



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# Bekende gezichten, gemengde gevoelens

*Beschermde stads- en dorpsgezichten in historisch perspectief*

L. Prins, A.C. Habets en P.J. Timmer

# Bekende gezichten, gemengde gevoelens

*Beschermde stads- en dorpsgezichten in historisch perspectief*

L. Prins, A.C. Habets en P.J. Timmer

## **Colofon**

**Bekende gezichten, gemengde gevoelens**

**Kennisprogramma: Erfgoed en ruimtelijke opgaven**

**Programmaleider: H.G. Baas**

**Projectnaam: Beschermd stads- en dorpsgezichten**

**Projectleider: P.J. Timmer**

**Auteurs: L. Prins, A.C. Habets, P.J. Timmer**

**Afbeeldingen: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, tenzij anders vermeld**

**Cartografie: B.A.R.T. Broex en M.C. Kosian**

**Met dank aan E. Wijdeveld voor het kritisch meelesen**

**Opmaak: uNiek-Design, Almere**

**ISBN/EAN: 9789057992278**

**© Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort, 2014**

**Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed**

**Postbus 1600**

**3800 BP Amersfoort**

**[www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)**

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>Herziening en herijking</b>	<b>27</b>
			6.1	Decentralisatie	27
<b>2</b>	<b>Aanloop monumentenwet 1961</b>	<b>7</b>	6.2	Van beeld naar structuur	27
2.1	Van object naar omgeving	7	6.3	Landschapsbescherming	27
2.2	Behoud en ontwikkeling	7	6.4	Stadsvernieuwing en ruimtelijke ordening	28
2.3	Samenstellende delen van het gezicht	8	6.5	Ruimtelijke kwaliteit	30
2.4	Relatie met de ruimtelijke ordening	10			
<b>3</b>	<b>Bescherming en herstel</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>Jongere stedenbouw en bouwkunst</b>	<b>31</b>
3.1	Wettekst Monumentenwet 1966	11	7.1	MIP en MSP	31
3.2	Bescherming van het beeld	11	7.2	Selectiecriteria	32
3.3	Monumentenzorg en stadsvernieuwing	12	7.3	Bescherming en ontwikkeling	34
3.4	Heroriëntatie op twee thema's	15			
3.5	Traditionele monumentenzorg?	17	<b>8</b>	<b>Periode van reflectie</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>Herinventarisatie 1976-1977</b>	<b>19</b>	8.1	Beschermen en bestemmen	37
4.1	Aanleiding en uitgangspunten	19	8.2	Nationaal Restauratiefonds	37
4.2	Stedenbouwkundige karakteristieken	19	8.3	Evaluatie 'Over een andere boeg?'	39
4.3	Afstemmen op ontwikkelingen	20			
4.4	Begrenzing van gezichten	21	<b>9</b>	<b>Modernisering monumentenzorg</b>	<b>41</b>
<b>5</b>	<b>Effecten van centraal beleid</b>	<b>23</b>	9.1	Een lust, geen last	41
5.1	'Stedenbouwkundig werk'	23	9.2	Beleidsbrief MoMo	42
5.2	Houding van gemeenten	25	9.3	Een nieuwe constellatie	43
5.3	Bestemmingsplannen	25	9.4	Van specifiek naar generiek	44
5.4	Beperkte mogelijkheden	26	9.5	Blijvende discussie	45
				<b>Bibliografie</b>	<b>47</b>

### Rijksbeschermd gezichten 31 december 2012

- ★ Rijksbeschermd gezicht  
aangewezen voor 1-1-2013
- Provincie
- Gemeente



In 1961 kreeg de zorg voor cultureel erfgoed in Nederland een wettelijke basis met de *Monumentenwet*. Sindsdien kunnen gebouwen en archeologische terreinen aangewezen worden als rijksmonument. Bescherming van het historische karakter van gehele gebieden werd mogelijk gemaakt door de introductie van 'beschermd stads- en dorpsgezichten'. Tegenwoordig kent Nederland zo'n 400 van dit soort beschermde gebieden.

De geschiedenis van steden en dorpen speelt dankzij deze bescherming een rol bij de toekomstige ontwikkeling van deze gebieden. Minder bekend is dat het instrument zelf ook een rijk verleden heeft en een eigen ontwikkeling heeft doorgemaakt. Het beleidsmiddel heeft in hoge mate bijgedragen aan behoud van 'Neêrlands steden- en dorpschoon' en heeft de eerste stappen gezet naar een verankering van cultuurhistorische waarden in het ruimtelijke domein. Het 'merk' beschermd gezicht is dan ook behoorlijk bekend, zowel bij beleidsmakers, bij bewoners als bij recreanten. Vandaar het 'Bekend gezicht' uit de titel van deze publicatie. Tegelijkertijd is er regelmatig discussie over het functioneren en de toekomst van het beleidsmiddel. Die discussie is er en was er in het verleden ook. Vandaar

de 'gemeende gevoelens' in de titel van deze publicatie.

Om kennis op het snijvlak van monumentenzorg en ruimtelijke ordening te ontwikkelen, heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed tussen 2009 en 2013 een programma uitgevoerd. Het project 'Beschermd stads- en dorpsgezichten' was één van de projecten binnen dit programma. Deze publicatie komt daar uit voort en geeft meer inzicht in de geschiedenis van het instrument beschermd gezicht. Literatuur, evaluaties, jaarboeken en beleidsdocumenten zijn als bron gebruikt. Om zoveel mogelijk recht te doen aan de nuance en om een beeld te krijgen van de gehanteerde terminologie zijn veel passages uit deze bronnen geciteerd.

De kennis in deze publicatie biedt een fundament om met historisch besef de gebiedsgerichte erfgoedzorg in Nederland in de toekomst vorm te geven. Bovenal hopen wij dat deze kennis belangstellenden, onderzoekers en beleidsmakers meer kan interesseren voor de boeiende historie van het instrument beschermd gezicht.

*Fon Habets  
Lammert Prins  
Peter Timmer*



## 2 Aanloop monumentenwet 1961

### 2.1 Van object naar omgeving

Al voor de Tweede Wereldoorlog waren er initiatieven om het historische karakter van Nederlandse steden en dorpen te behouden. Monumentenzorg, heemschut, architecten en schoonheidscommissies zetten zich in om veranderingen zo goed mogelijk in te passen.<sup>1</sup> In aanloop tot de Monumentenwet van 1961 richtte de aandacht zich in de eerste plaats op de individuele bouwwerken. Geleidelijk groeide ook het besef dat behoud van monumenten tevens gebaat is bij aandacht voor de omgeving van dat monument, wanneer daar architectonische en historische kwaliteiten aan verbonden zijn:

*Terwijl vroeger de aandacht der voorstanders van wettelijke monumentenbescherming vrijwel uitsluitend gericht was op het behoud van afzonderlijke, uit architectonisch en historisch oogpunt belangrijke gebouwen, heeft in later jaren meer en meer de overtuiging veld gewonnen, dat het van niet minder belang is het geheel van een straat-, plein- of grachtwand, met bomen, bruggen en water voor ontsiering te behoeden, wanneer zulk een complex door zijn bijzondere sfeer voor de schoonheid van stad of dorp van belang is.*

*Tot deze complexen zullen veelal, behalve een of meer oude gebouwen, waarvan het behoud als zodanig van algemeen belang is, een aantal gebouwen behoren, die, hoewel op zichzelf van geen of geringe monumentale waarde, zo goed passen in het geheel, dat verbrekking van deze eenheid een aanzienlijke verarming van het stads- of dorpsbeeld zou opleveren.<sup>2</sup>*

### 2.2 Behoud en ontwikkeling

In de geschiedenis van het instrument beschermd gezicht loopt als een rode draad de spanning tussen (fysiek) behoud en (functionele) ontwikkeling c.q. verandering en daarmee de aanpassing van de fysieke karakteristieken van het gezicht. In de Memorie van Toelichting uit zittingsjaar 1955-1956 werd al aangegeven dat met een regeling voor beschermde gezichten het niet de bedoeling is dat ontwikkelingen in het beschermde gezicht ontoelaatbaar zijn:

*Het ligt geenszins in de bedoeling dergelijke stads- en dorpsgezichten te “bevrozen” in de toestand waarin zij zich bevinden. Het streven moet erop gericht zijn, dat wenselijke of noodzakelijke veranderingen slechts geschieden op zodanige wijze, dat het aspect van het*

