron Archeologie en bestemmingsplannen, Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, december 2003)

dubbelbestemming opgenomen in het bestemmingsplan (zoals Maastricht en een aantal Groningse gemeenten).
In de Milieuwet is sinds september 2007 de minister van OCW wettelijk adviseur bij milieueffectrapportages (m.e.r.). Dat wil zeggen dat cultuurhistorie onderdeel wordt van de afweging van milieueffecten bij grootschalige ontwikkelingen. Deze cultuurhistorische afweging wordt uitgevoerd door de RCE. Hoe (verwachte) archeologische waarden in de complexe m.e.r.-varianten moeten worden afgewogen is nog lang niet duidelijk. Met name de vraag hoe precies het onderzoek moet zijn om een afweging te kunnen maken is moeilijk te beantwoorden.
In Leidsche Rijn is in 1995, voordat cultuurhistorie onderdeel werd van de m.e.r., door de gemeente een Cultuurhistorische Effect Rapportage (CHER) gemaakt.[15] De archeologische waarden waren hierin uitgebreid onderzocht door veldonderzoek en boringen en konden concreet worden aangewezen op een aantal terreinen. Dergelijk onderzoek is duur en tijdrovend, en het is dan ook de vraag of de IKAW en aanvullend bureauonderzoek volstaan om een archeologische waarde toe te kennen aan een gebied.[16]
Vanuit de toename van monumenten en de onvoorspelbaarheid van archeologie in ruimtelijke ontwikkelingen, hebben de RCE en de provincies zich in de aanloop naar het Verdrag van Malta beziggehouden met het monitoren van de archeologische monumenten en onderzoek door middel van onderzoeksagenda's en inventarisatie. Sinds de eerste Archeologiebalans 2002 worden aantallen, locaties en type monumenten geanalyseerd om daarop onderzoeksbeleid te kunnen voeren.[17] Idealiter gaat het hierbij om een vruchtbare wisselwerking tussen veldonderzoek, bescherming in situ en hiaten in kennis en bescherming. De aanwijzing van de 23 beschermde archeologische monumenten in 2009 is een gevolg van dit systematische onderzoek, het ging hierbij om het vullen van lacunes.

15
H.L. de Groot (red.), Cultuurhistorische Effectrapportage 'Leidsche Rijn' 1995 Gemeente Utrecht.

16
zie bijvoorbeeld: Witteveen+Bos: de Handreiking Cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA. In opdracht van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed & Projectbureau Belvedere, 2008

17
In de actuele Erfgoedbalans 2009 is de inhoudelijke monitoring uitgebreid naar alle erfgoedsectoren.

Opgraving in kassengebied door gemeente Leiden en Rijksuniversiteit Leiden in september 2009 te Leiden Roomburg. De reden voor de opgraving is de lokalisering van de buitenmuur en grachten van het Romeins Castellum Matilo. De contouren van het fort wordt in het toekomstige park Matilo gevisualiseerd.
(foto: Catherine Visser)

Verstoorder

De grootste impact heeft de implementatie van het Verdrag van Malta gehad voor de verstoorder, de grondeigenaar die grondverzet wil plegen. De kosten en risico's van archeologie zijn namelijk voor rekening van de verstoorder. Hij wordt verplicht al bij een verwachting van archeologie volgens de IKAW onderzoek uit te voeren en vergunningen aan te vragen (uitvloeisel van artikel 5 Verdrag van Malta). Er is een onderzoekvrijstelling bij projecten tot 100m2 mogelijk. In sommige gemeenten, zoals Utrecht, wordt de vrijstelling juist in binnensteden met veel archeologisch en cultuurhistorisch waardevolle terreinen niet gegeven en hebben eigenaren ook bij kleine projecten een onderzoekverplichting.[18]

Juridisering

De grote financiële impact van deze bepaling heeft geleid tot een juridisering en formalisering van de archeologie. Wat een archeologisch monument is wordt in ieder concreet geval bepaald aan de hand van archeologisch onderzoek. Hiervoor zijn door de brancheorganisatie Centraal College van Deskundigen Archeologie formele regels opgesteld: De Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie (KNA). De KNA is uiterst precies in hoe en door wie de processtappen genomen moeten worden. Edsard Kylstra, sectiehoofd cultuurhistorie van de gemeente Utrecht, zegt: 'Er is een markt ontstaan in de contra-expertise om de archeologische waarden te bagatelliseren. De overheidsarcheologen doen selectie en handhaving en moeten een groot deel van hun tijd besteden aan het volgen van de KNA-procedure. De erfgoedinspectie beoordeelt of de KNA-procedures wel nagevolgd zijn. Dit zijn vooral formele beoordelingen, bijvoorbeeld of een bepaalde kaart wel door een senior archeoloog ter controle is ondertekend.'[19] Blijkens de evaluatie door de brancheorganisatie, de SIKB, is dit ook voor de sector zelf een onbedoelde en ongewenste ontwikkeling omdat de juridisering de werkdruk heeft doen toenemen en een

18
Edsard Kylstra, sectiehoofd cultuurhistorie gemeente Utrecht, interview 10-2010. De gemeente Utrecht heeft op haar Beleidskaart Archeologie aangegeven waar ook een onderzoeksverplichting is onder de 100m².

19
Idem

inhoudelijke beoordeling op zijn minst moeilijker maakt. 'Wat door veel archeologen, maar ook door enkele politici, als negatieve trend wordt beschouwd is de standaardisatie van archeologisch onderzoek door de introductie van marktwerking. Zo is er bij archeologen binnen bedrijven weinig ruimte voor verdieping en bij universiteiten weinig mogelijkheid om synthetiserend onderzoek te doen. Dit lijkt te zorgen voor ongewenste vervlakking en volgens sommigen zelfs uitholling van het vak.'[20] Het is de vraag of de strikte regelgeving leidt tot een breder draagvlak voor en meer inhoudelijke afweging van archeologie in situ. De grote groei en de financiële implicaties van het archeologische onderzoek is voor een aantal provincies aanleiding om de vrijstellingsbepaling op te rekken van 100m2 naar 2500m².[21] Het adviesbureau RAAP drukt de problematiek in haar bedrijfskrant treffend uit: 'RAAP werkt als archeologische consultant voor gemeenten en voor projectontwikkelaars en andere particuliere initiatiefnemers in de ruimtelijke ordening. De meeste klanten willen niet zozeer weten wat er aan archeologisch erfgoed in de grond zit en of dat wetenschappelijk interessant is, maar veel eerder of het er zit en welke consequenties dat heeft, uitgedrukt in tijd en geld.'[22]

