

Advies
Ruimtelijke
Ordering

advies van de MoMo-werkgroep **RO**

juli 2008

Wij maken deel uit van onze omgeving, onze omgeving maakt deel uit van ons.

Zoals wij onze omgeving behandelen, zo behandelen wij in laatste instantie onszelf.

(Koos van Zomeren: Nog in morgens gemeten. Amsterdam, 2006).

Inhoud

Voorwoord	5
1. Van last naar lust. Over baat en betekenis, schoonheid en troost	7
2. Beschermen op schaal	11
3. Andere kaders, andere rollen	17
4. Het juridisch instrumentarium	21
5. Stroop en azijn zijn beide nodig	25

Bijlagen

- de opdracht en de interpretatie
- samenstelling van de werkgroep

Voorwoord

Het stelsel van monumentenzorg vertoont tekortkomingen en is niet meer *up to date*. Daarom is een actualiseringsslag nodig. Ten behoeve van de ontwikkeling van een rijksvisie op de noodzakelijke modernisering van de monumentenzorg zijn door de minister van Cultuur vijf werkgroepen ingesteld. Deze werkgroep kreeg als opdracht te adviseren over de relatie tussen monumentenzorg en de ruimtelijke ordening.

De maatschappelijke waardering voor de kwaliteit van monumentale gebouwen met hun omgeving is groot. Daaruit spreekt de erkenning voor de betekenis van ons verleden. We moeten daar dan ook buitengewoon zuinig op zijn.

Monumentenbeleid is in onze ogen echter niet enkel een conserverende bezigheid.

Het is een grote uitdaging om met respect voor het verleden ook huidige maatschappelijke doelen te dienen. De kunst is het verleden bij het heden te betrekken. Van behoud naar ontwikkeling. Niet dat we dat we dat nog helemaal niet doen, maar wat de werkgroep betreft zou daar nog wel een tandje bij mogen.

De werkgroep heeft zich gebogen over de vraag hoe een monument moet worden gezien in zijn bredere, ruimtelijke context. Gebiedsgerichte monumentenzorg heeft betrekking op de volle breedte van het onroerend cultuurhistorisch erfgoed: gebouwde monumenten, archeologie, stedenbouw en het cultuurlandschap. Gebiedsgerichte monumentenzorg richt zich minder op het individuele object, maar vooral op het hogere schaalniveau: het object in zijn omgeving, de samenhang tussen objecten, verbindende structuren en complete cultuurlandschappen. Daarnaast onderscheidt de gebiedsgerichte

monumentenzorg zich doordat zij primair gebruik maakt van het ruimtelijk instrumentarium.

De werkgroep komt tot de conclusie dat het probleem niet zo zeer zit in het beschikbare instrumentarium. Natuurlijk kunnen en moeten we daar wat mee. Het is van belang om een stok achter de deur te houden.

Maar er is meer. Veel winst valt te halen in de werkwijzen. Ons adagium is in een vroegtijdig stadium te verleiden, te verbinden en te borgen, vooral op de dagelijkse werkvloer.

Daarnaast is de taakverdeling en samenwerking tussen de overheden van belang. De beleidsverantwoordelijkheid voor de gebiedsgerichte monumentenzorg op rijksniveau zou een gedeelde verantwoordelijkheid moeten zijn van een groot aantal departementen. Het ministerie van Cultuur is als coördinerend departement verantwoordelijk voor het stelsel en draagt de verantwoordelijkheid om de cultuurhistorie een adequate inbedding te geven in maatschappelijke en ruimtelijke beleidsprocessen. Onmisbaar is de afstemming en samenwerking met VROM (ruimtelijk beleid, architectuurbeleid, stedelijke vernieuwing, welstand, Mooi Nederland, duurzaamheid), LNV (Agenda Landschap; plattelandsbeleid), V&W (Waterplan, mobiliteitsbeleid), EZ (economische waarde van het erfgoed) en VWS (betekenis voor het welzijn).

Andere overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) hebben een eigen verantwoordelijkheid, maar wel in samenhang met de verantwoordelijke departementen, voor de inrichting en kwaliteit van de ruimte en voor de cultuurhistorische betekenis in hun territoire. Daarbij speelt ook de doorwerking

van het rijksbeleid een rol. Van groot belang is dat deze overheden voldoende geëquipeerd zijn om deze verantwoorde-lijkheid te kunnen dragen.

Namens de werkgroep RO,

Klaas Meester,
voorzitter

1. Van last naar lust. Over baat en betekenis, schoonheid en troost.

De maatschappelijke betekenis van de cultuurhistorie meer aandacht geven.

Historische steden, fraaie landschappen, uitzonderlijke monumenten en fascinerende archeologie: tijdens onze vakantie beschouwen we ze doorgaans als een verrijking en verdieping van ons verblijf. Hoe anders echter is het in de dagelijkse praktijk, als zogenaamd belangrijker zaken onze aandacht vragen. Dan ineens wordt hun belang gebagatelliseerd en als een last of sta-in-de-weg ervaren. Hoewel de werkers in de monumentenzorgsector beter weten, dragen ze soms onbedoeld bij aan de weerstand. Onvoldoende wordt geïnvesteerd in de argumentatie waarom de cultuurhistorie van maatschappelijke betekenis is, wat de meerwaarde is voor andere belangen. Cultuurhistorie is geen last, maar een lust!

De argumenten daarvoor liggen voor het oprapen. Cultuurhistorie levert op de eerste plaats een belangrijke bijdrage aan de landelijke en de lokale economie. Een aantrekkelijke historische omgeving is een belangrijke vestigingsfactor, zeker in combinatie met andere culturele voorzieningen.

De betekenis voor het toerisme en city promotion en voor dag- en verblijfsrecreatie (erfgoedlogies) is evident. Het effect op de vastgoed-waarde in een monumentale omgeving eveneens¹.

Cultuurhistorie is ook een bron van kennis over ons gedeelde verleden en bron van inspiratie voor ruimtelijk ontwerper en architect. Van recenter datum is de betekenis van het erfgoed voor zingeving (denk aan scholings-projecten als de Stichting Herstelling); van historische tijden is de vertroosting die een monument als de koortsboom te Overasselt biedt aan zieken en bedlegerigen. En niet in de laatste plaats is er de betekenis van de cultuurhistorie voor onze persoonlijke identificatie, ons welbevinden en de mogelijkheid om schoonheid en authenticiteit te beleven.

¹ Er zijn genoeg casussen bekend waarin het opknappen van een monumentenpand tot waardeinstijging leidde. Voor grotere cultuurhistorische eenheden, zoals waardevolle landschappelijke gebieden, zijn de effecten minder eenvoudig te bepalen, maar desondanks aanzienlijk. Een interessante bron daarvoor vormt het onderzoeksrapport "Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: Geluk en Euro's", dat in 2007 aan de minister van LNV werd aangeboden. Het rapport bevat een MKBA (maatschappelijke kosten-baten analyse), waarin wordt voorgerekend dat investeringen in het cultuurlandschap positief kunnen uitpakken. Aan de hand van drie voorbeeldgebieden zijn concrete berekeningen gemaakt. Zo levert woongenot in de Hoekse Waard een bedrag van 60,8 miljoen euro op, recreatie in de Meijerij 107,7 miljoen euro en cultuurhistorisch waardevol landschap op de Hondsrug 3,7 miljoen euro. Op nationaal niveau doorgerekend zou investeren in het cultuurlandschap de Nederlandse samenleving 17,8 miljard euro opleveren. Vergelijkbare resultaten laat de studie "Eigen haard is goud waard" (Tom Bade en Gerben Smid, 2008) zien over de economische baten van cultuurhistorisch erfgoed in de stedelijke omgeving.

De betekenis van dit collectieve bezit is divers en de argumentatie zal steeds opnieuw op maat gesneden moeten worden, afhankelijk van doel en opgave. Daarbij hoort een enthousiasmerend verhaal, de preek uit de drie-eenheid 'wortel, stok en preek'. Een verhaal dat het object, de stijlkenmerken en de plek een ziel geeft, dat het plaatst in een context van ruimte en tijd en er een menselijk gezicht aan verleent: monumenten zijn de expressie van mensenwerk!