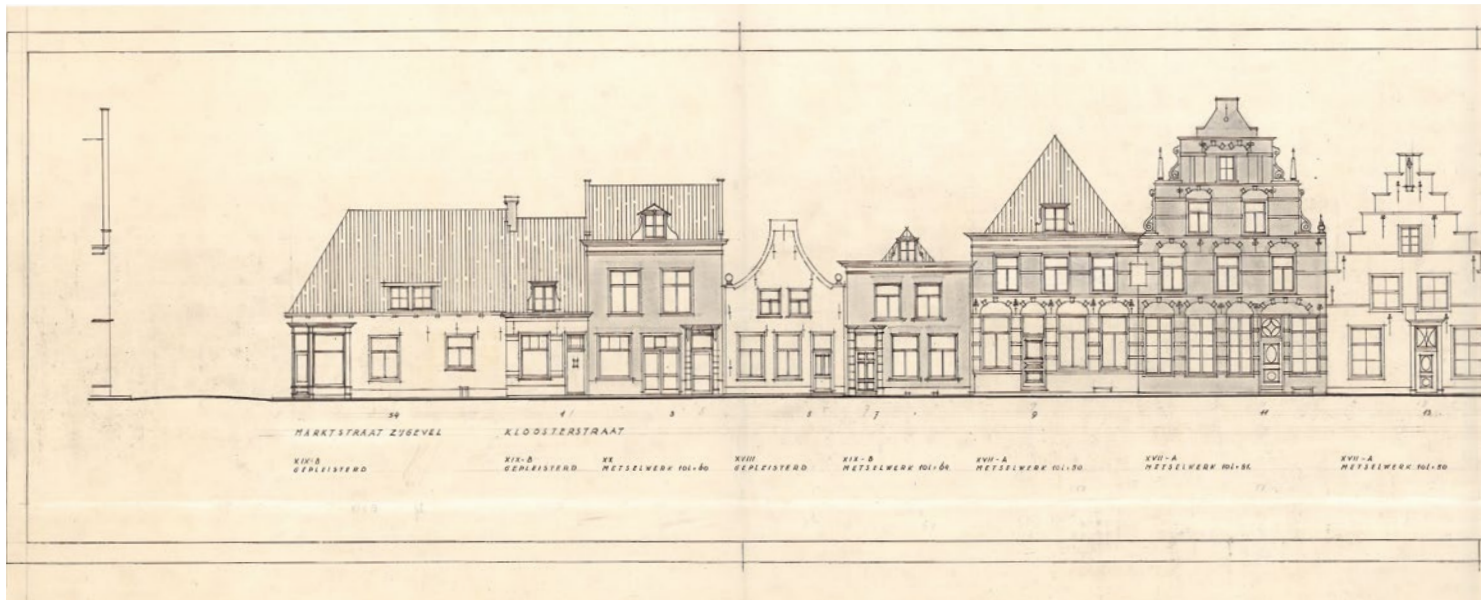


Afbeelding 1: Gebiedsbescherming bestond nog niet voor 1961, maar ‘stedenschoon’ kon zich wel buigen op een lange traditie van publieke belangstelling. Dit nagebouwd stadsgezicht op de Wereldtentoonstelling 1895 te Amsterdam is daar een voorbeeld van.

<sup>1</sup> Voor meer informatie zie o.a. Meurs, P. (2000), *De moderne historische stad* en Niemeijer, F. (2012), ‘Bescherming van stads- en dorpsgezichten’.

<sup>2</sup> Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1955-1956, deel II, 4115, no. 3, Memorie van Toelichting, p. 8.





Afbeelding 2: Voor de introductie van de *Monumentenwet* was reeds gestart met het inventariseren van stads- en dorpsbeelden door gevelwanden uit te tekenen. Deze tekening uit 1952 komt uit de collectie gevelwanden van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en betreft de Marktstraat in Naarden.

geheel niet, of althans zo weinig mogelijk, schade lijdt. In het belang van deze stads- en dorpsgezichten achten de ondergetekenden het noodzakelijk de mogelijkheid van een bijzondere bescherming in het leven te roepen.<sup>3</sup>

Hoewel het 'bevrozen' in zijn algemeenheid dus als onwenselijk werd gezien, werd het in een daaropvolgende parlementaire behandeling voor uitzonderlijke gevallen ook niet helemaal uitgesloten:

*Een lukraak "bevrozen" van stads- en dorpsfragmenten ware – aldus deze leden – irreëel; men zal zich in de praktijk wel tot weinige zorgvuldig uitgekozen uitzonderingen dienen te beperken.<sup>4</sup>*

### 2.3 Samenstellende delen van het gezicht

Om een zekere mate van inhoudelijke kwaliteit te garanderen werd voorgesteld om tenminste één monument deel te laten uitmaken van het te beschermen gezicht:

*Met opzet is nagelaten de mogelijkheid te openen, dat bepaalde complexen of objecten als beschermd stads- of dorpsgezicht worden aangewezen, ook zonder dat*

*een monument daarvan deel uitmaakt, zulks teneinde te voorkomen, dat deze bescherming zich ook zou gaan uitstrekken over complexen, die in het kader van een monumentenwet niet zouden passen.<sup>5</sup>*

In de discussies over de inhoud van het instrument beschermd gezicht en welke onderdelen er deel van kunnen uitmaken, vormde beplanting een algemeen geaccepteerd onderdeel:

*De schoonheid van een monumentaal stads- of dorpsgezicht wordt vaak medebepaald door de aanwezigheid van bomen, die uit hun aard nauwelijks méér aan verandering onderhevig zijn dan gebouwen, omdat ook zij decennia lang in essentieel nauwelijks aanzien kunnen stand houden. Het is gewenst, dat de Minister, die belast is met de monumentenzorg, de mogelijkheid krijgt te verhinderen, dat zodanige bomen onnodig en tot schade van het monumentale stads- of dorpsgezicht worden gerooid.<sup>6</sup>*

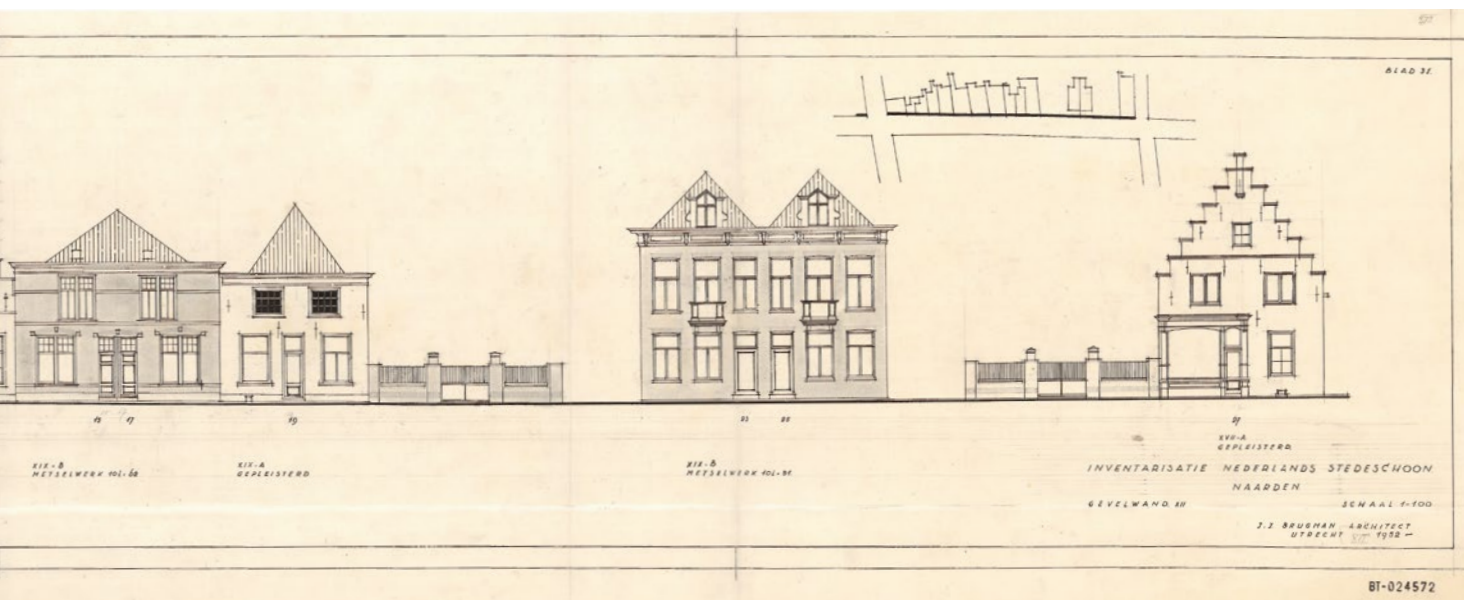
*De aard van beplanting, namelijk de veranderlijkheid door de tijd heen, maakt het in de ogen van anderen echter lastig om deze (in de toestand van dat moment) te kunnen beschermen. (...) Hoewel de ondergetekenden met de hier aan het woord zijnde leden van mening zijn dat beplanting een wezenlijk onderdeel van een stads- of dorpsgezicht kan uitmaken, hebben zij bewust de beplantingen niet in de opsomming*

<sup>3</sup> Idem, p. 8.

<sup>4</sup> Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1956-1957, deel II, 4115, no. 4, Voorlopig verslag, p. 5.

<sup>5</sup> Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1959-1960, deel II, 4115, no. 5, Memorie van Antwoord, p. 6.

<sup>6</sup> Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1960-1961, deel II, 4115, no. 12, Amendementen van de heer Baeten. Toelichting.



Afbeelding 3: Na enige discussie werd besloten beplanting op te nemen in de wettelijke omschrijving van het instrument beschermd gezicht. Geertuidenberg, hier op een foto uit 1977, is een voorbeeld van een gezicht waar de groenaanleg zeer bepalend is voor de beleving van het historische karakter van de Markt.

*opgenomen, omdat het op zich zelf onlogisch is zaken, die uit hun aard aan verandering onderhevig zijn, in een bepaalde, bij de aanwijzing te definiëren toestand te willen bewaren.<sup>7</sup>*

Het opnemen van beplanting als onderdeel van een beschermd gezicht in de wettelijke omschrijving daarvan leidde tot enige discussie maar vindt uiteindelijk wel plaats. De aanwezigheid en de locatie van beplanting, alsmede het

beplantingstype, kunnen immers in hoge mate bepalend zijn voor het bijzondere karakter van een beschermd gezicht.

<sup>7</sup> Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1959-1960, deel II, 4115, no. 5, Memorie van Antwoord, p. 7.