Harde randvoorwaarde

Evaluaties van dit nog prille systeem leren dat de archeologie door dit beschermingsregime versterkt wordt in zijn status aparte. Dit komt bijvoorbeeld naar voren in de recente planontwikkeling in Rijnenburg, gemeente Utrecht: 'Het gekke is dat door het Verdrag van Malta de archeologie nog verder is komen los te staan van de overige cultuurhistorie. Er is een conflict tussen de ondergrondse laag die sterk wettelijk beschermd is en de nog zichtbare (middeleeuwse) landschappelijke laag die geen bescherming geniet maar die wel een heel waardevolle (en zichtbare) cultuurhistorische laag vormt. De bescherming van de archeologie is een aanzienlijke financiële kostenpost. Een plan dat de middeleeuwse verkaveling respecteert en

20 Verkenning van de knelpunten en oplossingsrichtingen van de archeologische monumentenzorg onder Malta, hoofdstuk 3 Evaluatie, SIKB, 5 november 2007

21 Erfgoedbalans 2009/8 Thema's / Enkele effecten van het Verdrag van Malta.

22 Deunhouwer, archeologisch consultant RAAP in Raap-nieuws 2004-1

dus minder archeo-vriendelijk is, is dus meteen een probleem: De kosten aan opgraving en archeologisch onderzoek die daaruit voortvloeien worden namelijk hoger geraamd dan de aanleg van een nieuwe op- en afrit aan de A12.'[23] Door de wettelijke bescherming en onderzoeksverplichtingen lijkt archeologie, zeker in grootschalige gebiedsontwikkeling, een harde en autonome randvoorwaarde te zijn geworden.

Archeologie in bredere context

Hoe interessant de Nederlandse wetland archeologie ook is, het blijft moeilijk het maatschappelijk belang van het behoud in situ van een niet waarneembare entiteit die goed beschermd diep onder de grond ligt, aan het publiek uit te leggen. De zichtbaarheid van archeologie en daarmee het publieksbereik is bij de waardebepaling niet doorslaggevend: 'Afdekking' (hoe dieper hoe beter) wordt gezien als positieve conditie omdat het goed is voor het behoud van de archeologie.[24] Deze focus op onzichtbare maar goed geconserveerde archeologie komt voort uit de sectorale wetenschappelijke oriëntatie van de Nederlandse archeologie: 'In Nederland wordt anders dan in ons omringende landen, archeologie eng gedefinieerd als alleen het ondergronds erfgoed. Er is in Nederland een scherpe sectorale scheiding tussen monumentenzorg en bouwhistorie enerzijds en ondergrondse archeologie anderzijds waar in andere landen bouwhistorie een vorm van archeologie is. De sector is mede hierdoor erg naar binnen gekeerd.'[25]

Terwijl beschermde vindplaatsen in landelijk gebied onderdeel zijn van het landschap, leveren ze in nieuw verstedelijkt gebied vaak niet veel meer op dan lege grasvelden. Het stedenbouwkundig inpassen van archeologisch beschermde terreinen wordt bemoeilijkt door de technische randvoorwaarden van bescherming en de moeilijkheid ze (op tijd) mee te nemen in de stedenbouwkundige planvorming. Waar dat lukt is de ervaarbaarheid van het archeologische verhaal lang niet altijd gegarandeerd zoals het voorbeeld Amaliapark in Leidsche Rijn laat

23 Edsard Kylstra, sectiehoofd cultuurhistorie gemeente Utrecht, interview 10-2010.

24 Tweederde van de bekende archeologische terreinen ligt in dergelijke (Holocene) gebieden. Er zijn echter enkele factoren die dit beeld nuanceren: - Veel van de sites in het gebied met holocene afdekking liggen waarschijnlijk dicht aan de oppervlakte. Alleen op grotere diepte profiteren sites van deze bescherming. De bescherming door afdekking mag hier dus niet worden overschat. In bescherming door afdekking' in Erfgoedbalans 2009 / 3 Staat van het erfgoed / Archeologie / Beïnvloedingsfactoren

25 Edsard Kylstra, sectiehoofd cultuurhistorie gemeente Utrecht, interview 10-2010.

zien (zie paragraaf Leidsche Rijn). De vraag is in hoeverre de financiële en procedurele druk die door de nieuwe wetgeving uitgaat van archeologie in verhouding staat tot de beleefbare meerwaarde die het oplevert op locatie.
Deze vraag geeft aanleiding voor een meer integrale benadering van archeologie in situ als onderdeel van een gelaagde cultuurhistorische context en van de ruimtelijke en maatschappelijke context van het terrein nu. Uit recente publicaties blijkt deze behoefte aan een bredere contextuele benadering van archeologisch erfgoed: In de Handreiking Cultuurhistorie voor m.e.r. en MKBA wordt in de waarderingssystematiek veel nadruk gelegd op de contextwaarde. Archeologie wint aan belang als er sprake is van 'samenhang tussen het facet archeologie en de andere facetten van cultuurhistorie zoals landschappelijke context (fysisch- en historisch-geografische gaafheid van het contemporaine landschap) en stedenbouwkundige context'.[26] De handreiking is misschien niet toevallig door een landschapsarchitect, Witteveen+Bos, opgesteld. In bijlage IV van de KNA, 'Het waarderen van vindplaatsen', wordt veel minder nadruk gelegd op samenhang, hier wordt het begrip context alleen archeologisch inhoudelijk gedefinieerd. In de categorie 'inhoudelijke kwaliteit, ensemblewaarde' komt drie keer het begrip context voor: 'Synchrone context (wel/niet voorkomen van monumenten uit dezelfde periode binnen de micro-regio), diachrone context (wel/niet voorkomen van monumenten uit opeenvolgende perioden binnen de micro-regio) en landschappelijke context (fysisch –en historisch geografische gaafheid van het, aan de archeologie, contemporaine landschap)'.[27] Deze definities van context zijn enkel archeologisch inhoudelijk. Ze gaan voorbij aan de bredere cultuurhistorische, maatschappelijke en ruimtelijke betekenis van context.

Almere

Een goed voorbeeld van de botsende contextbegrippen zijn de steentijdvindplaatsen in Almere. De archeologische context in

26
Witteveen+Bos: de Handreiking Cultuurhistorie in m.e.r. en MKBA. In opdracht van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed & Projectbureau Belvedère, 2008, hoofdstuk 4.1.1.

27
bijlage IV van de KNA, 'Het waarderen van vindplaatsen'.