Zoals Geert Mak en Suzanna Jansen de blik op Jorwerd en Veenhuizen voorgoed hebben veranderd, zo kunnen monumentenzorgers overal in den lande te werk gaan. Diezelfde attitude biedt tevens mogelijkheden om het monument in de hedendaagse context opnieuw betekenis te geven. Een houding waarin verandering wordt geaccepteerd als een wezenskenmerk van het leven en waaraan ook monumenten zich niet kunnen onttrekken, maar waarbij wel maximaal wordt ingezet op het behouden én ontwikkelen van nieuwe gebruiksvormen en duurzame ruimtelijke kwaliteit.

- dat het rijk de boodschap van een integraal cultuurhistoriebeleid, die archeologie, gebouwde monumenten en cultuurlandschap omvat en die in de naamgeving van de RACM tot uiting komt, actief en vol overtuiging uitdraagt.
- dat de belangrijke bijdrage die het cultureel erfgoed levert aan **ruimtelijk ontwikkeling met kwaliteit** beter voor het voetlicht wordt gebracht en dat daarvoor alle moderne middelen van public relations and marketing worden benut.
- dat het rijk als stelselverantwoordelijke **het goede voorbeeld** geeft, door de cultuurhistorie integraal en volwaardig te betrekken bij alle rijksprojecten. Het rijk moet zich enerzijds sterker maken als stelselverantwoordelijke. Daar hoort een aantal initiërende taken bij, zoals andere spelers te faciliteren. Maak kennis beschikbaar, bevorder een goede infrastructuur,

Inzetten op de maatschappelijke betekenis van de cultuurhistorie betekent:

- dat de **discussie** over de modernisering van de monumentenzorg vooral **gaat over waarde en betekenis** van het cultureel erfgoed, en niet slechts over kostenverlaging, verantwoordelijkheidsverdeling en deregulering.
- dat het rijk een **visie** ontwikkelt op die waarde en betekenis en de toekomst van de monumentenzorg in de volle breedte, waarin objectgericht naast gebiedsgericht, behoudsgericht naast ontwikkelingsgericht, en kansen naast eventuele belemmeringen worden gesteld. Daarnaast zal deze rijksvisie ook moeten ingaan op de rol- en taakverdeling bij de uitoefening van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijk erfgoed, de inzet van instrumenten en de wijze van financiering van het stelsel.

allemaal gericht op het verwerven van een plek in de ruimtelijke ordening. Daarnaast moet het rijk het goede voorbeeld geven door bij de eigen rijksprojecten (MIRT-projecten, GOB-projecten, Nationale Landschappen etc.) cultuurhistorie in het beleidsvormingsproces, het besluitvormings-traject en de uitvoering een zichtbare plek te geven.

- dat het rijksbeleid zich in hoge mate richt op **de kansen**, de mogelijkheden van erfgoed en het ontwikkelen van instrumenten die dat ondersteunen. Dit betekent voor de eigenaren van het erfgoed, dat zij worden geïnformeerd over de waarde van hun bezit, over de mogelijkheden en beperkingen, over de financiële tegemoetkomingen (subsidie; fiscaal) of andere faciliteiten die de overheid kan bieden om het eigendom van een monument tot een lust te maken.

- dat de sector uitgaat van zijn **eigen kracht** en zo nodig dus ook voor het eigen belang opkomt en lastig durft te zijn. In de praktijk betekent dit het nemen van de verantwoordelijkheid voor de handhavingstaak en het beroep aantekenen bij overtredingen van de wet.
- dat alle betrokkenen zich inspannen om **goede voorbeelden** te verzamelen en uit te dragen, overal en voortdurend, om de beeldvorming rond cultuurhistorie en monumentenzorg te veranderen in die van een kwaliteitsontwikkelaar *pur sang*.
- dat een goed cultuurhistoriebeleid wordt gezien als een **langetermijninvestering** in een duurzame samenleving. De kosten daarvan moeten niet worden afgewenteld op de eigenaren. Veeleer moet goed gedrag worden beloond en gewenste ontwikkelingen worden gestimuleerd, ook financieel. In de relatie tussen rijk en andere overheden heeft een verantwoordingsplicht achteraf de voorkeur boven strenge voorwaarden vooraf.
- dat een brede discussie wordt geïnitieerd over wat de **kosten** en wat de **baten** zijn van het betrekken van cultuurhistorie bij planontwerp en gebiedsontwikkeling. Voedt deze discussie over rendement actief, zodat tot een goede regeling en algemene overeenstemming gekomen kan worden over wat redelijkerwijs een onrendabele top kan zijn. Maak duidelijk wat wel en wat niet tot de exploitatiekosten hoort en wat de onrendabele top is.
- vanaf 1 juli 2008 mag cultuurhistorie in de **grondexploitatie** worden opgenomen (Grondexploitatiewet). Het is in het belang van de overheid als privaat geld "meedoet". Zorg daar eerst voor en vervolgens kan bekeken

worden of er een onrendabele top is. Eén van de mogelijkheden is te bekijken hoe dit bij archeologie is geregeld; op dat terrein heeft men vanuit het Verdrag van Malta ervaring opgedaan.

- dat de focus verschuift **van kostenvragers naar kostendragers**. Ga creatief op zoek naar cofinanciering en laat derden meebetalen aan de benodigde investeringen. Investeringsgeld is niet altijd het hoofdprobleem. Wel is het lastig de juiste kanalen te vinden. Dit wordt onvoldoende gecoördineerd. Bestaande investerings-instrumenten zoals ISV en ILG en beheersinstrumenten zoals de SAN (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) lenen zich uitstekend ter financiering van de gebiedsgerichte kwaliteitszorg. Een structurele uitbreiding van deze investeringsinstrumenten met een cultuur-historische component wordt door ons ten zeerste aanbevolen. Daarbij kan de Cultuurimpuls ISV2 ten voorbeeld dienen, die qua doelstelling perfect was, maar qua uitvoering op onderdelen zijn doel voorbij is geschoten. Van deze ervaring zal bij de opzet van een nieuwe cultuurimpuls, ook binnen ILG, geleerd moeten worden. Met betrekking tot het beheer van historische landschapselementen biedt de nieuwe systematiek van het agrarisch natuurbeheer (SAN-regeling) mogelijkheden, waarvan beter gebruik gemaakt kan worden.
- Daarnaast bieden ook Europese subsidiestromen mogelijkheden voor gebiedsgerichte monumentenzorg, waarvan niet altijd gebruik wordt gemaakt. Rijk en provincies zouden bij het verwerven van deze middelen een faciliterende rol kunnen spelen.

2. Beschermen op schaal

De monumentenzorg zou gebaat zijn bij opschaling van het schaalniveau waarop zij denkt en werkt. Een gemoderniseerd monumentenbeleid zal beter moeten inspelen op de kwaliteit van de omgeving én op de omgeving als kwaliteit.

De monumentenzorg is ontstaan vanuit de wens om waardevol geachte gebouwen, of ensembles van direct op elkaar betrokken gebouwen, te beschermen. De aandacht is dan ook sterk objectgericht. Alleen binnen stads- en dorpsgezichten en in Belvedereprojecten is die ruimtelijke oriëntatie er nadrukkelijk wel.

Deze fixatie op beschermde gebouwen en ensembles betekent dat de aandacht voor de samenhang van het object met zijn omgeving te weinig onderkend wordt. Dat is te betreuren, omdat de (directe) **omgeving van een monument** sterk bepalend is voor de manier waarop de cultuurhistorische kwaliteit van het monument tot zijn recht komt. De behoefte aan aandacht voor de "context" is alleen maar belangrijker geworden. In de afgelopen honderd jaar hebben architectuur en stedenbouw een ontwikkeling doorgemaakt waarbij het "ensemble", het "grote geheel" aan belang won, en in de modernistische periode zelfs het enkele object ging overvleugelen. In deze laatste situatie is het behoud en beschermen van één gebouw welhaast strijdig met de sterk collectivistische en egalitaristische vorm van stedenbouw waarbinnen zo'n gebouw tot stand kwam. Opvallend is in dit verband, dat de 100 naoorlogse "jonge monumenten" die eind vorig jaar door de minister van OCW werden voorgesteld, vrijwel zonder uitzondering gebouwen zijn die binnen hun context een geïsoleerd bestaan lijden. Het in essentie bewaren van een twintigste-eeuwse woonwijk (of een deel daarvan) is tot nu toe voornamelijk beperkt gebleven tot enkele vooroorlogse tuindorpen.