---

## 2.4 Relatie met de ruimtelijke ordening

---

Al bij de voorbereidingen van de *Monumentenwet* van 1961 werd voorgesteld dat de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen stads- of dorpsgezichten aanwijst. De gemeenteraad zou ter bescherming daarvan voorschriften uit moeten vaardigen. Het uitgangspunt daarbij was dat voorkomen zou moeten worden, dat het aspect van een beschermd stads- of dorpsgezicht door wijziging van één van de onderdelen wordt geschaad.

De door de gemeenten vast te stellen voorschriften zijn regelingen van stedenbouwkundige

aard. Het bestemmingsplan werd hierbij gezien als het meest logisch planmiddel zodat er een nauwe relatie tussen bescherming en de ruimtelijke ordening tot stand komt. De beschermde stads- en dorpsgezichten zouden daarmee een bijzondere positie innemen. Het betrof hier namelijk een aanwijzing die gemeenten verplichtte een bestemmingsplan, en dus ruimtelijk beleid, op te stellen voor de bebouwde kom. Via de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* was dit op dat moment alleen verplicht voor het landelijk gebied.<sup>8</sup> Het belang van de relatie met de ruimtelijk ordening moest verder tot uitdrukking komen in de medeverantwoordelijkheid voor de aanwijzing tot beschermd gezicht van de minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid.

---

<sup>8</sup> Met de nieuwe *Wet op de ruimtelijke ordening* op 1 juli 2008 kwam deze uitzonderingspositie te vervallen. Sindsdien moeten gemeenten voor hun gehele grondgebied een bestemmingsplan opstellen.

## 3 Bescherming en herstel

### 3.1 Wettekst Monumentenwet 1961

In 1961 kreeg de wettelijke verankering van monumentenzorg volwaardig vorm via een *Monumentenwet*, waarin tevens het instrument beschermd gezicht was opgenomen. In artikel 1 van de *Monumentenwet* werd daartoe de volgende begripsbepaling voor beschermde stads- en dorpsgezichten opgenomen:

*Groepen van onroerende zaken, hieronder begrepen bomen, wegen, straten, pleinen en bruggen, grachten, vaarten, sloten en andere wateren, welke met een of meer tot de groep behorende monumenten een beeld vormen, dat van algemeen belang is wegens de schoonheid of het karakter van het geheel.*<sup>9</sup>

In artikel 20 van de *Monumentenwet* werd de gezamenlijke aanwijzings- en intrekingsbevoegdheid van beide ministeries opgenomen:

*Gehoord de Monumentenraad, de gemeenteraad, gedeputeerde staten en de Vaste commissie van de Rijksdienst voor het nationale plan kunnen Onze minister en Onze minister van volkshuisvesting en bouwrijverheid stads- en dorpsgezichten aanwijzen, welke naar hun oordeel voor bescherming in aanmerking komen, en kunnen zij zodanige aanwijzing intrekken. Van aanwijzing en intrekking doet Onze minister mededeling in de Nederlandse Staatscourant en geeft*

*hij kennis aan de Monumentenraad, gedeputeerde staten, de gemeenteraad en de Vaste commissie van de Rijksdienst voor het nationale plan.*<sup>10</sup>

Het aanwijzingsvoorstel zou moeten bestaan uit een toelichting en een kaart met daarop de begrenzing van het te beschermen gebied. Op die manier konden de gemeenteraad en eventueel belanghebbenden beoordelen of er belangen in het geding zijn. Bescherming via het bestemmingsplan kreeg vorm via de *Wet Ruimtelijke Ordening*. Om tussentijds ongewenste ontwikkelingen te voorkomen werd in de *Woningwet* een ‘voorbescherming’ opgenomen door bouwvoorvragen bij de minister te melden. Als de minister van mening was dat het bouwplan in strijd was met de doelstelling van het beschermde gezicht kon hij de uitvoering verhinderen.

### 3.2 Bescherming van het beeld

De aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten kwam in de eerste jaren na 1961 maar langzaam op gang. De uitvoering lag in handen van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Bij deze rijksdienst kwam het samenstellen van een aanwijzingsprogramma aanvankelijk tot stand op basis van de parate kennis bij de betrokken medewerkers. Kenmerkend voor deze informele aanpak was het ontbreken van



Afbeelding 4: De Markt te Heenvliet in Zuid-Holland, het eerste aangewezen beschermde gezicht sinds de invoering van de *Monumentenwet*, zoals het er in 1961 bij lag.

<sup>9</sup> *Monumentenwet* (1961), artikel 1e.

<sup>10</sup> *Idem*, artikel 20.

een beleidsnotitie van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg over dit onderwerp.

In 1965 werd het allereerste beschermd gezicht aangewezen, namelijk Heenvliet in de provincie Zuid-Holland. Het aanwijzingsprogramma uit de beginperiode bestond uit situaties in steden en dorpen waarbij sprake was van 'groepen van onroerende zaken' met een architectonisch gaaf karakter. Conform de omschrijving van het begrip beschermd gezicht in de *Monumentenwet* van 1961, ging het vooral om het waardevolle beeld dat door deze groep onroerende zaken werd gevormd. De oudste lichte aanwijzingen, globaal enkele tientallen gevallen, betrof dus voornamelijk algemeen erkende, zwaar monumentale ensembles in historische dorpskernen. Het ging daarbij ook om gebieden zonder grote maatschappelijke problemen en waar geen ingrijpende ruimtelijke wijzigingen zouden plaatsvinden. Een eventuele spanning tussen behoud en ontwikkeling kwam hierdoor nog niet erg aan de oppervlakte.

De *Monumentenwet* stelde geen eisen aan de omvang en de begrenzing van het beschermd gezicht. Bij de eerste generatie gezichten ging het in het algemeen om kleine gebieden, bijvoorbeeld een verzameling van enkele tientallen huizen rond een plein of kerksituatie. De toelichting bij het aanwijzingsbesluit bestond uit één of twee pagina's tekst met een korte beschrijving over de esthetische en harmonieuze kwaliteiten (schoonheid) van het gebied. De vaak grillige begrenzing van dergelijke gebieden lijkt vooral te zijn bepaald door de historisch-architectonische kwaliteit van de afzonderlijke panden. De ruimtelijke structuur van het dorpsstypet speelde niet of nauwelijks een rol bij de vaststelling van de grens van het gezicht. Voor zover onbebouwd buitengebied bij het gezicht is betrokken werd deze gemotiveerd vanwege de waarde van het silhouet of het zicht vanuit het buitengebied op de nederzetting.

Ruim tien jaar na de invoering van de *Monumentenwet* constateerde J.C. Visser, toenmalig hoofd van de afdeling Stedebouw bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, dat bij de beschermd gezichten met het ietwat archaische begrip 'beeld' werd gewerkt. Een begrip dat is ontstaan in de jaren vijftig van de twintigste eeuw toen de *Monumentenwet* werd voorbereid:

*Men dacht toen nog in hoofdzaak aan de aanblik, bijna zou men nu zeggen een toeristische benadering. Er is een herziening van de Monumentenwet op komst en men kan nu al wel voorspellen, dat het de kant uit zal gaan van stedenbouwkundig-historische betekenis. Niet alleen een 'doorkijkje' op een belangrijk monument – bijvoorbeeld een middeleeuwse kerk – verdient bescherming, doch ook de ruimtelijke structuur waarin een dergelijk monument of concentratie van monumenten is gelegen.<sup>11</sup>*

Ook onderkende Visser het gevaar van een al te 'decoratieve benadering van het beeldmateriaal'. Naar zijn mening moest meer rekening worden gehouden met de maatschappelijke en stedenbouwkundige dynamiek, die zich slecht zou verhouden met een bevrozing van historische beelden en structuren. Met dit thema werd de Rijksdienst voor de Monumentenzorg in de loop van de jaren zeventig nadrukkelijk geconfronteerd. Vooral toen, na ervaring met dorpskernen te hebben opgedaan, ook de bescherming van historische stadskernen aan de orde kwam. De stedelijke problematiek, met onder meer verkrotting en dreigende grootschalige ingrepen, vereiste een heroriëntatie van de doelstellingen.

---

### 3.3 Monumentenzorg en stadsvernieuwing

---

In de jaren zestig van de twintigste eeuw was de technische staat van veel panden in oude binnensteden doorgaans erbarmelijk. De grootschalig aangelegde woonwijken na de Tweede Wereldoorlog zorgden voor een vlucht uit de binnenstad. Stadsbesturen ontwikkelden ambitieuze plannen om de binnensteden rigoureuze te moderniseren, de zogenaamde 'cityvorming'. Historische gebouwen, veelal verkrot, en historische structuren moesten daarvoor wijken. De modernisering en schaalvergroting in de landbouw maakten ook veel historische gebouwen in landelijke nederzettingen overbodig.

Eind jaren zestig ontstond geleidelijk verzet tegen de sloop van oude stadsdelen, de schaalvergroting en de teloorgang van de historische dorpen. Dit gaf een nieuwe impuls aan het draagvlak voor de aanwijzing van beschermd stads- en dorpsgezichten. Gemeenten zagen kansen om de historische dorpskernen toeristisch

<sup>11</sup> 'Tien jaar bescherming stads- en dorpsgezichten; een interview met dr. ir. J.C. Visser, hoofd van de afdeling Stedebouw bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg', in: *Bouw*, 1972, nr. 5, p. 146.