Almere heeft een uitzonderlijk hoge waarde omdat de grond nauwelijks is verstoord en er over een periode van 5000 jaar samenhangende archeologie is aangetroffen. Deze wetenschappelijke waardering laat onverlet dat er nauwelijks een ruimtelijke of maatschappelijke context is voor deze zeer oude archeologie binnen New Town Almere. Om draagvlak te creëren moet een ruimtelijke beleving gekoppeld aan de actuele context van Almere worden geënsceneerd. Hiervoor ontwikkelen de gemeentelijke archeologen publieksprogramma's en ruimtelijke (ontwerp)visies.[28]

Nijmegen

Deze nadruk op communicatie van waarden aan het publiek blijkt ook in de gemeente Nijmegen. In het plangebied Koers West is nieuwbouw op een plek met hoge historische en archeologische waarden en veel verschillende tijdlagen gepland. De gemeente Nijmegen heeft gepoogd deze onzichtbare cultuurhistorie te verbinden aan de ruimtelijke constitutie van het plangebied: 'Door een relatie te leggen met de landschappelijke onderlegger ontstaat er een betere aansluiting op de ontwerpopgave. In het uiteindelijke masterplan voor de herontwikkeling van het Waalfront is de landschappelijke onderlegger uitgangspunt geweest.'[29]
Industrieel erfgoed en archeologie worden als ruimtelijke thema's opgenomen in het stedenbouwkundige plan. Zo verwijst het 'Quartier Romain' naar het grid van een Romeinse stad en krijgt het Fort Krayenhoff een nieuw leven als stadspark. Hoe hierbij met de bescherming van de archeologie wordt omgegaan is niet geheel duidelijk. De bedoeling is om in ieder geval één 'Lustgrabung' permanent open te laten zien. Deze reconstructieve omgang is voor archeologen niet onomstreden omdat er uit overwegingen van 'branding' nadrukkelijk gekozen wordt voor specifieke tijdslagen en het behoud niet voorop staat.[30]

28
De auteur werkt in opdracht van de gemeente Almere momenteel aan een visiedocument en toolbox voor de inrichting en visualisatie van de steentijdvindplaatsen in Almere.

29
Interview met Yana van Tienen in: Royal Haskoning; Levend verleden, Een reflectie op inzet en handelen cultuurhistorische sector in Leidsche Rijn e.a. casussen, 2008

30
Marjo van Loon; De Rol van Cultuurhistorie in Stedelijke Projecten, RCE 2006 hoofdstuk 2.9, Koers West

Leidsche Rijn

Leidsche Rijn (Utrecht) is een belangrijk pioniersproject voor de omgang en waardering van cultuurhistorie en archeologie in een grootschalige ontwikkeling. In het stadsdeel is archeologie in een aantal deelgebieden op verschillende wijze ingepast en behouden. Met de ontwikkeling van de Vinexwijk is sterk op behoud van cultuurhistorie ingezet. Voorafgaand aan het Masterplan Leidsche Rijn uit 1995 is een Cultuurhistorische Effectrapportage van het gebied gemaakt.[31] Hierin staan archeologie, gebouwde monumenten en waardevolle, landschappelijke structuren in één document en in hun onderlinge samenhang en gelaagdheid beschreven. In de waardestelling wordt de cultuurhistorische hoofdstructuur, de stroomrug van de Rijn, als kader beschouwd waarbinnen verschillende cultuurhistorische elementen hun plek hebben. In een aantal deelplannen zoals het Leidsche Rijn Park, is deze contextuele benadering succesvol uitgewerkt. De fossiele loop van de Oude Rijn verbindt als een ruggengraat een aantal archeologische vindplaatsen, kastelen, blokverkavelingen, boerderijen en wegen. Daarmee is de cultuurhistorische hoofdstructuur deels behouden en ervaarbaar: 'Het glas is halfvol.'[32] Op andere plekken is het niet altijd gelukt archeologie in een bredere cultuurhistorische context op te nemen. Het rijksmonument Prinses Amaliapark in Leidsche Rijn is een voorbeeld van een vindplaats die wel beschermd is, maar niet aan de oppervlakte te herkennen is en geïsoleerd is ten opzichte van de landschappelijke context. Het terrein heeft een andere dan cultuurhistorische betekenis gekregen doordat het een centraal element in de wijk is geworden. Op de beschermde vindplaats liggen een wijkpark en een sportveld. Kylstra vindt het dubbele grondgebruik zonder representatie een gemiste kans om de samenleving iets terug te geven voor de inspanningen die getroost zijn om het archeologisch erfgoed te behouden.

Kasteel Nijevelt daarentegen is een archeologische vindplaats in Leidsche Rijn waar juist geen programma op is gesitueerd. Het omgrachte kasteelterrein is dichtbegroeid met bomen en staat als een geïsoleerde wildernis in een wijkpark. De aanwezigheid van enkele oude boerderijen, de Limesweg en een postzegel van weilanden geeft diepte en context aan het archeologische monument. De naastgelegen lagere school heeft het terrein met zijn geheimen als fantasielandschap geadopteerd.

31
H.L. de Groot (red.), Cultuurhistorische Effectrapportage 'Leidsche Rijn' 1995 Gemeente Utrecht.

32
Royal Haskoning; Levend verleden, Een reflectie op inzet en handelen cultuurhistorische sector in Leidsche Rijn e.a. casussen, 2008

Maastricht

In Maastricht is het grotere ruimtelijke en landschappelijke kader van meet af aan aangegrepen om de diverse cultuurhistorie in een sterke gelaagde context in te bedden. Met de Vestingvisie start de gemeente Maastricht met de definitie van een sterke ruggengraat, de vestinggordel, waarin cultuurhistorie, landschap en recreatie samenkomen. De ambities van de Vestingvisie komen voort uit de thema's behouden, beleven en betekenis geven. De visie wil de identiteit van Maastricht als vestingstad versterken maar is ook een gelaagde en contextuele benadering van ecologie, landschap, archeologie en bouwhistorie. De archeologie wordt als onderdeel van de geschiedenis waar mogelijk op subtiele wijze zichtbaar gemaakt.[33]

Integrale benadering

Archeologische monumenten genieten dankzij nieuwe wetgeving sterke wettelijke bescherming. De maatschappelijke kosten hiervan worden niet op vanzelfsprekende manier terugbetaald in de vorm van waardeerbare cultuurhistorie, recreatieve waarde of waardevermeerdering. Hiervoor is een vorm van zichtbaarheid of beleefbaarheid nodig die de meeste archeologie ontbeert. Veel gemeenten zijn zich hiervan bewust en pogen door reconstructie, informatie en kunstzinnige verwijzingen de archeologische monumenten een publieke raison d'être te geven.