De noodzaak om verder te kijken dan objecten en kleine eenheden doet zich evident voor bij **stads- en dorpsranden** en bij **landschappen**. Dergelijke niet-stedelijke (buiten)gebieden kunnen hoge cultuurhistorische kwaliteiten bezitten vanuit hun ontstaansgeschiedenis, hun interne samenhang, hun structurerende elementen en hun ruimtelijke patronen. Toch is binnen de praktijk van de huidige monumentenzorg de aandacht voor hun kwaliteiten beperkt. Daarvoor zijn naar alle waarschijnlijkheid twee oorzaken aan te wijzen:

- Het buitengebied kent een **andere schaal** dan de bebouwde kom van dorpen en steden. Dit soort gebieden is in het algemeen van een schaal die ver boven die van stedelijke gebieden uitgaat. Niet alleen zijn de zuivere afmetingen van landschappelijke gebieden groter dan die van wijken en buurten in de stad, maar ook is de dichtheid van objecten buiten de stad geringer dan daarbinnen.
- De bescherming van gebieden buiten de stad maakt gebruik van **andere instrumenten**. Zij vallen grotendeels buiten de sfeer van de "klassieke" monumentenzorg; slechts het instrument 'beschermde stads- en dorpsgezicht' behoort binnen de sfeer van de monumentenzorg en wordt ook wel voor de veiligstelling van landschappelijke kwaliteiten benut. Andere voor het behoud van buitenstedelijke gebieden belangrijke instrumenten als 'beschermde natuurgebied' of 'nationaal landschap' komen uit de werelden van het natuurbeleid en de ruimtelijke ordening. Dat betekent ook, dat er andere ministeries (en ambtelijke diensten) bij betrokken zijn.

De monumentenzorg zou gebaat zijn bij opschaling van het schaalniveau waarop zij denkt en werkt. Dit houdt in:

- De aandacht voor de context van monumenten zou vanzelfsprekend moeten zijn. De omgeving verleent het monument zijn waarde binnen de bebouwde en onbebouwde omgeving. Grotere stedenbouwkundige ensembles, dorpen,

buurten en wijken, vormen "totaalkunstwerken" op zichzelf, die slechts in hun geheel gezien kunnen worden. Op vergelijkbare wijze geldt dit voor monumentale objecten en ensembles in een landschappelijke context.

- Stads- en dorpsrand en landschap zouden even logische objecten van monumentenzorg moeten zijn als nu de stad, het dorp en het afzonderlijke gebouw. Cultuurhistorisch waardevolle objecten vormen, juist in hun

Een gemoderniseerd monumentenbeleid zal beter moeten inspelen op de kwaliteit van de omgeving én op de omgeving als kwaliteit. Om dit te bereiken is meer samenhang tussen de monumentenzorg en ruimtelijke ontwikkeling gewenst.

Een verandering, waarbij de monumentenzorg niet alleen objectgericht maar ook omgevingsgericht gaat werken, brengt enkele consequenties met zich mee. Zoals hiervoor is aangegeven, hebben de veranderingen zowel betrekking op het "in de vingers krijgen" van een andere (lees: grotere) schaal als op het gebruik maken van instrumenten die uit uiteenlopende beleidsvelden komen en door instanties op uiteenlopende beleidsniveaus gehanteerd worden. We zetten de belangrijkste aspecten op een rij.

Schaal en kwaliteiten: elk schaalniveau brengt zijn eigen kansen en problemen op het gebied van behoud met zich mee. De wettelijke zorg voor cultuurhistorische waarden in de landelijke omgeving (waardevolle cultuurlandschappen en historisch-geografische landschapselementen) moet op een vergelijkbare wijze worden geordend als de zorg voor cultuurhistorische waarden in de gebouwde omgeving (bouwwerken, stedelijke structuren, stads- en dorpsgezichten), mede vanwege de verknoping tussen landelijke en gebouwde omgeving. Dit biedt de beste uitgangssituatie voor een volledige integratie van de nu nog sterk verdeelde monumentenzorg in de gebouwde en de landelijke omgeving.

onderlinge samenhang, veelal de dragers van gebieds-kwaliteit en identiteit. Ook hier heeft het grote geheel zijn eigen waarde. Gave cultuurlandschappen, met hun infrastructuur (wegen, waterlopen) en niet-bouwkundige landschapselementen (beplantingen), verdienen het in hun samenhang en in hun geheel beoordeeld te worden.

Naar mate de schaal groter wordt (wijken, dorpen, gebieden, landschappen) zal de overheidsbemoeienis zich meer moeten richten op de instandhouding van patronen, structuren en gebiedskenmerken (b.v. grondgebruik, samenhang, karakteristiek) en in mindere mate op afzonderlijke objecten. Voor alle schaalniveaus geldt evenwel in gelijke mate dat het van belang is helder en toetsbaar te omschrijven wat de (kern)kwaliteiten zijn, wat het doel van bescherming is, welke ontwikkelruimte er is en op welke wijze de belangen geborgd kunnen worden. Ter illustratie: nu reeds is (in beginsel) het beschermingsrégime voor beschermde stads- en dorpsgezichten lichter dan dat voor een afzonderlijk object. Bebouwing mag vervangen worden, mits de structuur en de kenmerken die het karakter van het gezicht bepalen er niet onder lijden. Voor gebieden van een nog grotere schaal (stadsranden, cultuurlandschappen) zou een lichter régime kunnen gelden, waarbij (bij voorbeeld) de infrastructuur en de hoofdrichting van verkaveling en watergangen richtsnoer vormen bij ruimtelijke aanpassingen, en ook de openheid op strategische plekken (zoals rondom kenmerkende bebouwing en begroeiing) in stand moet worden gehouden. Bijgaand schema laat zien, hoe met het groter worden van de schaal de aard en de zwaarte van de bescherming verandert.

Open gebieden: gebieden die vanwege hun open karakter waardevol worden geacht, verdienen bijzondere aandacht. Deze categorie is in de "klassieke" monumentenzorg van beperkt belang, maar met het klimmen van het

schaalniveau en het verplaatsen van de aandacht naar stadsrand en landschap, is het noodzakelijk voor dergelijke gebieden een visie te ontwikkelen. Denk hierbij aan weidse, open landschappen (vooral een verschijnsel van de veen- en kleilandschappen, maar niet alleen daar) en aan "gezichten op", zoals het Bossche Broek bij 's-Hertogenbosch, het riviergezicht op Deventer, waardevolle panorama's of vista's op markante oriëntatiepunten. Een nieuwe en niet geheel onomstreden categorie die hier in opkomst is, is die van de "snelwegpanorama's", uit- en doorzichten op open landschap vanaf het wegennet. In de hiervoor genoemde voorbeelden richt de behoefte aan 'bescherming' zich in beginsel louter op het vrij houden van zichtgebieden en zichtassen. Een planologisch geregelde bescherming moet wel voldoende juridische hardheid hebben.

De rol van de ruimtelijke ordening: Tot op heden wordt het behoud van het culturele erfgoed in hoge mate geregeld middels sectorale instrumenten, en wel uit de monumentenzorg en de natuurbescherming. Er is slechts een beperkte oriëntatie op ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke instrumenten. Juist bij een "schaalsprong" van de monumentenzorg is toepassing van de instrumenten die de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening biedt, onontbeerlijk. Naast het bestemmingsplan zijn gemeentelijke, intergemeentelijke en provinciale structuurvisies instrumenten die in de nieuwe wet een status krijgen die een kader zijn voor het beschermen en ontwikkelen van de kwaliteiten van gezichten, gebieden en landschappen. Dit kader dient zijn neerslag te vinden in de bestemmingsplannen. In hoofdstuk 4 wordt op het RO-instrumentarium nader ingegaan.