1. **Bouwkundige kwaliteitskaart**

- Renvooi
- goed
  - matig
  - slecht
  - reeds gesloopt
  - grens van het plan



3. **Historische kwaliteitskaart**

- Renvooi
- beeldbepalend
  - indifferent
  - architektonisch beeldverstorend
  - struktureel beeldverstorend
  - muren
  - grens van het plan



4. **Combinatiekaart**

- Renvooi
- restauratie van slechte panden (subsidie van CRM en VRO)
  - restauratie van matige panden (subsidie van CRM en VRO)
  - renovatie van woningwetwoningen (subsidie van VRO)
  - rehabilitatie van particuliere woningen (subsidie van VRO)
  - grens van het plan



Afbeelding 5: Met behulp van de methodiek *Hersteld verleden van dorpen en steden*, een wegwijzer voor stads- en dorpsherstel zijn menig stads- en dorpsgezicht in de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw opgeknapt.

te ontwikkelen omdat de status als beschermd dorpsgezicht bij droeg aan het imago van het gebied. In de jaren zeventig werden rehabilitatieplannen ontwikkeld om de historische kernen een nieuwe toekomst te geven, bewoonbaar te maken en historische panden op te knappen. Eigenaren konden subsidie krijgen van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening of het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk om hun karakteristieke pand op te knappen. Een op het historische karakter afgestemde herinrichting van de openbare ruimte bleef veelal ook niet achter. Uitvoering van de stads- en dorpsvernieuwing gebeurde veelal op basis van een methodiek die beide ministeries hadden opgesteld: *Hersteld verleden van dorpen en steden, een wegwijzer voor stads- en dorpsherstel*.<sup>12</sup>

De nadruk in deze methodiek lag op het opstellen van een uitvoeringsplan. Een belangrijk onderdeel betrof de cartografische weergave van de rehabilitatie- en restauratieopgave. Het ging daarbij om kaarten met de betekenis van de bebouwing uit een oogpunt van monumentenzorg,

de kwaliteit van de open ruimte, de bouwkundige kwaliteit, het gebruik van gebouwen en terreinen en de openbare werken met historische betekenis. Na deze inventarisatie kon vervolgens een 'combinatiekaart' worden opgesteld die de werkzaamheden van het uitvoeringsplan inzichtelijk maakte, zoals restauratie, verbetering, sloop, vervanging, functieverandering en herstelwerken aan historische bouwwerken. Op basis van deze gegevens kon dan een 'meerjarenprogramma' worden opgesteld. Een 'verwerkingskaart' gaf vervolgens aan welke panden en erven door de gemeente zouden moeten worden opgekocht om de doelstellingen te bereiken.

Via het bestemmingsplan werden de gebruiksmogelijkheden gestuurd, op een zodanige wijze dat functies zoals wonen en winkels in de historische kernen vitaal konden blijven. Veel dorpen en kleine steden hebben dankzij de rehabilitatieplannen hun historische karakter weten te behouden. Het eerste project dat uitging van behoud van het historische karakter werd uitgevoerd in het Stokstraatkwartier in Maastricht. Al in 1953 werd voor deze wijk een



Afbeelding 6: Het Stokstraatkwartier in Maastricht in 1967. De rehabilitatie van deze wijk duurde van 1953-1973 en heeft model gestaan voor een aanpak van behoud en herstel van historische stadswijken in Nederlandse binnensteden.

<sup>12</sup> *Hersteld verleden van dorpen en steden, een wegwijzer voor stads- en dorpsherstel*, ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1976), p. 4.

saneringsplan opgesteld waarin sociaaleconomische versterking centraal stond via een 'synthese van oude vormen en nieuwe behoeften'. In 1973 was de wijk 'gesaneerd' en diende als voorbeeldplan voor een integrale aanpak van vernieuwing en herstel in oude stadsbuurten, bijvoorbeeld het Bergkwartier in Deventer.<sup>13</sup> Het terpdorp Metslawier in Friesland is eveneens baanbrekend geweest, namelijk voor de ontwikkeling van een regeling voor de vernieuwing van historische dorpskernen in Nederland.<sup>14</sup> Reconstructies, zoals in Heusden, Orvelte en Bourtange, werden uitgevoerd als werkgelegenheidsproject om de lokale economie te stimuleren. In de binnensteden richtten speciale organisaties zich op de restauratie van vervallen historische panden. Veel van deze 'stadsherstellen' spelen nog steeds een belangrijke rol bij de aankoop en de restauratie van panden in de binnensteden. Bij de stadsvernieuwing in de Nederlandse steden werd de 'historische factor' uiteindelijk een volwaardig belang.

Het maatschappelijke verzet tegen grootschalige bouwplannen en de sloop van oude stadswijken had ook invloed op stedenbouwkundige inpassingsplannen. Opdrachtgevers en ontwerpers kregen meer oog voor het bestaande stedelijke weefsel. De architecten Aldo van Eyck en Theo Bosch zette daarmee de toon in Zwolle. Daar ontwierpen zij een woningbouwplan aan de Waterstraat, gerealiseerd tussen 1971 en 1975, dat uitging van 'aanpassing en verrijking in plaats van aantasting en schending'.<sup>15</sup> Aandacht voor de menselijke maat, de historisch-ruimtelijke structuur en bestaande verhoudingen in de binnenstad van Zwolle stonden hierbij centraal. Deze benadering kreeg een vervolg in andere binnensteden en is bijvoorbeeld op relatief grote schaal toegepast bij de sanering en stadsvernieuwing van de benedenstad van Nijmegen.

### 3.4 Heroriëntatie op twee thema's

De verschuiving van het denken van beeld naar structuur en het belang van het 'doorfunctioneren' van de beschermde nederzetting keerden voortdurend terug in de discussies over monumentenzorg sinds de jaren zeventig van de twintigste eeuw. De veranderende benadering van beeld naar structuur zal mede ingegeven zijn

door de naar het oordeel van velen doorgeschootten restauratie of reconstructie van gezichten.

*Men zou kunnen zeggen dat wat er met Orvelte, Bourtange en Heusden is gebeurd het denken over de bescherming van stads- en dorpsgezicht in Nederland veel schade heeft berokkend. De bevrozing en het veelvuldig terugrestaureren dat daar heeft plaatsgevonden deed het idee postvatten dat elke ontwikkeling door een aanwijzing zou worden geblokkeerd.<sup>16</sup>*

Wat betreft het 'doorfunctioneren' van beschermde nederzettingen ontstond het inzicht dat het in stand houden van historische structuren meer is dan alleen een technisch, fysiek-bouwkundig herstel:

*Voor ogen dient wel te worden gehouden dat het feit van het monument zijn in ieder geval maatregelen ter bescherming impliceert. Het voortbestaan wordt zonder een dergelijke ingreep kennelijk bedreigd. De vraag is alleen, waardoor? Oppervlakkig bezien schijnt met name het technisch verval hiervoor verantwoordelijk te zijn – hetgeen het uiteindelijk dan ook is!, hoofdzaak is dat het als Monument aangeduide geen volwaardige functie meer vervult, maar terecht is gekomen in een maatschappelijk afstotingsproces. Aanvaarden van de consequenties hiervan zou wellicht het aspect monumentenzorg tot een meer algemene zorg voor de gebouwde omgeving kunnen transformeren, waardoor ook gebieden zoals het hiervoor genoemde Rotterdamse gebied (de laat-negentiende-eeuwse wijk Cool) vroegtijdig qua milieu functioneel behouden konden blijven, helaas moet worden vastgesteld dat de aandacht van de instanties welke zich met monumentenzorg bezighouden vooralsnog aandacht besteden aan de bouwtechnische gevolgen.*

*Vanuit een oogpunt van monumentenzorg heeft een studie omtrent de oorzaken en de eventuele bestrijding van het zogenaamde afstotingsproces niet plaatsgevonden. Niet alleen dat daardoor "effectief" optreden meestal beperkt blijft tot tijden van economische hoogconjunctuur, het noodzaakt tevens tot een doorlopend proces van technisch ingrijpen door de overheid. Daarbij blijkt overigens dat deze voor monumentenzorg historisch geëigende, maar orthodoxe wijze van handelen tegen het meer complexe afstotingsproces van steden en dorpen (of delen daarvan) in het geheel niet meer opgewassen is. Ook financieel is een dergelijke werkwijze uiteindelijk nauwelijks meer vol te houden.*

<sup>13</sup> Cammen, van der, C. en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, pp. 246-247.

<sup>14</sup> Dun, van, P. (2002), 'Friese Doorlopers'. In: *Bouwen voor de smalle beurs, 100 jaar woningwet in Fryslân*, pp. 21-24.

<sup>15</sup> Cammen, van der, C. en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, pp. 259-260.

<sup>16</sup> Derksen, W., e.a. (1983), *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid; een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*, p. 97.





Afbeelding 7: Vesting Bourtange in de provincie Groningen werd in 1964 aangewezen als beschermd gezicht en vanaf 1974 grondig gereconstrueerd. Dit leidde tot veel discussie over de wenselijkheid van 'terugrestaureren'.

*Het is in deze een goede zaak dat de feitelijke bescherming van nederzettingen niet geschiedt vanuit de monumentenwet, maar vanuit de wet op de ruimtelijke ordening. De bescherming kan dan plaatsvinden als onderdeel van het functioneren van de situatie, waarvoor als materieel instrument het bestemmingsplan geldt. Hierbij is de vastgestelde historische waarde in kwalitatieve zin af te wegen ten opzichte van het*

*maatschappelijk nut. Uiteraard zal er ook ten behoeve van een verantwoord beheer in meerdere stads- en dorpskernen technisch ingegrepen moeten worden. Een dergelijk ingrijpen geschiedt dan evenwel niet meer als doel een historisch-esthetisch monumentale situatie te bereiken, maar geldt slechts als middel om een ontwikkelingsproces in een bestaand milieu een stimulans te geven.<sup>17</sup>*

<sup>17</sup> Dun, van, P. en F.W. van Voorden (1978), 'Een twijfelachtige keuze? Beschermd monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten', in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, nr. 2, pp. 71-72.