Hoe komt het dat de vertaalslag van bescherming naar ruimtelijke ordening vaak problematisch is? In gerealiseerde archeologische inrichtingen zie je vaak dat de brede ruimtelijke context

33
Concept Vestingvisie 2010-2025, 2009

In Leidsche Rijn is de locatie van het middeleeuwse kasteel Nijevelt te herkennen aan het kasteeleiland met wilde begroeiing. De bebouwing is verdwenen maar het terrein is een aantrekkelijke wildernis in de geordende nieuwbouwwijk.
(foto: Catherine Visser)

geen rol speelt in de verbeelding van de archeologie. Dit leidt vaak tot een solitair (kunstzinnig) object dat de lading van het archeologische verhaal moet dekken. Archeologen zijn doorgaans ontevreden over dergelijke verbeelding van 'hun' vindplaatsen. Het publiek leest ze niet. Recente plannen neigen daarom naar steeds meer letterlijke reconstructies. Het Castellum de Hoge Woerd in Leidsche Rijn en Nijmegen Koers West zijn belangrijke experimenten waar gepoogd wordt in een ruimtelijke typologie de archeologie te verbeelden. Projecten waarin archeologie ruimtelijk geënsceneerd is in een landschappelijk kader en ook in gebruik aansluit op de omgeving laten zien dat archeologie ook in een Vinexwijk op overtuigende wijze historie en mysterie kan oproepen. Daarvoor is het op de eerste plaats nodig dat archeologie op gelijkwaardige wijze in samenhang met andere cultuurhistorische en landschappelijke waarden wordt beoordeeld en beschermd. De status aparte die archeologie door de Maltawetgeving en de invulling hiervan door de archeologische vakgemeenschap heeft gekregen is hiervoor niet bevorderlijk. Archeologie heeft ook aan de oppervlakte een ruimtelijke context nodig om bescherming maatschappelijk aantrekkelijk te maken.

In de periode van stadsvernieuwing is op een geslaagde manier nieuwbouw gerealiseerd binnen beschermde stadsgezichten, zoals hier aan de Oranjegracht in Leiden (foto: Teun van den Ende)

Advies Beschermde stads- en dorpsgezichten

Geachte Heer Zijlstra,

In mijn werkprogramma, zoals opgenomen in de agenda van het College van Rijksadviseurs 'Maak het Verschil', alsmede in de zogenaamde Mid-Term Review van ons college, is aangekondigd dat ik u van advies zal dienen over het instrument van het beschermde stads- en dorpsgezicht. Ook in het kennismakingsgesprek met u kwam dit aan de orde. Met deze brief voldoe ik daaraan. De verschuiving naar een meer gebieds- en ontwikkelingsgerichte inbedding van erfgoed in de ruimtelijke ordening maakt de vraag actueel of, en zo ja op welke wijze, dit instrument ook in de toekomst effectief en efficiënt ingezet kan worden. Het beschermde gezicht is in 1961 geïntroduceerd met ditzelfde oogmerk en functioneert dus al 50 jaar. Er zijn inmiddels 325 gezichten aangewezen uit de periode van vóór 1850, terwijl er 153 gezichten uit de periode tussen 1850 en 1949 zijn of worden aangewezen. De toepassing van het instrument in wisselende economische, maatschappelijke en ruimtelijke omstandigheden heeft veel positieve effecten gehad en het is de moeite waard om na te gaan of en hoe het instrument ook in de huidige en toekomstige cultureel ruimtelijke opgaven meerwaarde kan hebben.

Uit de brief van Minister Plasterk over de modernisering van de monumentenzorg (beleidsbrief MoMo, 2009) heb ik begrepen dat u het instrument op zich waardevol acht maar zich beraadt over de juridische effectuering ervan. Deze kritische benadering staat niet op zichzelf; het is onderdeel van de meer algemene vraag of het wettelijke instrumentarium op het gebied van erfgoed niet voor een herijking in aanmerking zou moeten komen, met als oogmerk een vermindering van regelgeving en procedures, en versterking van decentrale verantwoordelijkheden en een meer actieve betrokkenheid van burgers.

In de beleidsvisie Erfgoed en Ruimte (Kiezen voor Karakter) die op 15 juni jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden, komt u hierop terug en kiest u er, naar ik heb begrepen, voor om geen nieuwe gezichten meer aan te wijzen, maar de borging in de ruimtelijke ordening te regelen via bestuurlijke afspraken met decentrale overheden.

Ik heb er alle begrip voor dat u de last die het instrument in de praktijk blijkbaar kan leggen op de ruimtelijke dynamiek wilt verminderen. De vraag is echter of dat moet betekenen dat het niet meer moet worden toegepast. In mijn eigen praktijk heb ik steeds ervaren dat gemeenten en andere decentrale partijen veel waarde hechten aan een juridische erkenning van de zijde van het Rijk wanneer sprake is van structuren en gebieden van nationale waarde. En ik zie vooralsnog ook geen andere hanteerbare en houdbare opties om de cultuurhistorisch waardevolle structuren en gebieden die we van nationale betekenis vinden, en die dus mede de nationale ruimtelijke identiteit representeren, te borgen.

Ik zou daarom graag met u van gedachten wisselen over mogelijkheden om het instrument van het beschermde stads- en dorpsgezicht te vereenvoudigen en moderniseren zodat het breder toegepast kan worden, waaronder voor waardevolle gebieden uit de wederopbouw- en naoorlogse perioden. Op de langere termijn kan het aan zeggingskracht en effectiviteit winnen. Voorliggend advies is bedoeld als een verkenning en als aanzet voor een nadere gedachtewisseling.

Reflecties op de betekenis van het beschermde stads- en dorpsgezicht

Bij de voorbereiding van dit advies heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de visies van een drietal deskundigen op het gebied van stedenbouw, landschap en archeologie. In opdracht van het College van Rijksadviseurs en het Nationaal Restauratiefonds (NRF) schreven Prof. dr. Paul Meurs, ir. Catherine Visser en prof. dr. Eric Luiten ieder een essay in het kader van een onderzoek naar mogelijkheden voor het borgen van cultuurhistorisch bijzondere gebieden. Voor dit onderzoek heb ik, in mijn hoedanigheid van Rijksadviseur Cultureel Erfgoed, samen met het Nationaal Restauratiefonds en mede op initiatief van de afdeling RMIT van de TU Delft, opdracht gegeven. Paul Meurs is restauratie-architect en hoogleraar aan de TU Delft, vakgroep RMIT (Renovatie, Modificatie, Interventie en Transformatie). Hij heeft daarnaast een eigen bureau voor cultuurhistorisch onderzoek en ontwerp. Eric Luiten is landschapsarchitect en vertegenwoordigt als hoogleraar aan de TU Delft, afdeling stedenbouwkunde, het netwerk Erfgoed en Ruimte. Hij heeft een eigen adviesbureau

en is tevens provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit van de Provincie Zuid-Holland. Catherine Visser is architect en is werkzaam bij bureau DaF Architecten. Zij is onder meer actief betrokken bij de gebiedsontwikkeling in Almere, waar archeologie een grote rol speelt.

Middels een klankbordgroep, bestaande uit Pieter Baars (Nationaal Restauratiefonds), Hero Klinker (provincie Overijssel), Joris van Haaften (gemeente Groningen), Vera Hamers (gemeente Maastricht), Guido Mauro (RCE) en ondergetekende, is in verschillende bijeenkomsten gesproken over de werking van de instrumenten in de praktijk en wat er anders en/of beter zou kunnen. Verder hebben wij Ben Verfürden gevraagd kritisch naar de essays en dit advies te kijken, terwijl Teun van den Ende van het Atelier Rijksbouwmeester het gehele proces heeft ondersteund en begeleid.