MoMo: beschermen op schaal

Gebouwde omgeving						Landelijke omgeving							
eerst verantwoordelijke	instrumentarium			voorbeeld	foto	schaal	maat (ha)	foto	voorbeeld	instrumentarium			eerst verantwoordelijke
	CH	RO+ overig	€							CH	RO + overig	€	
G, R	M	Wro	BRIM; ISV	kerk, brug, woonhuis, villa, molen		Object	0 - 1		kerkepad, wal, wetering, fort, hunebed, kade	M	Wro	ILG; SAN	G, R
G, R	M	Wro	BRIM; ISV	hofje, fabriekscomplex		Complex	0 - 10		grafheuvels, molengang	M	Wro Ls-gezicht ?	ILG; SAN	P, G, R
G, R	M / CHS	Wro	BRIM; ISV	station+huizen+ bijgebouwen		Ensemble	1 - 100		buitenplaats, tuinderij	M CHS	Wro Ls-gezicht ?	ILG; SAN	P, G, R
G, R	S+D / CHS	Wro	ISV	grachtenstelsel, stratenpatroon, groenstructuur		/patroon Structuur/	n.v.t.		watersysteem, verkaveling, Stelling A'dam, tuunwalgebied	S+D CHS	Wro Ls-gezicht	ILG; SAN	P, R, G
R, G, P?	S+D / CHS	Wro	ISV	binnenstad, stadswijk, dorp		/gebied dorp/wijk/	10 - 1000		panorama/ zicht op .. essencomplex	S+D CHS	Wro Ls-gezicht	ILG; SAN	P, R, G
						landschap	>1000		Nat. Landschap, De Beemster, De Peel	S+D CHS	Ls-gezicht Wro, AMvB-NL	ILG; SAN	P, R (G)

Legenda	M	beschermd monument(en)	Wro	Wet ruimtelijke ordening (inclusief alle daartoe behorende nieuwe instrumenten).	N.B. Dit schema is exclusief 'kwaliteitsinstrumenten' als Beeldkwaliteitsplannen, Landschapsontwikkelingsplannen, Welstand e.d. en ook exclusief de toepassing van verschillende planvormen en werkvormen die bij ruimtelijke ontwikkelingsprocessen gangbaar zijn.
	S+D	beschermd stads-/dorpsgezicht	AMvB-NL	AMvB Nationale Landschappen	
	CHS	Cultuurhist. HoofdStructuur (P,R)	Ls-gezicht	Landschapsgezicht i.k.v. NB-wet	
	BRIM	Besluit Rijkssubsidiëring Instandhouding Monumenten	ISV	Investeringsregeling Stedelijke Vernieuwing	
	G	Gemeente	ILG	Investeringsregeling Landelijke Gebieden	
	P	Provincie	SAN	(provinciale) Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer	
	R	Rijk			

Er is nog een aanleiding om de ruimtelijke ordening een centrale rol te laten spelen bij de bescherming van monumentale kwaliteiten op het hogere schaalniveau. De bescherming van stads- en dorpsgezichten is geregeld via de Monumentenwet, die van beschermde landschapsgezichten in de Natuurbeschermingswet. Beide wetten maken een verbinding met de Wet ruimtelijke ordening en verplichten tot het maken van een bestemmingsplan dat rekening houdt met de kwaliteiten die tot de aanwijzing hebben geleid. Hierdoor vervult de ruimtelijke ordening een brugfunctie bij de bescherming van stads-, dorps- en landschapsgezichten. Binnen het hogere schaalniveau is er voor de verschillende te beschermen gebieden sprake van overlappingsen. Het ligt voor de hand, de ruimtelijke ordening hierin als "trait d'union" te gebruiken.

In het verlengde hiervan verdient de beeldkwaliteit aandacht. In het kader van de aanwijzing tot beschermd gezicht is (terecht) veel aandacht voor structuur, karakter en functie. Het verband met beeldkwaliteit wordt echter onvoldoende gelegd. Hoewel het welstandsbeleid hier een duidelijke rol in heeft, zou een rechtstreekse koppeling aan het bestemmingsplan de kwaliteitsborging op beeldkwaliteitsniveau ten goede kunnen komen. Gezien het voorgaande, zou een dergelijke koppeling van beeld en bescherming ook voor landschapsgezichten moeten gelden.

Bestuurslagen: grotere cultuurhistorisch waardevolle gebieden, structuren en landschappen overstijgen niet zelden het lokale schaalniveau. Daarom lijkt in die situatie de provincie de meest aangewezen bestuurslaag om hiervoor verantwoordelijkheid te dragen, zeker in het landelijke gebied. De nieuwe Wro en de daaruit voortvloeiende andere positie van met name de provincie (van toezichthouder naar deelnemer) maken dit ook mogelijk. Het wettelijk

instrumentarium op basis waarvan de provincie deze verantwoordelijkheid op zich kan nemen (naast de structuurvisie, het inpassingsplan en de provinciale verordening in de nieuwe Wro gaat het ook om het beschermd landschapsgezicht in de Natuurbeschermingswet, met doorwerking in het bestemmingsplan) is al beschikbaar en hoeft slechts te worden toegepast.

Zowel de instrumenten van het beschermd stads- en dorpsgezicht, het beschermd landschapsgezicht als de inzet van de AMvB en het rijks- of provinciaal bestemmingsplan kunnen als eindresultaat opleveren dat er een bestemmingsplan wordt vastgesteld dat de cultuurhistorische waarden als onderlegger gebruikt.

Voor structuren en landschappen van bovenprovinciaal niveau of van (inter)nationale betekenis, zoals de Werelderfgoedgebieden, de Limes en de Nieuwe Hollandse Waterlinie, blijft het rijk een eigen verantwoordelijkheid houden. Zowel de Wro als de Monumentenwet bieden hier geëigende instrumenten voor.

Van behoud naar ontwikkeling: de monumentenzorg leunt nog zwaar op sectoraal en beschermend instrumentarium en maakt weinig gebruik van ruimtelijke en ontwikkelingsinstrumenten. Hieronder worden zowel wettelijke, beleidsmatige, als financiële instrumenten verstaan. Een zorgvuldig afgewogen mix van verplichtende (wettelijk; stok) en stimulerende instrumenten (faciliteiten; wortel) geeft in de praktijk de beste garantie voor succes.

De ervaringen met stedelijke vernieuwingsprojecten, de herbestemming van complexen en Belvedereprojecten leren dat de **aanwijzing als** beschermd monument of beschermd gezicht een belangrijke **aanjager** kan zijn voor gebiedsontwikkeling en de beste garantie biedt dat de cultuurhistorische kwaliteit optimaal wordt benut. Om daadwerkelijke resultaten te bereiken binnen

gebiedsontwikkelingen zal de rol en positie van cultuurhistorie en monumentenzorg in bestuurlijk, organisatorisch en procesmatige zin beter verankerd en geborgd moeten worden. Hierop zal in hoofdstuk 3 en 4 nader worden ingegaan.

Het schema dat bij dit hoofdstuk hoort geeft de koppelingen tussen schaal en bescherming weer. De schaalniveaus zijn hierin van klein naar groot, en voor

stedelijk en landelijk, onderscheiden. Uit het schema blijkt dat er gelet op de schaalgrote sprake is van wisselende verantwoordelijkheden tussen de overheidslagen. Soms zijn de aangegeven verantwoordelijkheden bij grensgevallen ook voor discussie vatbaar, maar in de praktijk moet dat oplosbaar zijn.

3. Andere kaders, andere rollen

Een gebieds- en ontwikkelingsgerichte monumentenzorg vereist investeringen in nieuwe kennis, nieuwe instrumenten en nieuwe vaardigheden.

De erfgoedzorg in Nederland is tot op heden sterk gericht geweest op het behoud van gebouwd erfgoed middels sectorale juridische instrumenten. Er is slechts een beperkte oriëntatie op ruimtelijke ontwikkelingen, instrumenten en processen. Om de stap te kunnen maken naar een meer gebiedsgerichte en ontwikkelingsgerichte monumentenzorg is een mix van maatregelen en voorzieningen nodig, die verder gaan dan het wijzigen van wettelijke regels en procedures of het herschikken van budgetten en verantwoordelijkheden. Essentieel is dat de erfgoedwerkers, waar zij hun taak ook uit uitvoeren, in staat worden gesteld hun nieuwe rol optimaal te spelen. Hiervoor is allereerst nodig dat zij over de benodigde kennis en de vaardigheden beschikken. Daarnaast moeten de juiste instrumenten beschikbaar zijn en de juiste procedures worden gevolgd om vroegtijdig, volwaardig en voortdurend een rol te kunnen spelen bij een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van de ruimte. Tenslotte is ook voldoende capaciteit een voorwaarde om een mooi en monumentaal Nederland te realiseren.

- De grootste ruimtelijke veranderingen in Nederland vinden plaats in het kader van **gebiedsontwikkeling**, zowel in de stedelijke omgeving als in het landelijk gebied. Dat is dan ook de plaats waar de cultuurhistorische inbreng moet worden geleverd. Om bij gebiedsontwikkelingsprocessen aan tafel te komen,

zal de sector de luiken moeten openen en het spel van de integrale gebiedsontwikkeling leren spelen. Daartoe zal de erfgoedsector in een vroegtijdig stadium zijn belang en maatschappelijke betekenis helder en bondig kenbaar moeten maken. Het taakveld, en daartoe rekenen we naast cultuurhistorici als archeologen, kunst- en architectuurhistorici en historisch-geografen ook stedenbouwkundigen, architecten en landschapsarchitecten, zal het cultuurhistorisch belang zelf op de agenda moeten plaatsen. Dit impliceert dat gedegen kennis nodig is van de maatschappelijke context waarbinnen gewerkt wordt waardoor een actieve betrokkenheid mogelijk wordt.