---

### 3.5 Traditionele monumentenzorg?

---

Beide auteurs van bovenstaand citaat, Peter van Dun en Frits van Voorden, waren destijds verbonden aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Zij constateerden in hetzelfde artikel dat de bescherming zich tot dat moment beperkt tot de traditionele bouwkunst en stedenbouw:

*De woonhuizen van de 19de-eeuwse uitleg, laat staan van de 20ste-eeuwse uitleg, zijn op enkele uitzonderingen na niet beschermd. Hetzelfde beeld vinden we terug bij de stads- en dorpsgezichten. De waarde van 19de- en vroeg 20ste-eeuwse stads- en dorpswijken, van koloniën en tuindorpen uit die tijd wordt weliswaar onderkend, maar is nog niet uitdrukkelijk uitgesproken. Bij stads- en dorpsgezichten worden stedenbouwkundige ontwikkelingen uit deze periode wel meegewaardeerd als ze direct aansluiten op een "klassieke" historische kern.<sup>18</sup>*

Laatstgenoemde constatering leidde in de jaren tachtig van de twintigste eeuw tot het opstellen van een inventarisatie en beschermingspro-

gramma van jongere bouwkunst en stedenbouw, uit de periode 1850 – 1940.

De werking van het instrument beschermd gezicht leidde enkele malen tot een zeer kritische opstelling, getuige de uitlatingen van planoloog Niek de Boer in 1980:

*Met dit [verbouwing en samenvoeging van panden met behoud van de historische gevels] architectuurbedrog wordt het stadsbeeld beschermd. Een beschermd stadsgezicht kan echter niet een karakteristiek beeld vasthouden, want karakteristiek is nu juist niet het statische beeld maar het feit dat de stad voortdurend verandert. Het beschermde stadsgezicht houdt met 'sfeerbepalende elementen' pittoreske hoekjes in stand, decors niet van echt te onderscheiden. De stad als prentenboek. (...) Tot het wezen van de stad behoort de aanpassing aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Het willen bewaren van stukken stad is a-historisch en het bewaren van alleen uiterlijkheden is ronduit bizar. Dat leidt tot een schijnstad waar grote aantallen panden een inhoud en een betekenis suggereren die volstrekt afwijkt van de werkelijkheid. Het gaat hier niet om enkele uitzonderlijke gevallen, het lijkt erop dat hier sprake is van een gangbare methode.<sup>19</sup>*

---

<sup>18</sup> Idem, p. 71.

<sup>19</sup> Boer, de, N. (1980), 'Monumentenzorg en restauratie: waar zijn we mee bezig', in: *Wonen-TA/BK*, nr. 16/17/18, p. 18.



Afbeelding 8: Nieuwe inzichten over het omgaan met veranderingen in beschermde gezichten en de verschuiving van beeld naar structuur-denken kregen een plek in de nota *Herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten* uit 1982.

## 4.1 Aanleiding en uitgangspunten

In de jaren zeventig van de twintigste eeuw werd geconstateerd dat het programma van te beschermen gezichten mankementen vertoonde. Het was ten eerste niet op uniforme en nauwkeurig omschreven grondslagen tot stand gekomen. In de loop van de tijd waren veranderingsprocessen ook van invloed geweest op de kwaliteit van het bestand en het denken van beeld naar structuur gaf een andere invulling aan het begrip 'beschermenswaardig'. Deze omstandigheden leidden in 1976 en 1977 tot het project gericht op herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten, verantwoord in de nota *Herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten*.

Als uitgangspunten voor de bescherming werden daarin geformuleerd:

1. *Beschermde dienen te worden nederzettingen of delen van nederzettingen met een structuur, die, getoetst aan de historische ontwikkeling en karakteristiek ter plaatse, nog van hoge kwaliteit is.*
2. *Daarenboven dienen de samenstellende delen van deze (de te beschermen) structuur aanmerkelijke cultuurhistorische waarden te hebben en als zodanig visueel herkenbaar te zijn.*
3. *De bescherming dient gericht te zijn zowel op het behoud van de structuur als op het doorfunctioneren van de nederzetting in overeenstemming met het historisch ontwikkelingsproces.*

Op verschillende punten in de nota werd ingegaan op de relatie tussen vormbehoud en 'doorfunctioneren':

*Functionele aantastingen zijn op het met de bescherming nagestreefde doel van invloed, zodat een decorsituatie, bijvoorbeeld een naar de vorm nog gaaf boerendorp, waar de agrarische functie nagenoeg door wonen of ander gebruik is verdrongen, niet met een grote kans op succes kan worden beschermd.<sup>20</sup>*

*Bescherming door bestemmingsplannen als bedoeld in artikel 37, vijfde lid, van de wet op de Ruimtelijke Ordening kan echter de particuliere belanghebbenden aanzienlijk in hun vrijheid van handelen beperken. Gaat men daarmee verder dan nodig is, dan zal het veranderingsproces ongewenste uitwegen zoeken, waarvan het effect meestal zeer schadelijk is. Zo zal*

*door functieverlies het effect van de bescherming verdwijnen of een decorsituatie zonder cultuurhistorische betekenis ontstaan. Het juiste evenwicht hangt sterk van de plaatselijke omstandigheden af en zal daarom voor elk geval opnieuw moeten worden bepaald.<sup>21</sup>*

De herinventarisatie leverde een aanwijzingsprogramma op van ruim driehonderd nederzettingen of delen daarvan, daarbij inbegrepen de nederzettingen die op dat moment al waren aangewezen. De tijd van grootschalige sloop en vernieuwing was grotendeels voorbij. Bij nieuwbouwplannen werd steeds meer uitgegaan van de karakteristieken van de bestaande maat, schaal en stedenbouwkundige structuur in het betreffende gebied. Voor het overgrote deel kon de aanwijzing van binnensteden en dorpskernen op een brede waardering rekenen op lokaal niveau. Het gevolg hiervan is dat nagenoeg alle Nederlandse historische binnensteden zijn aangewezen als beschermd gezicht, met uitzondering van een beperkt aantal binnensteden die in de loop der tijd ingrijpend zijn veranderd, zoals Eindhoven en Weert. De nota *Herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten* richtte zich nog voornamelijk op de traditionele (vóór de negentiende eeuw ontstane) nederzettingen, maar kondigde een uitbreiding van het aanwijzingsprogramma voor negentiende en twintigste-eeuwse situaties aan.<sup>22</sup>

## 4.2 Stedenbouwkundige karakteristieken

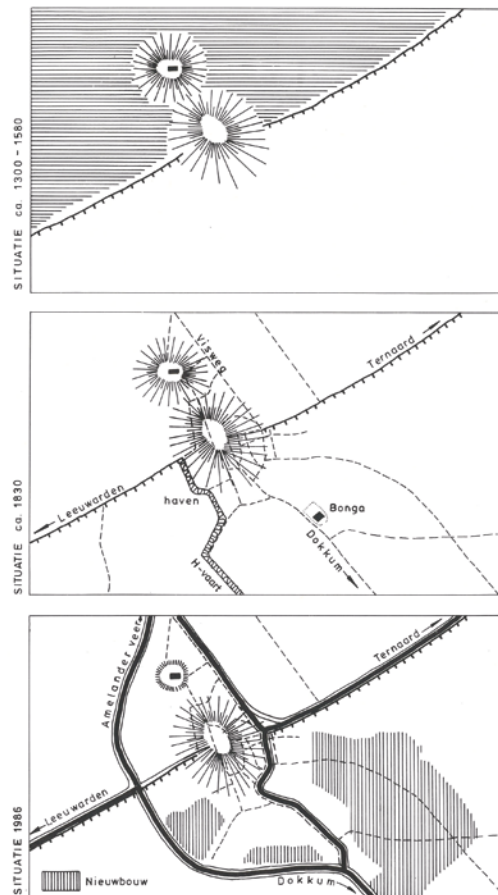
De veranderde opvatting over bescherming van gezichten is te herkennen in de toelichting op het voorstel tot aanwijzing. Langzamerhand heeft de beschrijving gericht op de visuele karakteristiek van de huidige nederzetting, plaats gemaakt voor een meer uitgebreide typering van stedenbouwkundige karakteristieken. Daarbij werd de gedetailleerde beschrijving van de nederzetting gekoppeld aan een uiteenzetting over het ontwikkelingsproces dat daaraan ten grondslag lag. De wens naar uitgebreidere toelichtingen kwam mede voort uit de te globale opzet van de oude toelichtingen, die in de praktijk voor het opstellen van een bestemmingsplan onvoldoende informatie gaven.

*Opvallend in de voor handen zijnde (ontwerp-)bestemmingsplannen is, dat deze veel gedetailleerder*

<sup>20</sup> *Herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten*, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1982), p. 21.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 49.

<sup>22</sup> *Idem*, p. 50.



Afbeelding 9: In veel toelichtingen bij het aanwijzingsbesluit van beschermd gezichten is de historische ontwikkeling beschreven en in beeld gebracht, zoals hier van het terpdorp Holwerd in het noorden van Friesland.

opgezet zijn dan normale plannen. Zowel uit de aanwijzing van de verschillende bestemmingen als uit de andere onderdelen van het plan blijkt dat de stedenbouwkundige structuur en vorm nauwkeuriger worden vastgelegd dan gebruikelijk is. Hieraan valt in het algemeen ook niet te ontkomen, wil de bescherming van alle karakteristieke elementen voldoende gewaarborgd zijn. Ook de Kroon heeft in KB (25 juni, nr. 26 Aalten, AB 1972, blz.9, BR 1971, blz.644) hierop gewezen. In dit besluit werd de historisch – stedenbouwkundige karakteristiek van het desbetreffende gezicht centraal gesteld, waarna het bestemmingsplan en de daarbij behorende voorschriften daaraan getoetst werden.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Prins, L. (1984), 'Historische geografie en de bescherming van stads- en dorpsgezichten; een overzicht', in: *Historische geografie in meervoud*, p. 70. 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.