De deskundigen hebben ieder op hun eigen werkterrein het ruimtelijk beleid tegen het licht gehouden, de daarvoor geldende regelgeving opnieuw beschouwd en gereflecteerd op de betekenis die het instrument van het beschermd stads- en dorpsgezicht sinds zijn introductie in 1961 heeft gehad of in de toekomst (nog) zou kunnen hebben. De essays, die binnenkort als bundel gepubliceerd worden, treft u hierbij aan. Ik beveel ze u van harte aan ter lezing (zie ook de bijgaande samenvatting). Ze geven een genuanceerd en verrassend beeld van de toepassing van de diverse beschermingsregimes op de drie onderscheiden werkvelden. Ze laten zien dat het instrument van het beschermde gezicht in de loop van haar bestaan op uiteenlopende wijze is gebruikt, eerst als een nogal conserverend middel, waarmee een historisch beeld kon worden vastgehouden, later, in de tijd van de stadsvernieuwing vooral als sturingsmiddel, gericht op een zorgvuldige transformatie van de oude kernen met behoud van de structuur en identiteit. In het recente verleden zijn ook landelijke gebieden en stadsparken via dit instrument beschermd, met als oogmerk zorgvuldig beheer van waardevolle landschappelijke structuren.

De auteurs wijzen op de positieve ervaringen met het beschermd gezicht in het verleden, die nog altijd relevant zijn. Het biedt niet alleen

duidelijkheid, maar ook inspiratie en erkenning, en zou dat in de toekomst misschien integraler kunnen bieden voor het cultuurlandschap in de volle breedte. Tegelijk komt in de essays een spanningsveld naar voren: aan de ene kant wordt gewaarschuwd voor het al te streng vastleggen en juridisch verankeren van de kenmerken van gebieden; het is een verkeerde reflex waar men nog altijd te vaak in schiet. Aan de andere kant blijft de cultuurhistorische factor in ruimtelijke ontwikkelingen nog altijd te zeer een 'zachte' factor, die gemakkelijk terzijde wordt geschoven als andere maatschappelijke of economische belangen prevaleren. Het moet een lust zijn, maar is nog te vaak een last. Wat dat betreft zijn de ervaringen die recent zijn opgedaan op het gebied van de archeologie nuttig. Catherine Visser beschrijft in haar artikel hoe de archeologie sinds het verdrag van Malta en de verankering daarvan in de Nederlandse wetgeving –en met name in de Monumentenwet- een geïsoleerde positie is gaan innemen in het erfgoed- en ruimtelijk ordeningsveld. Door de wettelijke bescherming en onderzoeksverplichtingen lijkt archeologie, zeker in grootschalige gebiedsontwikkeling, wel een harde en autonome randvoorwaarde te zijn geworden, waar men niet om heen kan. Het principe van 'de verstoorder betaalt' heeft geleid tot een sterke juridisering en zelfs vervlakking/uitholling van het vak.

Het is overigens goed erop te wijzen dat deze essays en dit advies niet de eerste reflectie zijn op het instrument van het beschermde gezicht. Ik noem het eindadvies dat de Commissie Bescherming en Ontwikkeling (ook Commissie Wevers genoemd) formuleerde in december 2007, toen zij haar taak over de advisering van de te beschermen gebieden in het kader van de Monumenten Selectie Project (MSP) voor de periode 1850-1940 had afgerond. De commissie deed de aanbeveling om het aanwijzingsbeleid ex artikel 35 van de Monumentenwet te continueren, daar waar rechtszekerheid geboden is, maar achtte een herijking van het instrument zinvol om het effectiever te kunnen inzetten. Zij dacht bij het aanwijzen met name aan de gebieden uit de Wederopbouwperiode en aan het cultuurlandschap.

Ook de Stichting Nationaal Restauratiefonds kwam tot vergelijkbare bevindingen in haar jaarverslag over 2007, waarin zij uitgebreid aandacht besteedde aan dit instrument. In vervolg daarop organiseerde de stichting eind 2008/begin 2009 twee bijeenkomsten voor wethouders van respectievelijk grotere en kleinere gemeenten. Tijdens beide bijeenkomsten bleek dat gemeenten veel waarde aan dit instrument hechten, niet alleen voor het stedelijke, maar ook voor het landelijke gebied.

Hieronder ga ik in op mijn belangrijkste bevindingen op grond van de essays en andere weerspiegelingen over het beschermde gezicht en doe ik een poging deze te plaatsen in de ingezette verschuiving naar een gebiedsgerichte omgang met het erfgoed.

Is er toekomst voor het beschermde stads- en dorpsgezicht?

In de beleidsbrief MoMo en de beleidsvisie Kiezen voor Karakter pleit u voor een meer algemene planologische verankering van cultuurhistorische waarden, bijvoorbeeld door dit generiek te regelen via het Besluit op de ruimtelijke ordening. Dit zal nog de nodige uitwerking vergen. Er zijn vragen over de juridische houdbaarheid van het 'dubbelbestemmen' van individuele kavels en panden en het verhoudt zich niet vanzelf tot de gangbare trend van meer globale, flexibele en dynamische bestemmingsplannen, hetgeen ook uitgangspunt is geweest van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Ervan uitgaande dat dit opgelost kan worden, is het de vraag of met een dergelijke generieke regeling een formele sectorale erkenning overbodig wordt.

De essays bevestigen mijn indruk dat dit vooralsnog niet het geval is. Waar sprake is van gebieden en structuren met een erkende nationale betekenis, biedt een formele erkenning helderheid en houvast voor de partijen die er in de dagelijkse praktijk mee moeten omgaan. Het lijkt niet goed als belanghebbenden en gemeenten zelf kunnen uitmaken waar in het kader van het landelijke erfgoedbeleid sprake is van nationale waarden, met het risico later op de vingers getikt te worden. Vrijblijvendheid daaromtrent is voor niemand wenselijk. Vastgoedeigenaren, bewoners, mogelijke investeerders en andere betrokkenen, ze zijn allemaal gebaat bij duidelijkheid.

Overigens is in het verleden al vaker aangetoond dat aandacht voor de cultuurhistorie de identiteit en het karakter van waardevolle gebieden kan versterken en leesbaar maakt en het investeringsklimaat versterkt. De Amsterdamse binnenstad, zelfs beschermd als UNESCO werelderfgoed, geldt hiervoor als sprekend voorbeeld. De formele erkenning waarborgt continuïteit in de bijzondere kwaliteit van het gebied en is dus een uitstekend middel voor gebiedsbranding. Ook in die zin kan de bescherming een lust zijn.