- Dit impliceert tevens een proces van afwegingen en het maken van keuzes. Daarbij dient ook te worden nagedacht over de kansen die het cultuurhistorisch belang biedt aan de andere belangen die bij de ontwikkelingsopgave in het geding zijn. Aldus wordt vanaf het aller-eerste begin nagedacht over hoe anderen kunnen worden verleid, welke mogelijkheden er zijn om te verbinden en hoe doelen bereikt kunnen worden. Pro-actief moet worden gezocht naar mogelijkheden van **meekoppeling**, van **wederzijds profijt** en van **werk-met-werk** maken.
- Daarvoor moeten nieuwe en soms onverwachte **allianties** worden gesloten, zoals met andere sectoren (economie, de zorgsector, natuur, water), nieuwe beleidsissues (ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, krachtwijken) en andere personen (ontwikkelaars, de welzijnswerker, de landbouwer). De 'inzet' zal vervolgens op een vroeg moment helder en vooral ook beeldend moeten worden gecommuniceerd. Het voordeel van deze aanpak is dat vanuit een duidelijke, overwogen en dus sterke positie pro-actief aan het proces kan worden deelgenomen.
- In de uitvoeringspraktijk is het dus zaak om actief te participeren in gebiedsontwikkelingsprocessen. Daarbij is van belang een juiste mix te vinden tussen het benutten van wettelijke verplichtingen (**de stok**) en de strategie van

de verleiding (**de worst**): beide strategieën moeten bewust met elkaar gecombineerd worden. De strategie van de stok is gericht op erkenning, behoud en benutting van cultuurhistorische waarden. De strategie van de worst behelst het zoeken en aandragen van argumenten richting de eigenaar/ontwikkelaar of binnen de ruimtelijke ontwikkeling - die er toe leiden dat cultuurhistorische waarden een kwalitatieve bijdrage leveren aan die ontwikkelingen en daarom behouden blijven.

- Dit gebrek wringt des te meer gezien de huidige ruimtelijke praktijk, waarin steeds vaker andere partijen dan overheden initiatiefnemer zijn van ruimtelijke ontwikkelingen. In het ontwikkelen van instrumenten en vaardigheden die daarop inspelen zal stevig geïnvesteerd moeten worden.
- Met name op het niveau van de gemeenten, en in het bijzonder de 'kleinere' gemeenten, vallen al deze aanbevelingen als zaad op een dorre akker als niet fors wordt geïnvesteerd in de **versterking van de capaciteit en deskundigheid** op het terrein van de cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteit. Juist naar mate door het rijk meer wordt verwacht van gemeenten als uitvoerende overheid, zullen de gemeenten ook in staat moeten worden gesteld deze verwachtingen waar te maken. Enerzijds zullen gemeenten actief en bij voortduring moeten worden gestimuleerd en verleid hun inzet op de erfgoedzorg te verhogen, ook uit welbegrepen eigenbelang. Anderzijds mogen zij daarvoor van rijk en provincies de nodige ondersteuning en middelen verwachten. In dat verband kan worden gesteld: het wordt hoog tijd dat samenwerken een werkwoord wordt in overheidsland.
- Het is daarom van het grootste belang dat **het rijk de faciliteiten biedt** om het nieuwe stelsel optimaal te laten functioneren. Hiertoe behoren met name die zaken die anderen niet of onvoldoende efficiënt kunnen doen ("centraal wat moet"!). Te denken valt aan een centrale, coördinerende rol op het gebied van

- Voor de stok-strategie zijn voldoende instrumenten en kennis beschikbaar, maar ontbreekt het nog wel eens aan de juiste vaardigheden en een bewuste combinatie met de worst-strategie. Voor de worst-strategie zijn daarentegen nog onvoldoende instrumenten, kennis en kunde beschikbaar. Te denken valt aan het aantonen van de economische meerwaarde van cultuurhistorie (MKBA) en de financiële impulsen die van investeringen in cultuur uitgaan.

kennisontwikkeling, digitalisering, selectie en kennisverspreiding (o.a. KICH als centrale kennisbank, beschikbaarstelling waardenkaarten, ontwikkeling handreikingen cultuurhistorie en RO, voorbeeldprojectenbank, scholing). De instelling van een vergelijkbare entiteit met een vergelijkbare rol als het projectbureau Belvedere de afgelopen jaren heeft gespeeld op het grensvlak van cultuurhistorie en ruimtelijke ontwikkeling zou ook voor de implementatie van de doelen van MoMo moeten worden overwogen.

- In het kader van het Bestuursakkoord tussen de provincies en het rijk van juni 2008 zijn voorstellen ontwikkeld om delen van de **steunpunten monumentenzorg** te decentraliseren van het rijk naar de provincies. Rijk en provincies onderzoeken nu samen onder welke concrete voorwaarden de rijksbijdrage aan de steunpunten kan worden gedecentraliseerd met ingang van 2009. Daarmee kan kennisontwikkeling en kennis-verspreiding naar de regio gebracht worden. Dat is vooral relevant, daar een groot aantal vooral kleinere gemeenten onvoldoende capaciteit op monumentenzorg en ruimtelijke kwaliteit kan inzetten. Het Rijk zou hier de nodige initiatieven kunnen nemen.
- Zeker zo belangrijk is dat het rijk investeert in het **aanleren van de benodigde vaardigheden** om in de hedendaagse ruimtelijke context optimaal te kunnen functioneren. Daarbij zou het rijk zich niet enkel voor de eigen organisatie verantwoordelijk moeten voelen, maar zeker ook mede voor de permanente

educatie van de bij de uitvoering van het monumentenbeleid betrokkenen bij provincies, gemeenten, erfgoedhuizen resp. steunpunten monumentenzorg en andere instanties die zich medeverantwoordelijk voelen voor het erfgoed. Naar onze overtuiging levert een forse investering in effectief handelen uiteindelijk een hoog rendement op voor het erfgoedbeleid.

- Door aan de decentralisatie van taken naar gemeenten eisen te stellen ten aanzien van de capaciteit en deskundigheid van medewerkers en dit te koppelen aan de bestuurslastenvergoeding (vergelijk met archeologie), kan aan de **uitvoeringskwaliteit op het lokale niveau** een impuls worden gegeven.
- Ook het structureel maken van de **samenwerking** tussen cultuurhistorie en RO en het ontwikkelen van concrete instrumenten om die samenwerking gestalte te geven kan de effectiviteit van het erfgoedbeleid fors vergroten. Bij de ontwikkeling van de nodige vaardigheden kunnen ook de VNG en het IPO een belangrijke rol spelen.

- Wij bevelen verder aan te onderzoeken of de recente ontwikkelingen gericht op het instellen van **een praktijkgerichte Erfgoedacademie** kunnen bijdragen om deze scholing in kennis en kunde van erfgoedwerkers te verzorgen.
- Vervolgens vraagt ook de opleiding van nieuwe 'erfgoedwerkers' aan de **universiteiten en hogescholen** de aandacht. Waar nodig en mogelijk dient bevorderd te worden dat deze opleidingen zich op de komende wijzigingen in de monumentenzorg richten. Het continueren van voorzieningen als de samenwerkende Belvedere-leerstoelen lijkt hierbij voor de hand liggend.

4. Het juridisch instrumentarium

Het ruimtelijk instrumentarium is goed op orde; het gaat om de toepassing.

De werkgroep heeft zich ten aanzien van het juridisch instrumentarium vooral gebogen over de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro). De conclusie is dat deze een goede juridische basis biedt om de cultuur-historische belangen te borgen. Met de Monumentenwet heb je over 99% van Nederland niets te vinden en te zeggen, de nWRO gaat over **heel** Nederland. Het overige wettelijke instrumentarium, zoals de Monumenten-wet, de Woningwet en de Natuurbeschermingswet, zou dan ook vooral aanvullend moeten zijn. Daartoe wordt een aantal suggesties gedaan.