### 4.3 Afstemmen op ontwikkelingen

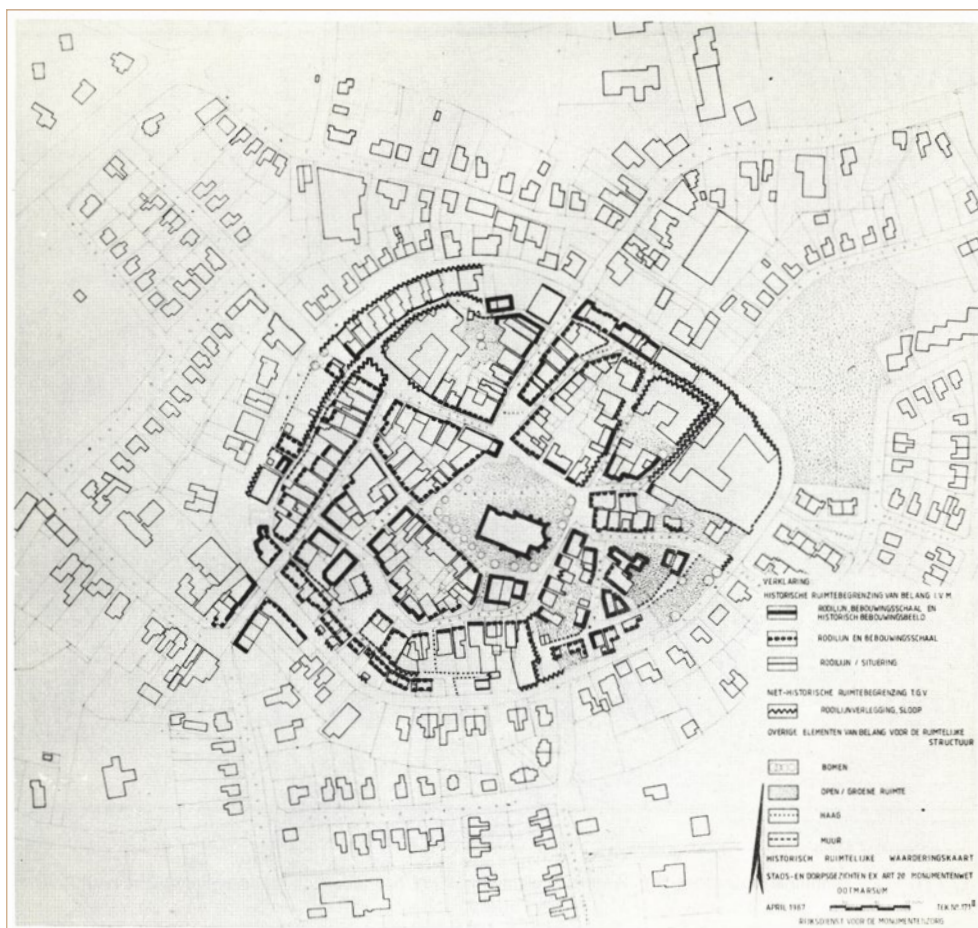
Om gemeenten een handvat te bieden bij de opgave het bijzondere stedenbouwkundige karakter te behouden en te versterken in het bestemmingsplan, zijn voor veel beschermde gezichten historisch-ruimtelijke waarderingskaarten gemaakt door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. De waardering richtte zich systematisch op het inzichtelijk maken van het belang van de aanwezige historische ruimtebegrenzings. Daarbij werd achtereenvolgens uitgegaan van een belang in verband met de rooilijn, bebouwingsschaal en historisch bebouwingsbeeld, alleen de rooilijn en de bebouwingsschaal, of alleen de rooilijn. Verstoringen zijn ook in beeld gebracht, zoals rooilijnverlegging en sloop. Andere beeldbepalende elementen, zoals bomen en groen, werden eventueel ook op de kaart weergegeven. In sommige toelichtingen bij het aanwijzingsbesluit uit deze periode zijn deze waarderingskaarten opgenomen als bijlage.

Ter bevordering van de meer ontwikkelingsgerichte doelstelling van het instrument beschermd gezicht en het uitgangspunt daarbij in gemeentelijk ruimtelijk beleid werd de volgende standaardtekst opgenomen, die nog steeds geldt als algemene doelstelling van de aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht:

*Doel van de aanwijzing is de karakteristieke, met de historische ontwikkeling samenhangende structuur en ruimtelijke kwaliteit van het gebied te onderkennen als zwaarwegend belang bij de toekomstige ontwikkelingen binnen het gebied. De aanwijzing beoogt op die wijze een basis te bieden voor een ruimtelijke ontwikkeling die inspelt op de aanwezige kwaliteiten, daarvan gebruikmaakt en daarop voortbouwt.*

Naast de gerichtheid op de stedenbouwkundige karakteristiek kreeg ook de aard van de bestemmingen nadere aandacht in de bestemmingsplannen. In de woorden van de jurist Fortgens uit 1982:

*In de opzet van een beschermend bestemmingsplan moeten de verschillende bestemmingen zo gekozen worden, dat enerzijds het behoud van de stedenbouwkundige structuur en vorm gewaarborgd*



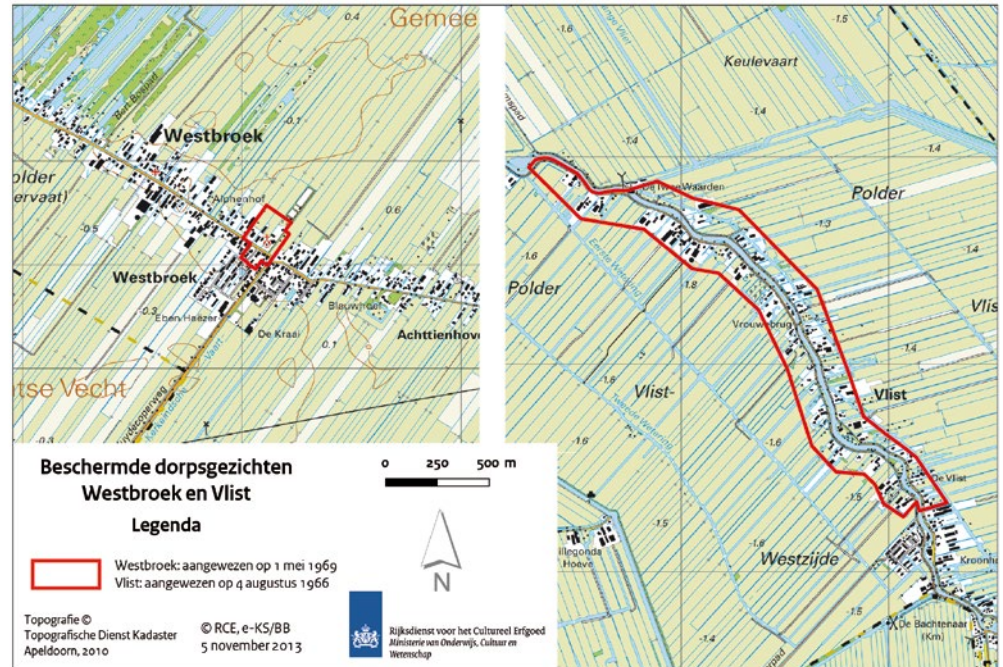
Afbeelding 10: Voor sommige beschermde gezichten zijn historisch-ruimtelijke waarderingskaarten opgesteld die inzicht geven in het belang van de rooilijn, de bebouwingsschaal en het historisch bebouwingsbeeld. Dit voorbeeld betreft Ootmarsum in 1987.

zijn en anderzijds voldoende ruimte blijft voor veranderende of nieuwe functies. In dit spanningsveld zal de gemeente bij de vorming en vaststelling van het plan een evenwicht moeten trachten te vinden. Gebruiksveranderingen of -wisselingen zijn daartoe een noodzaak. De grens daarvan – die in sommige gevallen snel bereikt kan zijn – ligt daar waar de te beschermen structuur en vorm wezenlijk zouden kunnen worden aangetast. Dit alles betekent, dat ook in een beschermend bestemmingsplan een bepaalde mate van flexibiliteit ingebouwd moet worden, in overeenstemming met de gedachte dat met de aanwezigheid geen 'bevrozing' beoogd wordt. De bescherming van het gezicht door middel van een bestemmingsplan moet er toe leiden, dat een op elk afzonderlijk stads- en dorpsgezicht afgestemde ruimtelijke ontwikkeling van het gebied kan worden nagestreefd.<sup>24</sup>

#### 4.4 Begrenzing van gezichten

De meer op structuur gerichte bescherming had grote invloed op de omvang en daarmee begrenzing van het gezicht. De verschuiving van beeld naar structuur leidde tot begrenzingen waarbij meer recht werd gedaan aan de historisch-ruimtelijke ontwikkeling van de nederzetting. Het beschermde gebied vormt op die manier meer een ruimtelijke eenheid, waarbij de begrenzing mede uit de historische ontwikkeling van de nederzetting wordt gemotiveerd. Deze verschuiving wordt duidelijk als gekeken wordt naar beschermde gezichten met een vergelijkbare historisch-ruimtelijke opbouw.