Het is jammer dat men in de praktijk nog vaak denkt dat een gebied op slot gezet wordt als het beschermd gezicht wordt. De ervaring heeft geleerd dat in beschermde gezichten ontwikkelingen wel degelijk mogelijk zijn, mits zorgvuldig ingepast, met respect voor de bestaande omgeving; *behoedzame ontwikkeling* dus. Ontwikkelingen in een beschermd gezicht mogen nooit belemmerd worden door een te hoge administratieve druk en langdurige procedures. Op dit moment ervaart men die druk wel en daar moet iets aan gebeuren. Het moet een lust zijn, geen last!

Ik ga ervan uit dat de positieve effecten van formele bescherming voor u aanleidingen waren om onlangs nog de Grebbelinie aan te wijzen als rijksmonument. De recente erkenning van 30 wederopbouwgebieden gaat evenwel vooralsnog niet gepaard met juridische borging. Waarschijnlijk schrikt u bij deze gebieden, vanwege hun omvang en de veelheid aan belanghebbende partijen, terug voor de administratieve druk die de bescherming als gezicht met zich meebrengt en vreest u voor negatieve beeldvorming en terughoudendheid bij ontwikkelende partijen, die terugdeinzen voor de 'last' van de wettelijke bescherming. Toch mag mijns inziens ook in deze gebieden de erkenning geen vrijblijvende kwestie zijn. De vraag is op welke wijze in deze gebieden de onderkende kwaliteiten ook daadwerkelijk een serieuze plek kunnen krijgen in plannen voor (her)ontwikkeling en herstructurering, om zo de gewenste behoedzame ontwikkeling te borgen. Nadrukkelijke verankering in het bestemmingsplan is daarbij een randvoorwaarde. U heeft de mogelijkheid genoemd om dit rechtstreeks te regelen via een Amvb. Ik vermoed

dat dat geen haalbare optie is. In een Amvb dienen beleidskeuzes nadrukkelijk beargumenteerd en toegelicht te worden, in dit geval om de keuze voor het ene gebied en niet voor een ander gebied te legitimeren en te verantwoorden. Dit zal betekenen dat er dusdanig gedetailleerde toelichtingen moeten worden opgenomen, dat het uiteindelijk geen enkele winst oplevert. Het is bovendien een statische en 'zware' figuur voor een lijst van gebieden, waar nog wel eens iets aan toegevoegd of van afgevoerd zal worden. Naar mijn mening ligt er bij deze wederopbouwgebieden een uitgelezen kans om te onderzoeken of bescherming als gezicht op basis van artikel 35 Monumentenwet hier op een beduidend eenvoudiger, bij schaal en karakter van deze gebieden passende wijze kan worden toegepast.

Daarbij kan de waardenbepaling door het Rijk zich richten op kernkwaliteiten en zou de gemeente en/of provincie de ruimte kunnen krijgen om deze te verbinden aan de ruimtelijke agenda voor het gebied.
Op die manier wordt de waardenstelling één op één gekoppeld aan de voorziene dynamiek. Het Rijk kan de gemeenten in de praktijk vooral behulpzaam zijn met kennis. Gelet op de landelijke betekenis zou daarvoor de bij de RCE voorhanden kennis en expertise ingezet moeten worden, op een manier die past bij de dynamische agenda van de gemeenten en provincies.

In zijn doelstelling en operationele werking past het beschermde gezicht volledig bij de gebieds- en ontwikkelingsgerichte erfgoedzorg die u voorstaat. Het moet alleen eenvoudiger, meer op de maat en de aard van het gebied en zijn dynamiek toegesneden, en meer inspirerend in zijn vorm. De naam van het instrument zou dan ook anders moeten, de term 'beschermd' doet geen recht aan de eigentijdse betekenis. Decentrale partijen, provincies en gemeenten, moeten meer ruimte krijgen om de onderkende cultuurhistorische waarden te vertalen naar de ruimtelijke agenda voor het gebied, als basis voor de juridische vertaling in structuurvisies en bestemmingsplannen. Ik noem nadrukkelijk ook de provincies, omdat het mij de moeite waard lijkt om te onderzoeken of provincies, naar analogie van de mogelijkheid

tot aanwijzing van beschermde landschapsgezichten op basis van de Natuurbeschermingswet, ook bij bepaalde stads- en dorpsgezichten een nadrukkelijke rol kunnen krijgen.

Cultureel ruimtelijke opgaven

Het beschermde gezicht kan een actuele betekenis hebben bij de cultureel ruimtelijke opgaven, waarover u in de beleidsvisie Erfgoed en Ruimte spreekt: ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden waar enerzijds sprake is van hoge cultuurhistorische waarden en anderzijds van een grote ruimtelijke dynamiek of en/of bijzondere uitdagingen. De actuele ruimtelijke trends in Nederland, -stedelijke verdichting, herstructurering, transformaties in krimpgebieden, schaalvergroting in de landbouw, leegstand en herbestemming-, hebben zeker impact in een fors aantal waardevolle gebieden, zowel in de stedelijke kernen en wijken als op het platteland.

De economische crisis van de afgelopen jaren heeft duidelijk gemaakt dat de tijd van ongebreidelde uitbreiding van de bestaande stad voorbij is. De aandacht zal vooral gericht moeten worden op verdichting van bestaand stedelijk gebied, waarvan een belangrijk deel na de Tweede Wereldoorlog is gebouwd. Het zijn, zoals Paul Meurs ook aangeeft, precies de gebieden, waarin uit cultuurhistorisch oogpunt belangwekkende gebouwen zijn neergezet, en waar kwalitatief hoogstaande stedenbouwkundige en landschappelijke structuren zijn gerealiseerd. Daar komt bij, dat ook voor een goed vestigingsklimaat een kwalitatief hoge leefomgeving van groot belang is. Zoals ik hiervoor al aangaf, kan de bescherming als gezicht continuïteit bieden aan die kwaliteit. Dat is een zwaarwichtig element bij de afweging, die een bedrijf maakt bij de beslissing, waar het zich zal vestigen.
Bestrijding van leegstand en stimuleren van hergebruik en herbestemming van bestaande bebouwing, monumentaal of niet, komen steeds meer centraal te staan. Het feit dat in een beschermd gezicht niet zomaar gesloopt kan worden, stimuleert partijen om uiterste pogingen te ondernemen om nieuwe functies te realiseren in bestaande gebouwen. Juist in situaties waarin de samenhangende structuur en beleving van belang zijn, is voorkomen van sloop essentieel.