Een afgeleide vraag is of de overheden dat instrumentarium ook op de juiste wijze op de verschillende schaalniveaus kunnen, willen en zullen toepassen. Daarvoor is vooral kennis van de wet nodig, maar zeker ook de wil om deze toe te passen. Daar constateert de werkgroep nog wel wat aandachtspunten. De werkgroep komt tot de volgende analyse conclusies en aanbevelingen.

Het instrumentarium

- 1 juli 2008 is de nWro in werking getreden. In de oude WRO lag het accent vooral op toelating en toetsing achteraf. Bij de nWro treedt een verschuiving op naar de voorkant van het proces. Het toetsen van plannen verdwijnt. Onder de nWro neemt het instrumentarium toe. In plaats van *top down* zal er meer complementair gewerkt worden. Rijk, provincies en gemeenten moeten structuurvisies op gaan stellen. Voor

het Rijk komen die in de plaats van de huidige PKB's en bij de provincies worden ze de opvolger van de streekplannen.

De structuurvisies hebben vooral een zelfbindend karakter. Op basis van de nWro kunnen deze echter wel nadrukkelijk kaders stellen voor de andere overheden, b.v. door het opstellen van Algemene Maatregelen van Bestuur cq. verordeningen waaraan provinciale structuurvisies cq.

bestemmingsplannen moeten voldoen. Gebeurt dat niet, dan kunnen Rijk c.q. provincie een aanwijzing geven. Rijk en provincie kunnen in het uiterste geval zelf een bestemmings- of inpassingsplan maken. Ook bestaat de mogelijkheid tot het maken van een beheersverordening.

Het indienen van zienswijzen blijft bestaan. Daarbij staat altijd de gang naar de rechter nog open.

- Gemeenten moeten hun bestemmingsplannen actualiseren. Onder de oude WRO zijn veel bestemmingsplannen sterk gedateerd.
- Naast het juridisch spoor zijn er ook mogelijkheden voor het meer informele spoor. Denk daarbij b.v. aan bestuurlijk overleg, convenanten en financiële regelingen, maar ook inhoudelijke ondersteuning.

Hoe zit de cultuurhistorie in de nWro?

- De bovenlokale structuurvisies van Rijk en provincies bieden dus de mogelijkheden om de cultuurhistorische ruimtelijke belangen ook in de bestemmingsplannen te laten landen. Kwetsbaar is wel dat in de nWro aan de structuurvisies geen uitwerkingseisen gesteld worden.
- De huidige Nota Ruimte wordt "beleidsneutraal" omgezet naar de nieuwe Wro. Dat betekent dat nu niet gekeken is of de instrumenten uit de nieuwe Wro op rijksniveau meer offensief ten behoeve van de integratie van cultuurhistorie met de ruimtelijke ordening ten aanzien van bepaalde gebieden ingezet kunnen worden. Wij bevelen aan om te onderzoeken of

en op welke wijze erfgoed van bovenregionaal schaalniveau met een nieuwe AMvB een betere positie kan krijgen. Te denken valt aan bijvoorbeeld een pilot voor de Limes.

Wij adviseren ook om over een aantal jaren te evalueren of de cultuurhistorie nu goed in de beleidslijnen verankerd is.

- Ook voor gemeenten zijn de structuurvisies van groot belang. De projectenprocedures, die in de plaats komen van artikel 19 uit de oude WRO, zullen voor een belangrijk deel beoordeeld worden aan de hand van dergelijke structuurvisies.
- De actualisering van bestemmingsplannen biedt mogelijkheden om de cultuurhistorie daarin een prominente positie te verschaffen.
- In de nWro is geregeld dat in alle gevallen, dus bij alle visies en plannen, onderzoek en een afweging met motivatie t.a.v. de cultuurhistorie moet worden opgenomen. Hier kan de koppeling tussen bestemmingsplan en cultuurhistorie dus expliciet worden gemaakt.
- Ook ligt er een koppeling met de MER-plicht. In de MER regelgeving, de Wet Milieubeheer en het Besluit Ruimtelijke Ordening is opgenomen dat het in beeld brengen van de effecten op de cultuurhistorie verplicht is. Daarbij moeten in het noodzakelijke geval mitigerende maatregelen genomen worden. Bovendien is de MER-plicht aanzienlijk uitgebreid met onder meer de Plan MER.
- De kosten voor cultuurhistorisch onderzoek en noodzakelijke voorzieningen kunnen als kostensoort in de grondexploitatie worden opgenomen.

Is daarmee alles geregeld of hebben we aanvullende instrumenten nodig?

Enkele aanvullende instrumenten verdienen de aandacht:

- Het instrument beschermd landschapgezicht verdient het om meer toegepast te worden. Daarbij wordt door ons benadrukt dat daarbij het

accent niet enkel op bescherming, maar vooral ook op ontwikkeling ligt, zoals dat ook bij beschermde stads- en dorpsgezichten het geval is.

- In de lijst van de op de ontwikkelaars te verhalen kosten zou de cultuurhistorie in de volle breedte behandeld moeten worden, zoals dat nu nog uitsluitend is geregeld voor de archeologie. Dit betekent dat niet alleen de onderzoekskosten, maar ook de inpassings- en mitigatiekosten verhaald zouden moeten kunnen worden. Of dit juridisch het beste in de Grondexploitatiewet- en regelgeving geregeld kan worden of op een andere wijze, moet nader uitgezocht worden.
- In een beschermd gezicht zou een sloopvergunningsplicht moeten gaan gelden. In de Monumentenwet of de Woningwet zou bepaald kunnen worden dat de cultuurhistorische waarde een weigeringsgrond kán zijn bij de beoordeling van een sloopaanvraag binnen een beschermd gezicht. Ook wordt ter overweging meegegeven om het mogelijk te maken dat aan een sloopvergunning de voorwaarde van bouwhistorisch onderzoek verbonden wordt.
- Voor plannen die betrekking hebben op beschermde monumenten, ongeacht of deze door het rijk, de provincie of de gemeente zijn aangewezen, alsmede voor plannen die betrekking hebben op rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten, laat de Woningwet toe dat de gemeente in een verordening opneemt dat hiervoor vergunning moet worden aangevraagd. Het Bouwbesluit verbiedt om dergelijke specifieke eisen te stellen in geval het gaat om plannen in door de gemeente of de provincie beschermde gezichten. De artikelen 121 en 122 van de Woningwet verbieden die afwijking van het Bouwbesluit in de bouwverordening resp. door middel van private overeenkomsten. Deze onevenwichtigheid kan grote gevolgen hebben voor het behoud van de cultuurhistorische kwaliteit in provinciale of gemeentelijke gezichten, omdat

het de betreffende overheden verhindert om adequaat te sturen. Op twee manieren kan hiervoor een oplossing gevonden worden: aanpassing van de Monumentenwet (erkennen van provinciale en gemeentelijke beschermde gezichten, plus een voorrangregel t.o.v. genoemde artikelen uit de Woningwet) of het schrappen van de genoemde artikelen in de Woningwet.

- De handhaving en het toezicht op de ruimtelijke kwaliteit binnen beschermde gezichten valt te verbeteren. Het is van belang dat gemeenten het instrument van de lichte bouwvergunning ook binnen het nieuwe stelsel van de WABO specifiek voor de beschermde gezichten in handen houden. De werkgroep adviseert te bezien of binnen de WABO voor de beschermde gezichten een equivalent van de huidige lichte bouwvergunningplicht opgenomen kan worden.