<sup>24</sup> Fortgens, A.Ch. (1982), 'Beschermde stads- en dorpsgezichten: Inleiding tot de stedenbouwkundige monumentenzorg', in: Planologische verkenningen, deel 3, p. 122.



Afbeelding 11: Westbroek en Vlist zijn in dezelfde periode in procedure gebracht. Voor Westbroek is gekozen voor een bebouwingscluster rond de kerk, terwijl in Vlist het lange lint inclusief de overgang naar het open weidegebied is meegenomen in de begrenzing.

Nederzettingen die vanuit de beeld-benadering zijn aangewezen hebben een geheel andere begrenzing dan de nederzettingen waarvan het te beschermen deel vanuit de ruimtelijk structurele opbouw is gedefinieerd en begrensd. In het lintdorp Westbroek bijvoorbeeld is het beschermde deel beperkt tot een klein cluster huizen rond de kerk. In het lintdorp Vlist daarentegen is het gehele, kilometers lange lint binnen de grenzen van de bescherming opgenomen, plus een strook onbebouwd gebied achter de bebouwingslinten als overgang naar het open weidegebied.

Op plaatsen waar beschermenswaardige bebouwing van de nederzetting grenst aan onbebouwd gebied is soms een strook daarvan binnen de bescherming opgenomen. In de praktijk blijkt dit van de interpretatie van de omvang en aard van de 'groepen van onroerende zaken' (artikel 1, *Monumentenwet*) af te hangen. De beroepen die in het verleden op de aanwijzing tot beschermd gezicht zijn ingesteld, hadden voor het merendeel betrekking op de begrenzing en met name op de omvang van het agrarisch gebied binnen het gezicht. Vanuit de agrarische sector werd de bescherming vaak als een belemmering voor de

bedrijfsvoering gezien. Uitspraken van de Kroon in deze zaken bepaalden dan ook in belangrijke mate de interpretatie die aan de wet gegeven mag worden. Deze uitspraken komen er op neer dat onbebouwde gronden binnen de bescherming kunnen worden opgenomen. Dit is mogelijk als deze een historische én visuele relatie met het bebouwde deel van de nederzetting hebben, dan wel wanneer deze terreinen voor het gezicht van buiten af op de nederzetting van belang zijn. Verschillende uitspraken van de Kroon hebben duidelijk gemaakt, dat met de *Monumentenwet* geen landschapsbescherming mag worden bedreven. Bescherming van 'op zichzelf staand' landschapsschoon of van terreinen zonder visuele relatie met de bebouwing is op grond van de *Monumentenwet* niet te realiseren.

## 5.1 'Stedebouwkundig werk'

Jaarverslagen uit de jaren zeventig en tachtig van de twintigste eeuw geven inzicht in de werkzaamheden van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg op het terrein van de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Het beschermingsinstrument verschafte de Rijksdienst voor de Monumentenzorg toegang tot het domein van de ruimtelijke ordening. In het jaarverslag werd dit destijds het 'stedebouwkundige werk' genoemd. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg was als adviseur betrokken bij het opstellen van beschermende bestemmingsplannen, toetste deze plannen in het kader van de aanwijzings- en bestemmingsplanprocedure en gaf een oordeel over nieuwbouwplannen in beschermde gezichten.

De jaarverslagen in deze periode gaan ook in op de stadsvernieuwing en de rehabilitatieplannen die in dat kader zijn opgesteld. Wat opvalt is de omvang van deze operatie, met name als het gaat om herstel van 'woningen met waarde als monument in beschermde en nog te beschermen stads- en dorpsgezichten'. Duizenden woningen zijn opgeknapt. Alleen in 1977 al ging het om ca. 3200 panden in verschillende steden waarvan de mogelijkheden tot verbetering voor een periode van 10 jaar werd nagegaan en behandelde afgeronde gemeentelijke meerja-

renprogramma's voor panden in Delft (380), Dordrecht (274), Geervliet (42), Gouda (450), Maassluis (127), Brouwershaven (80), Goed (144), Kapelle (Wemeldinge, 39), Middelburg (800), Vlissingen (237), Zierikzee (475) en Woudrichem (89).<sup>25</sup>

In de jaarverslagen zijn noties terug te vinden die ingaan op de praktijk en een daarop aangepaste benadering. Het besef dat een beleidsmatige aanpak op lokaal niveau essentieel was blijkt al vrij vroeg uit het volgende:

*De beschermingsmaatregelen hebben consequenties voor het gemeentelijk beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarom is een goede coördinatie van de in geding zijnde belangen in een vroeg stadium van voorbereiding zeer gewenst. De bescherming van bepaalde nederzettingen of gedeelten daarvan is voor de gemeentebesturen één van de vele aspecten van een breder ruimtelijk beleid, dat in structuur- en bestemmingsplannen vorm moet krijgen. Voor een goede wederzijdse aanpassing van rijksbeleid en gemeentelijk beleid blijkt het toepassen van een zonerings in stadsgezichten tot bevredigende resultaten te leiden.*<sup>26</sup>

Deze zonerings (A, B en C) heeft betrekking op de waarderingsgraad en het daarop afgestemde beschermingsniveau inclusief speelruimte voor ontwikkelingen. A is daarbij de hoogste klasse waarbij behoud van de beschreven elementen ten behoeve van het 'beeld' centraal staat. Ontwikkelingen moeten zich voegen in het

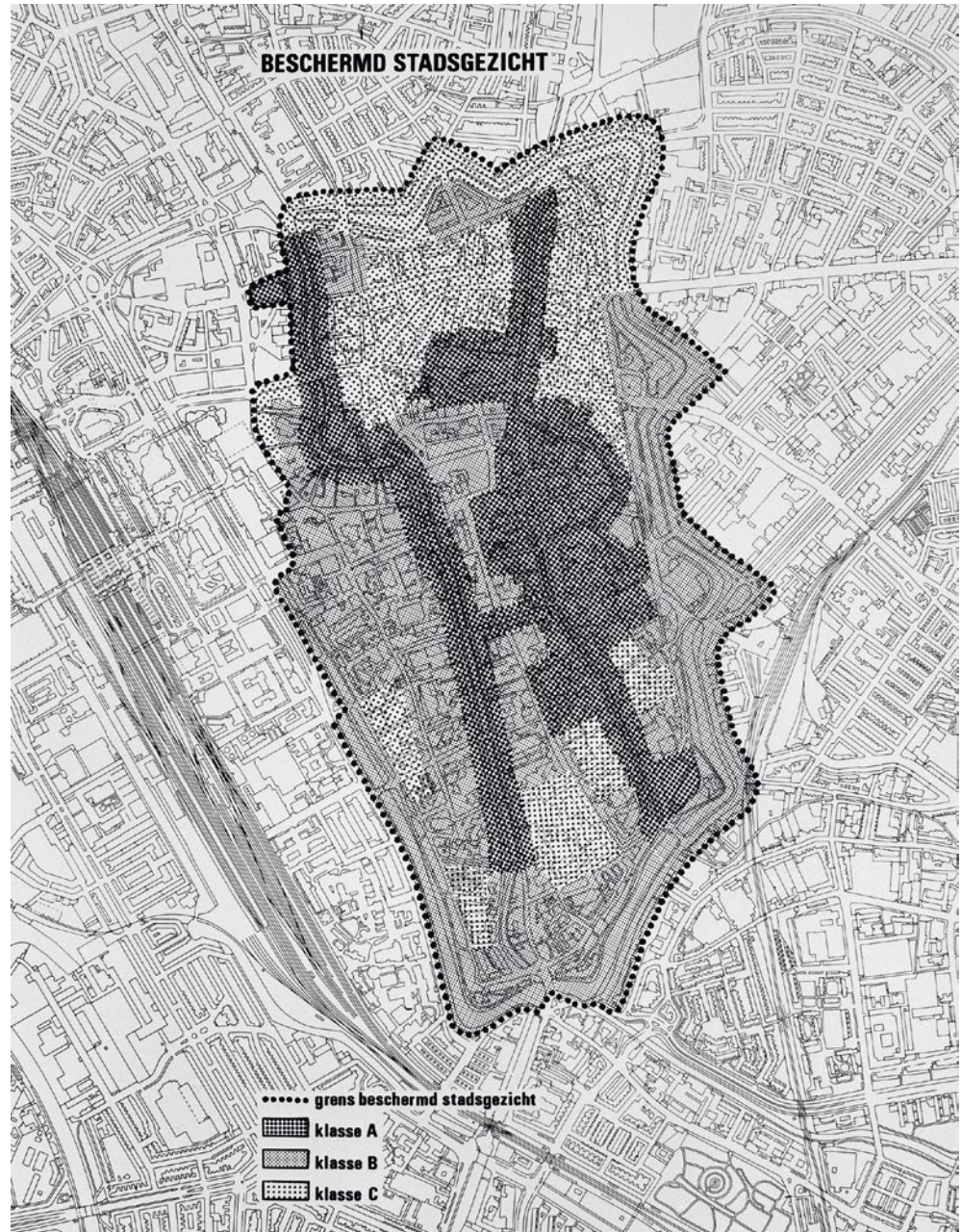
<sup>25</sup> Jaarverslag 1977, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1977), p. 37.

<sup>26</sup> Jaarverslag 1976, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1976), p. 39.



Abbeelding 12: Zonder rehabilitatieplannen had het Nederlandse stedenlandschap er waarschijnlijk anders uit gezien. Deze rehabilitatiekaart van Workum uit 1977, met panden die in aanmerking kwamen voor subsidie, geeft een indruk van het belang voor behoud van het historische karakter.