De bevolkingsdaling die in een aantal regio's al manifest is geworden, heeft een effect op de leefbaarheid van kleine kernen, waarvan een aanzienlijk aantal beschermde dorpsgezichten betreft. Verschraling van het voorzieningenniveau en leegstand van vaak waardevolle gebouwen als kerken, scholen, horecapanden, en van woonhuizen dreigen. Mogelijkheden voor herbestemming worden schaarser. Schaalvergroting in landbouwgebieden verhoudt zich vaak moeilijk tot bijzondere inrichtingsprincipes uit het verleden, zoals in de Noordoostpolder.

In een aantal stedelijke regio's rondom de main-,brain- en greenports, -Amsterdam , Rotterdam, Utrecht en Eindhoven/Venlo-, zullen met nadrukkelijke steun van het Rijk het werken, wonen en vervoeren met voorrang gestimuleerd worden. Het zijn regio's die in cultuurhistorisch opzicht zeer rijk én kwetsbaar zijn.

Ik zie een aantal belangwekkende en zeer uitdagende cultureel ruimtelijke opgaven, zowel in het stedelijke als het landelijke gebied. Het is van groot belang hierin de cultuurhistorie een inspirerende, maar niet vrijblijvende rol te laten spelen. In deze prioritaire gebieden is het zeer de moeite waard te experimenteren met een meer ontwikkelingsgerichte en meer specifieke, op de maat en schaal van de ruimtelijke opgave toegesneden inzet van het beschermde gezicht 'nieuwe stijl'. Gelet op de herstructurering kan, als gezegd, een aanzienlijk deel van de 30 waardevolle wederopbouwgebieden hierin betrokken worden.

Conclusie

Uit het voorgaande zult u begrijpen dat naar mijn inschatting het instrument van het beschermde stads- en dorpsgezicht nog altijd bruikbaar is als middel voor formele erkenning van structuren en gebieden van nationale betekenis, ook voor jongere waardevolle gebieden. Ik merk dat dat gevoel ook in kringen van provincies en gemeenten, en in het erfgoedveld leeft. Tegelijk zijn we het allemaal eens dat het, in de huidige strakke en sterk gejuridificeerde vorm waarin het wordt toegepast, onvoldoende effectief en efficiënt is in de gewenste verbinding tussen erfgoedwaarden en ruimtelijke dynamiek. Naar vorm, inhoud en zeggingskracht zal een

make over nodig zijn. De actuele cultureel ruimtelijke opgaven vragen daarom.

Ik zou hierover graag nader met u van gedachten wisselen, gelet ook op de discussie die hierover zal ontstaan rondom de behandeling van de beleidsvisie Erfgoed en Ruimte in de Tweede Kamer. Ik zou daarbij graag ook met u willen verkennen of het interessant en werkbaar is om, op termijn, toe te werken naar één instrument dat qua naamgeving en inhoud kan worden toegepast voor de drie beleidsvelden van het gebouwde erfgoed, het cultuurlandschap en de archeologie.
Naar vorm en inhoud zou een dergelijk instrument meer tegemoet komen aan de integrale, ontwikkelingsgerichte benadering die in de beleidsvisie Erfgoed en Ruimte naar voren komt.

Graag zou ik u van dienst willen zijn bij de modernisering van het beschermde stads- en dorpsgezicht door opties daarvoor in beeld te brengen en te onderzoeken en wegen op effectiviteit en efficiëntie.

Hoogachtend,

mr. W.M.N. Eggenkamp,
Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed

Samenvatting essays

De essays geven een genuanceerd en verrassend beeld van de toepassing van de diverse beschermingsregimes op de drie onderscheiden werkvelden. Hieronder worden verschillende observaties die uit de essays naar voren komen, op een rijtje gezet:

In de bijdrage van **Paul Meurs** wordt aangegeven dat 50 jaar ervaring met het instrument van de beschermde gebieden blijkbaar niet heeft geleerd, hoe de integratie van de cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening kan worden opgelost, temeer daar volgens het eindverslag van het Projectbureau Belvedère een verantwoorde omgang met cultuurhistorie nog niet voldoende is doorgedrongen tot in de haarvaten van de ruimtelijke ordening. Cultuurhistorie wordt vaak nog als zacht element beschouwd en als zodanig behandeld in het krachtenspel, waarin economische en politieke belangen domineren. Ook MoMo geeft daar geen oplossingen of oplossingsrichtingen voor aan. Het instrument is in de loop van haar 50-jarig bestaan op uiteenlopende wijze gebruikt. In de beginperiode vooral als een conserverend middel, een middel om een historisch beeld vast te houden dan wel terug te brengen (reconstructie). In de stadsvernieuwingsperiode (1975-1994) werd het gebruikt om tal van ontwikkelingsmogelijkheden binnen de bestaande historische structuur te sturen. Deze ontwikkeling zette zich na 1999 dankzij Belvedère –*behoud door ontwikkeling*– krachtig door. Ook werden landelijke gebieden via dit instrument beschermd, zoals de buitenplaatsen in Wassenaar (de Horsten), het landelijke gebied in Helenaveen in De Peel of (de omgeving van) Veenhuizen. Deze waren overigens wel gerelateerd aan een bestaande, cultuurhistorisch van belang zijnde, bebouwde nederzetting, hoewel de Monumentenwet dit niet voorschrijft. Ook stadsparken zijn onder de toepassing van dit instrument gebracht (Vondelpark Amsterdam, de Hout in Haarlem). De schrijver concludeert aan het einde van zijn essay, dat het de vraag blijft in hoeverre het generieke beleid van de ruimtelijke ordening de specifieke status van het beschermde gezichten overbodig maakt, nog los van de vraag of het noodzakelijke dubbel bestemmen in een bestemmingsplan (functioneel en cultuurhistorische waarde) juridisch wel houdbaar is.

Het essay van **Eric Luiten** geeft aan, hoeveel instrumenten er in de afgelopen jaren zijn ontwikkeld om vat te krijgen op het landschap, zonder dat de effectiviteit daarvan werkelijk is toegenomen: aanwijzing door UNESCO (Waddenzee en Beemster), Natura 2000, Nationale Parken, 20 Nationale Landschappen, waarbinnen negen snelwegpanorama's en 10 rijksbufferzones. Dan is er nog het instrument van artikel 23 van de Natuurbeschermingswet, waarmee provincies beschermde landschapsgezichten kunnen aanwijzen. Geen enkele provincie heeft daar tot op heden gebruik van gemaakt. Daarnaast – of misschien ook wel ten gevolge daarvan – valt te constateren, dat de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) in waardevol landschappelijk gebied, zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie, in plaats van losse objecten nu circa 90 clusters van monumentale bouwwerken in samenhang is gaan beschrijven en beschermen: feitelijk een verschuiving van objectgerichte fortenbescherming naar bescherming van het ruimtelijke en functionele stelsel. De monumenten worden in hun landschappelijke setting beschouwd. Zeer onlangs is dat ook bij de Grebbelinie gebeurd. Daarnaast zijn er nog provinciale initiatieven, zoals in Zuid-Holland, waar naast de Nationale Landschappen, eigen Provinciale Landschappen worden aangewezen, evenals 'cultuurhistorische topgebieden' en kroonjuwelen.
In zijn reflectie constateert Luiten dat het landschapsbeleid blijkens het regeerakkoord voornamelijk aan de provincies overgelaten gaat worden. Maar veel landschappen strekken zich uit over meer provincies (rivierengebied, veenweidelandschap, dekzandgebieden met hun intensieve veehouderij). Hij oordeelt dat het streven naar een goede verhouding tussen behoud en vernieuwing een nationale wettelijke basis rechtvaardigt, die