Toepassing van het instrumentarium

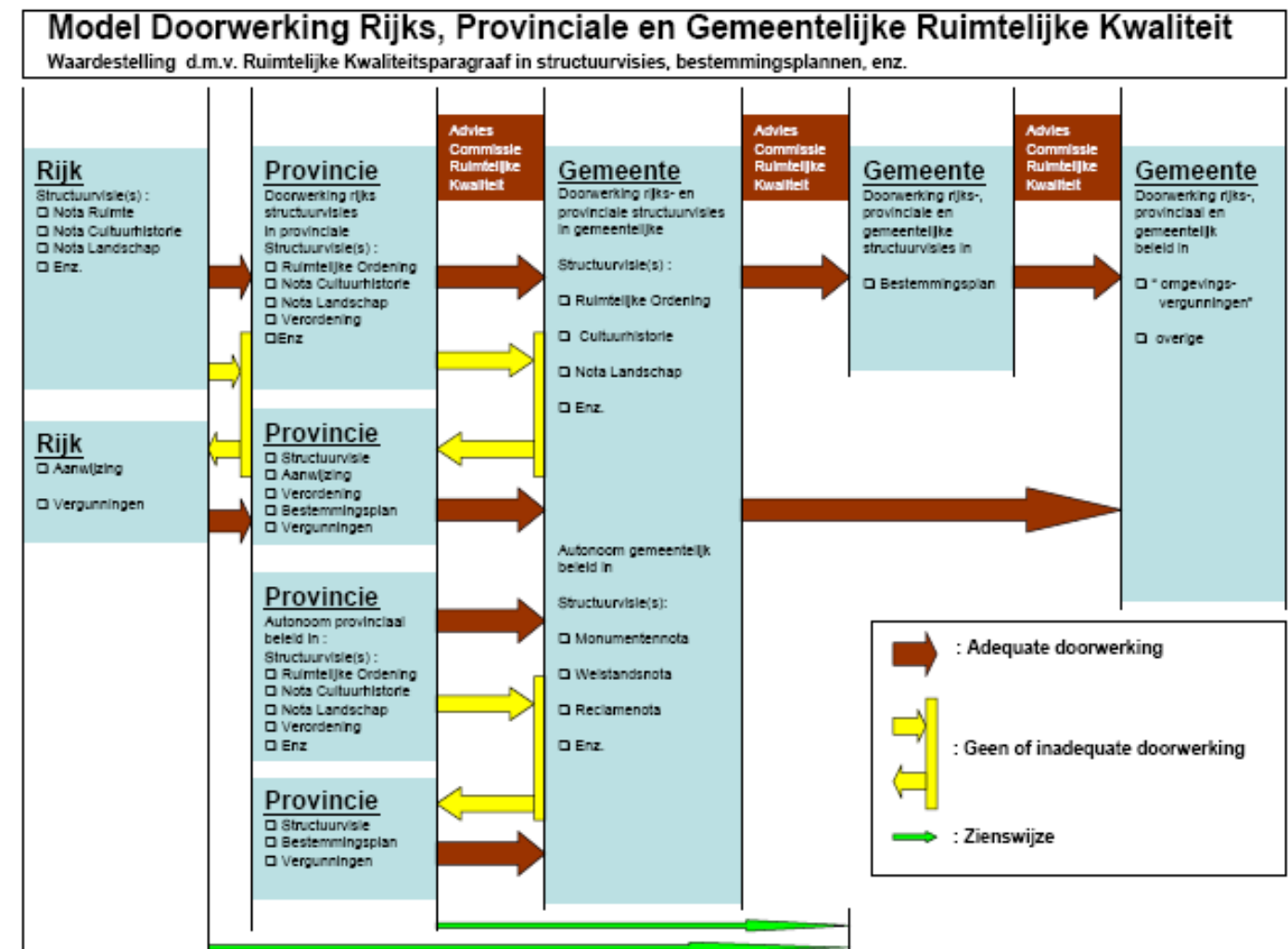
- Met een juiste mix van het instrumentarium is de juridische borging goed verzekerd. Daarbij zou het accent op de nWro moeten liggen.
- Gestimuleerd moet worden dat van dit instrumentarium en de bijbehorende bevoegdheden beter gebruik wordt gemaakt.
- Iedere overheidslaag moet nu ten aanzien van de nieuwe planvormen de politiek bestuurlijke agenda opstellen. Daarin heeft cultuurhistorie nadrukkelijk een formeel vastgelegde plaats. Wel moet opgemerkt worden dat de wijze waarop dat plaats vindt, afhankelijk is van de bestuurscultuur en de wijze waarop het cultuurhistorisch veld in deze kwestie opereert. Het is dus niet alleen een kwestie van kunnen, maar vooral ook van willen.
- Het Rijk heeft de realisatieparagraaf voor de nWro opgesteld. Het gaat hier om een beleidsneutrale omzetting van de Nota Ruimte. Alle bepalingen ten aanzien van cultuurhistorie uit de Nota Ruimte zullen hierin een plek krijgen.

- De provincies zijn bezig hun streekplannen om te zetten in structuurvisies met bijbehorende verordeningen. De provincies pakken dit op basis van een verschillende bestuurscultuur en de verschillende feitelijke situatie gedifferentieerd aan. In deze structuurvisies is het beschrijven van de cultuurhistorische ruimtelijke hoofdstructuur en het belang daarvan relevant. Tegelijkertijd biedt deze activiteit de provincies de mogelijkheid om juist bij gebiedsontwikkeling de regie te nemen en ambitieuze doelen te stellen ten aanzien van de cultuurhistorische en ruimtelijke kwaliteit.
- Het is van belang dat cultuurhistorie breed wordt opgevat, als onderdeel van het brede begrip ruimtelijke kwaliteit. Elke structuurvisie dient een cultuurhistorische paragraaf te bevatten, waarin helder is aangegeven welke waarden van belang zijn en hoe deze inhoudelijk en procesmatig bij de uitwerking van de plannen betrokken en geborgd kunnen worden. Om e.e.a. ook daadwerkelijk te effectueren zou gedacht kunnen worden aan de instelling van een onafhankelijke Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit. In deze Adviescommissie zouden de belangrijkste disciplines die bij ruimtelijke transformatie betrokken zijn, vertegenwoordigd moeten zijn. Dus niet alleen cultuurhistorici, maar ook landschapskundigen, architecten en stedenbouwkundigen. Om overlappingsen te voorkomen zou deze taak uitgevoerd kunnen worden door de **provinciale commissies voor de fysieke leef-omgeving**, de opvolgers van de PPC's. Deze breed samengestelde commissies adviseren op strategisch niveau in een vroegtijdig stadium van de planvorming. Op gemeentelijk niveau zou de opdracht en de samenstelling van de **welstandscommissies** hiervoor **verbreed** kunnen worden.
- Diverse overheden experimenteren op dit moment hoe het begrip **ruimtelijke kwaliteit** handen en voeten te geven. Daarbij gaat het begrip kwaliteit niet uitsluitend over het visuele, maar ook over de functionele

aspecten en de duurzaamheid. Daar komt nog bij dat de neiging bestaat om kwaliteit achteraf te toetsen, terwijl kwaliteits-besef een continuüm op alle schaalniveaus dient te zijn, dat gedurende het hele proces aandacht verdient. Het advies van de werkgroep is om dit kwaliteitsborgingsinstrumentarium nadrukkelijk onder de aandacht te brengen van de verantwoordelijke overheden en er op te wijzen dat hiermee de cultuurhistorie op een goede wijze verankerd kan worden. IPO en VNG maar ook de betrokken ministeries kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Via de complementair werkende nieuwe regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling kan op de verschillende schaalniveaus de cultuurhistorie verankerd worden.

In bijgaand schema is het instrumentarium van de nWro nog eens aan-gegeven, alsmede het complementaire karakter van de nWro. Daarin is ook aandacht gegeven aan de vraag hoe de ruimtelijke kwaliteit kan worden geborgd. Het schema geeft aan de bovenzijde de voorgestane werkwijze weer, waarin de respectievelijke overheden de bovenliggende belangen laten doorwerken in de eigen beleidsuitgangspunten. De beschreven procesgang daaronder duidt het instrumentarium indien dat niet, dan wel in onvoldoende mate, plaatsvindt.



5. Stroop en azijn zijn beide nodig

Zonder adequate regelgeving en zonder een adequaat gebruik daarvan is er geen goed gebiedsgericht monumentenbeleid. Maar dat is niet het enige. Vanuit de monumentenzorg zullen ook aanpalende beleidsterreinen moeten worden verleid om in hun activiteiten de zorg voor het verleden op een goede wijze te incorporeren. Met de regelgeving zit het, op enkele punten na, wel goed. In hoofdstuk 4 is daar nader op ingegaan.

Ten aanzien van de stroop- en azijnaanpak komt de werkgroep tot de volgende conclusies:

- De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (nWro) biedt een voldoende wettelijk kader om de belangen vanuit de monumenten-zorg juridisch te borgen in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.
- Het is wel zaak dat instrumentarium op een goede wijze in te zetten en de mogelijkheden van de wet ook daadwerkelijk te benutten.
- Als de monumentenzorg van behoud naar ontwikkeling wil/moet, zal aangehaakt moeten worden bij aanpalende beleidsterreinen. Vooral het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening biedt daartoe goede mogelijkheden. Sluit hiermee coalities. Beschouw ze als je vrienden, niet als je vijanden.
- Dit vraagt een andere manier van denken en een andere manier van aanpak.
 - van sectoraal naar integraal
 - van object naar omgeving
 - van regels ook naar een adequate procesborging

Op deze wijze is het mogelijk om vraagstukken op gebiedsniveau in samenhang op te lossen.

- Met deze aanpak kan de koek groter gemaakt worden, is het voor iedereen aantrekkelijk om deel te nemen en kan naar wederzijdse winst gezocht worden.
- Begin bij jezelf! Kennisontwikkeling, zowel qua inhoud als proces, is essentieel. Cultuurhistorici moeten hun belangen in een vroegtijdig stadium nog beter in kaart brengen, vooral ook letterlijk in (ver)beeldende vorm. Daarmee weet je wat echt belangrijk is en wat dat betekent voor het project.
- Een en ander is niet van vandaag op morgen geregeld. Hier valt een parallel te trekken met het leerproces dat provincies doorgemaakt hebben met gebiedsontwikkeling. Daar is zeer veel energie in gestoken, met masterclasses, leren van elkaars projecten en ervaringen, met expert commissies etc. Ook de kennis en ervaring die met het Belvederebeleid zijn opgedaan, kunnen als voorbeeld dienen voor deze verandering in attitude.
- Een belangrijk punt is om de kennisontwikkeling te faciliteren. De betrokken ministeries, en dat van OCW en zijn kennisinstituut RACM in het bijzonder, moeten hierin een belangrijke, initiërende en bepalende rol vervullen.

Bijlagen

▪ De opdracht en de interpretatie

De opdracht aan de werkgroepen was te bezien hoe in een viertal ideaal-typisch beschreven bestuurlijke modellen van monumentzorg de gebieds-gerichte monumentenzorg adequaat vormgegeven kan worden. Uitgangspunt daarbij was dat de gesignaleerde tekortkomingen en knelpunten het hoofd worden geboden. De werkgroepen dienen in juni 2008 te rapporteren. Op basis van deze rapportages formuleert de minister zijn nieuwe beleid.

De tekortkomingen en knelpunten die in het huidige stelsel zijn gesignaleerd, zijn kort geduid in een viertal statements en hieronder opgenomen. Tevens is een schets gegeven van de bestuurlijke modellen die door de werkgroepen voor hun aspect ingevuld en beoordeeld moeten worden op hun probleemoplossend vermogen.

De tekortkomingen en knelpunten in een viertal statements

1. De huidige financieringsregelingen van de overheid zijn gericht op restauratie en onderhoud. Deze regelingen kunnen de noden op dit gebied maar zeer ten dele lenigen: de huidige restauratieachterstand is berekend op 1.7 miljard euro!
Maar niet alleen in omvang schieten deze regelingen tekort, ook in richting en mogelijke synergie met andere financieringsmogelijkheden. Datgene dat een in de tijd duurzaam en vitaal monumentenbestand mogelijk maakt, zijnde de herbestemming van monumenten, wordt met de huidige financieringsregelingen onvoldoende gefaciliteerd.
2. Gebouwen van monumentale waarde, hun omgeving en de historische elementen in landschappen en stadsstructuren, worden in het huidige systeem onvoldoende benut bij de ruimtelijke ontwikkeling en vormgeving van ons land. Dit komt zowel door het sectorale en “gebouwgerichte” karakter van de

monumentzorg, als door het feit dat de cultuurhistorie niet tijdig in de ruimtelijke planvorming aan de orde komt. Bij dat laatste speelt de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk (aanwijzen van beschermde monumenten) en de lokale overheden (ruimtelijke ordening) een rol. Door de planmakers wordt mede daardoor de cultuurhistorie veeleer ervaren als hindermacht dan als bron van inspiratie en ontwikkelingskracht.

3. De verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden in het huidige stelsel, waarbij rijksprofessionals in overwegende mate de dienst uitmaken, komt niet overeen met de hedendaagse opvattingen over het openbaar bestuur. Er is onvoldoende ruimte voor daadwerkelijke betrokkenheid van de burger en de democratische legitimatie van de besluitvorming is onvoldoende.
4. De procedures in de monumentzorg zijn bureaucratisch en langdurig en de monumentenvergunning heeft de duurste informatieplicht van alle gemeentelijke vergunningen. Op vrijwel alle terreinen van de monumentzorg worden uitvoeringsproblemen ondervonden, zowel bij het aanwijzen, wijzigen en afvoeren van monumenten, als bij het regelen van een adequate financiering.

De vier modellen van monumentzorg

1. Optimalisering van het huidige bestuurlijke model, waarbij sprake is van een verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten;
2. Strikte scheiding van verantwoordelijkheden, waarbij het Rijk ten aanzien van alle aspecten verantwoordelijk is voor een aantal rijksmonumenten en de gemeenten totaalverantwoordelijk zijn voor alle andere monumenten;
3. Centralisatie bij het Rijk van alle verantwoordelijkheden t.a.v. alle monumenten;
4. Decentralisatie naar gemeenten van alle verantwoordelijkheden t.a.v. alle monumenten.

Op basis hiervan werden de volgende vragen aan de werkgroep RO voorgelegd:

1. Hoe kan cultuurhistorie beter verankerd worden in de ruimtelijke wet- en regelgeving? Wat kan worden meegenomen uit de evaluatie van Belvedere?
2. Hoe is de omslag van objectgerichte monumentenzorg naar een gebiedsgerichte aanpak te maken?
3. Is het nodig om een sterkere rol te krijgen in de RO?
4. Op welke wijze kan deze grotere rol worden ingevuld?
5. Wat betekent dit voor het aanwijzingsbeleid?
6. Op welke wijze kan de omgeving van het monument het best beschermd worden?
7. Hoe moet worden omgegaan met het begrip cultuurhistorie, om ook de historisch-geografische elementen in het landschap beter te borgen?

De interpretatie

Na bespreking van de opdracht en de vragen heeft de werkgroep besloten als volgt te werk gaan: eerst nadenken en voorstellen doen over de inhoud (het 'wat') en dus eerst de vragen uit de opdracht beantwoorden en pas daarna, als de tijd het toelaat, bekijken welk bestuurlijk model daar het best bij past (het 'hoe'). Na een diepgaande bespreking van de vragen zijn deze door de werkgroep geherformuleerd. De beantwoording van onderstaande vragen heeft zijn weerslag gevonden in het onderhavige advies.

Inhoudelijk

1. Hoe zorg je dat het cultuurhistorisch belang aan het begin van het proces bij nieuwe gebiedsontwikkelingen ingebracht wordt, in plaats van vooral toetsend achteraf?
2. Cultuurhistorie wordt soms als last ervaren. Hoe kunnen we dit omzetten in een onvermijdelijke lust?

3. Van welke goede voorbeelden zouden we inhoudelijke elementen kunnen overnemen? Leer van goede voorbeelden en van evaluaties.
4. Op welke wijze kan de omgeving van het monument het best beschermd worden? Anders gezegd: hoe ver reikt het begrip monument?
5. Hoe is de verbreding van objectgerichte monumentenzorg naar een gebiedsgerichte aanpak te maken en hoe kunnen we de ruimtelijke kwaliteit op verschillende schaalniveau's definiëren, beoordelen en borgen?
6. Hoe moet worden omgegaan met het begrip cultuurhistorie om de historisch-geografische elementen in het landschap beter te borgen?

Procesmatig

7. Hoe is het cultuurhistorische belang in de ruimtelijke wet- en regelgeving verankerd en is dit voldoende? Zo nee, wat is aanvullend nodig? Stel hierbij de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) centraal.
8. Passen we huidig instrumentarium wel goed toe?

■ Samenstelling Werkgroep

De MoMo-werkgroep Ruimtelijke Ordening was als volgt samengesteld:

Klaas Meester, Provincie Utrecht, voorzitter
Sabine Broekhoven, secretaris
Bianca van den Berg, Erfgoedinspectie
Ingrid Broeke, RACM
Joris van Haaften, Gemeente Groningen
Karel Loeff, Bond Heemschut
Han Lörzing, Ruimtelijk Planbureau
Dré van Marrewijk, Projectbureau Belvedere
Iris Reuselaars, RACM
Cees Somer, Ministerie van OCW
Ap Timmermans, Hûs en Hiem
Keesjustus Vogel, Ministerie van VROM

Colofon

Tekst: MoMo-werkgroep RO

Foto's: Dré van Marrewijk © en Sabine Broekhoven, tenzij anders vermeld.