met de status van Nationaal Landschap kan worden ingevuld, al blijft bescherming van het Nederlandse landschap goed beschouwd een lastige opgave, omdat dynamiek een wezenskenmerk van het Nederlandse cultuurlandschap is. In het landschap is een sterk behoudende benadering, die dus verder gaat dan de huidige inzet in de Nationale Landschappen, alleen wenselijk en haalbaar als de historische betekenis van het gebied onweersproken is, als de schaal daarvan overzichtelijk is, als de status van Beschermd Gezicht niet voldoet en als het beheer daarvan duurzaam verzekerd is. Beschermde Landschapsgezichten komen dus het beste tot hun recht en worden het beste begrepen als verbijzonderingen van, en dus liggend in, de Nationale Landschappen. Dat leidt tot de volgende drieledige landschapsagenda: er is algemeen geldend landschapsbeleid, dat aansluit bij de Europese Landschapsconventie, er zijn Nationale Landschappen, waarin regionale waarden en opgaven aan elkaar verbonden moeten worden en er zijn Beschermde Landschapsgezichten om specifieke onbetwiste gebiedsdelen uit een al te grote ruimtelijke dynamiek vrij te kunnen spelen.

Catherine Visser beschrijft in haar artikel hoe de archeologie sinds het verdrag van Malta en de verankering daarvan in de Nederlandse wetgeving –en met name in de Monumentenwet- een geïsoleerde positie is gaan innemen in het erfgoed- en ruimtelijk ordeningsveld. Door de wettelijke bescherming en onderzoeksverplichtingen lijkt archeologie, zeker in grootschalige gebiedsontwikkeling, wel een harde en autonome randvoorwaarde te zijn geworden, waar men niet om heen kan. Het principe van 'de verstoorder betaalt' heeft geleid tot een sterke juridisering en zelfs vervlakking/uitholling van het vak.
Nederland telt 1406 beschermde archeologische (rijks)monumenten. Gemeenten zijn verplicht de archeologische monumenten (vindplaatsen/sites) op te nemen in hun bestemmingsplannen. Ook heeft archeologie een plaats weten te verwerven in de milieuwetgeving. Zo is de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) wettelijk adviseur voor wat de archeologie betreft bij milieueffectrapportages (m.e.r.). Hoe (verwachte) archeologische waarden in de complexe m.e.r.-varianten moeten worden afgewogen is echter nog lang niet duidelijk. Met name de vraag hoe precies het onderzoek moet zijn om een afweging te kunnen maken, is moeilijk te beantwoorden. Archeologie is in Nederland eng gedefinieerd. Het beperkt zich alleen tot datgene, wat onder de grond ligt. Mede daardoor is de sector nogal naar binnen gekeerd. Bovendien is het maatschappelijk belang van wat onder de grond ligt, vaak moeilijk uit te leggen. Maar al te vaak leveren beschermde archeologische gebieden bij nieuw stedelijk gebied niet meer dan grasvelden op, omdat zij niet op tijd meegenomen konden worden bij de stedenbouwkundige planvorming. Archeologie wordt dan vooral ervaren als een last en dat keert zich op den duur tegen de sector. Vandaar haar pleidooi voor een meer integrale benadering van archeologie in situ als onderdeel van een geslaagde cultuurhistorische context en van de ruimtelijke en maatschappelijke context van het terrein nu. Dan wint archeologie aan belang. Dat dit kan, is inmiddels gebleken in Utrecht, Almere en Maastricht. In de laatste stad is de zogenaamde Vestingvisie geformuleerd. In de vestinggordel van de stad moeten cultuurhistorie, landschap en recreatie samenkomen. De visie wil de identiteit van Maastricht als vestingstad versterken, maar bevat ook een gelaagde en contextuele benadering van ecologie, landschap, archeologie en bouwhistorie. De archeologie wordt als onderdeel van de geschiedenis, waar mogelijk, op subtiele wijze zichtbaar gemaakt. Archeologie heeft immers ook aan de oppervlakte een ruimtelijke context nodig om bescherming maatschappelijk aantrekkelijk te maken.

Colofon

Deze publicatie is gemaakt in opdracht van het Nationaal Restauratiefonds en de Rijksadviseur Cultureel Erfgoed, die deel uitmaakt van het College van Rijksadviseurs (CRA).
Een belangrijke bijdrage in de totstandkoming van de publicatie is geleverd door prof. ir. P. Meurs. Mede op zijn initiatief is het onderzoek vormgegeven. Paul Meurs is architect en is als hoogleraar verbonden aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft, vakgroep RMIT (Renovatie, Modificatie, Interventie en Transformatie). Het onderzoek naar het beschermd stads- en dorpsgezicht sluit aan op het onderzoeksprogramma van de afdeling.

Aan deze publicatie hebben, behalve de auteurs van de essays, de volgende personen een belangrijke bijdrage geleverd:
- Pieter Baars, Nationaal Restauratiefonds
- Wim Eggenkamp, Rijksadviseur Cultureel Erfgoed
- Ben Verfürden, Hylkema Consultants
- Marcel van Heck, Atelier Rijksbouwmeester
- Teun van den Ende, Atelier Rijksbouwmeester
- Maarten Mesman, RMIT TU Delft

In de totstandkoming van de publicatie is in de vorm van een aantal bijeenkomsten met een klankbordgroep overleg gevoerd over de ervaringen met het beschermd gezicht en de gebiedsgerichte monumentenzorg. De volgende personen hebben hieraan deelgenomen en daarmee de schrijvers van de nodige inhoudelijke steun voorzien bij de totstandkoming van de teksten:
- Vera Hamers, gemeente Maastricht
- Joris van Haaften, gemeente Groningen
- Hero Klinker, Provincie Overijssel
- Guido Mauro, Rijksdienst Cultureel Erfgoed

Vormgeving: Studio Sander Boon, Amsterdam
Druk: Pantheon Drukkers
Datum: augustus 2011

College van Rijksadviseurs
IPC 420
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Bezoekadres:
Oranjebuitensingel 90
Den Haag
T 070 3398998
www.collegevanrijksadviseurs.nl

augustus 2011

TU Delft

Nationaal Restauratiefonds