Afbeelding 13: In de toelichting bij aanwijzingsbesluit van het beschermd stadsgezicht Utrecht uit 1975 is uitgegaan van verschillende waarderingsklassen (zone A, B en C). Deze benadering is voor een beperkt aantal gezichten doorgevoerd.

stedelijk weefsel. Bij klasse B is voornamelijk de bescherming van de schaal van de bebouwing ten opzichte van de openbare ruimte van belang en is meer flexibiliteit, ook in gebruik, mogelijk. Klasse C richt zich enkel op het stratenpatroon en de hoogte van bebouwing in relatie tot de rest van het beschermde gebied. Uiteindelijk heeft deze zonerings in de toe-

lichtingen bij het aanwijzingsbesluit en het bestemmingsplan van gezichten maar beperkt doorgang gevonden. In 1981 wordt in het kader van een evaluatie van het Nederlandse monumentenbeleid geconstateerd dat het een ongewenste aanpak is. In de praktijk blijken de zones met een lagere waardering, namelijk B en C, 'gedegradieerd' te worden waardoor verbrok-

keling ontstaat in plaats van een geïntegreerd beschermingsbeleid.<sup>27</sup> Hoewel deze zonering dus niet consequent werd doorgevoerd voor alle gezichten, wordt de aanpak door de gemeenten waar deze wel is doorgevoerd soms nog steeds gehanteerd als basis voor het op te stellen ruimtelijk beleid.

In 1983 verschijnt een toeristische gids over de dorpen en kleine steden die door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg zijn of zouden worden aangewezen. Deze gids, *Dorpen in Nederland*, is één van weinige publiekpublicaties over beschermde gezichten met een totaaloverzicht, thematische beschouwingen en informatie over het beschermingsinstrument. Voor de beschrijving van de historische plaatsen is gebruik gemaakt van de door de Rijksdienst voor de Monumentenzorg verzamelde gegevens.<sup>28</sup>

## 5.2 Houding van gemeenten

In het begin van de jaren tachtig van de twintigste eeuw zijn het beleid voor beschermde gezichten en de effecten daarvan geëvalueerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit van Leiden. Enkele bevindingen zijn:

*De doeleinden van de rijksoverheid ten aanzien van stads- en dorpsgezichten zijn nimmer alomvattend geformuleerd. Op grond van studie van rapporten en andere dossiers en van gesprekken met betrokkenen wordt een aantal algemene doeleinden geëxpliciteerd. Het centrale doel is: bescherming en behoud van nederzettingen en nederzettingenpatronen met cultuurhistorische waarde.(...) Gedurende de onderzochte periode zijn de doeleinden van de rijksoverheid geleidelijk verschoven. De zorg voor de gezichten richtte zich eertijds meer op het beeld, terwijl ze momenteel meer gericht is op de structuur. Daarnaast wordt bescherming steeds minder gezien als conservering en ligt het accent steeds meer op de beheersing en begeleiding van de ontwikkeling van het gezicht.*<sup>29</sup>

De conclusies wezen erop dat vooral de houding van het gemeentebestuur doorslaggevend is voor de effectiviteit van het instrument beschermd gezicht:

*De gedachte dat een aanwijzing leidt tot een hoge mate van behoud vindt geen ondersteuning. Voor*

*zover aangewezen gezichten in de afgelopen jaar 15 jaar beter zijn behouden, wordt dat verklaard door de positievere houding van het desbetreffende gemeentebestuur. De algemene verbetering van het behoud gedurende de onderzochte periode hangt evenmin samen met een eventuele tussentijdse aanwijzing.*<sup>30</sup>

De onderzoekers stelden voor het initiatief tot aanwijzing te decentraliseren, waarbij gemeentebesturen de minister vragen gezichten aan te wijzen. Analyse van de mate van behoud per deelperiode leerde ook dat er geen verschillen bestaan tussen niet-aangewezen gezichten en gezichten die voor de betreffende periode waren aangewezen. De cijfers geven geen indicatie voor de veronderstelling dat recentere aanwijzingen met veel uitvoeriger toelichtingen effectiever zouden zijn.

## 5.3 Bestemmingsplannen

Ten aanzien van de beschermende bestemmingsplannen bleek dat er geen verband bestaat tussen de gedetailleerdheid van de plannen en de mate van behoud:

*Voor zover uit de steekproef blijkt, is in het aanwijzingsprogramma van de afgelopen 15 jaar duidelijk rekening gehouden met de mate waarin stads- en dorpsgezichten werden bedreigd. Een aanwijzing leidde evenmin in 'bedreigde' als in 'niet-bedreigde' gezichten tot een beter behoud. De enige van de onderzochte factoren die correleerde met de mate waarin de karakteristieken van het gezicht behouden zijn gebleven was de houding van het gemeentebestuur tegenover bescherming. Daarbij was het van wezenlijk belang dat het gemeentebestuur niet negatief stond tegenover de bescherming. Of de houding neutraal of positief was maakte voor het behoud niets uit. Van de aanwijzing ging geen indirect effect op de mate van behoud uit via een mogelijke verbetering van de houding van het lokaal bestuur. Ook de houding ontwikkelde zich onafhankelijk van een aanwijzing.*<sup>31</sup>

Ten aanzien van de verschuiving in het denken in de jaren zeventig van beeld naar structuurgericht merkt het rapport op:

*De verschuiving in de doeleinden van het rijk van beeldbescherming naar structuurbescherming is bij verschillende gemeentebesturen met onbegrip ont-*

<sup>27</sup> Zorgen om monumenten; een evaluatie van aspecten van het monumentenbeleid in Nederland sinds 1961, Discussierapport Werkgroep Monumentenzorg, ingesteld door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (1981), pp. 51-51.

<sup>28</sup> *Dorpen in Nederland, Een toeristische gids naar meer dan 250 historische dorpen en stadjes*, The Reader's Digest N.V. (1983), p. 5.

<sup>29</sup> W. Derksen, M. Gonggrijp-van Mourik, R.A.F. Smook en Th.H.M. de Beer (1983), *Monumentenzorg en effecten van centraal beleid; een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*, p. 35.

<sup>30</sup> Idem, p. 143.

<sup>31</sup> Idem, pp. 143-148.

vangen. De culturele ontwikkelingen in vele gemeenten na nieuwe ontwikkelingen worden nogal eens afgedaan als de 'zoveelste wijziging' in het rijksbeleid, terwijl men op centraal niveau juist de indruk heeft dat de bescherming van de structuur een betere optie is dan de bescherming van het beeld.<sup>32</sup>

---

#### 5.4 Beperkte mogelijkheden

---

Ook de betekenis van 'planning' om toekomstige ontwikkelingen te sturen wordt door de opstellers van het rapport fors gerelativeerd:

*De beperkte mogelijkheden om toekomstige ontwikkelingen te voorzien, maken planning (het scheppen van randvoorwaarden voor toekomstig bestuurlijk handelen) tot een instrument van beperkte betekenis. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening is hierop reeds eerder gewezen door Faludi en Hamnett: "De gebeurtenissen spelen zich niet af op de ordelijke, voorspelbare, klinische manier waarop ze zich volgens de boeken over planningstheorie, bestuur en wetgeving zouden moeten afspelen" (...). Zij constateerden dat relatief gemakkelijk in afwijking van bestemmingsplannen kon worden gebouwd. Hun conclusie luidde dan ook: "Voorschriften en plannen zijn concepten, waarvan het nut afhankelijk is van de realiteitswaarde van een bepaalde toekomstige situatie die men zich voorstelt" (...). Aangezien het toekomstdenken vaak gebrekkig is, moet het nut van voorschriften en plannen worden gerelativeerd."<sup>33</sup>*

In het jaarboek van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg uit 1983 wordt kort aandacht besteed aan deze nogal scherpe beoordeling van het instrument beschermd gezicht. Gewezen wordt op de verschillen van inzicht tussen de rijksinstanties en de onderzoekers. Bijvoorbeeld dat de onderzoekers te weinig rekening hielden met de minder op behoud maar meer op ontwikkeling gerichte doelstelling van het instrument. Maar ook dat geen rekening wordt gehouden met de informele beleidscomponent (planvorming en planwijziging) terwijl dit wel de effectiviteit mede bepaalde omdat het wordt aangehaald als zijnde een onzekere factor.<sup>34</sup>

Bestemmingsplannen en regels zijn inderdaad aan verandering onderhevig en de toekomst is niet te voorspellen. In de praktijk was er bij deze processen niettemin sprake van informele beïnvloeding van plantrajecten en politieke besluitvorming. Het lijkt er dus op dat de onderzoekers werd verweten weinig praktijkkennis te hebben. Vanwege de verschillen van inzicht organiseerde het Nederlandse Instituut voor Ruimtelijke Ordening in 1983 een studiedag voor rijksinstanties, provincies, gemeenten, particuliere instellingen in Den Bosch. Sprekers tijdens deze studiedag zagen weinig in het voorstel de aanwijzingsbevoegdheid voor beschermd gezichten over te dragen naar gemeenten. Dit werd alleen zinvol geacht als de met het beleid voorgestelde belangen beter behartigd konden worden.

---

<sup>32</sup> Idem, pp. 164.

<sup>33</sup> Idem, pp. 166-167.

<sup>34</sup> Jaarverslag 1983, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1983), p. 133.

## 6.1 Decentralisatie

Halverwege de jaren tachtig van de twintigste eeuw is een start gemaakt met het decentraliseren van de monumentenzorg. Deze heeft vorm gekregen in een herziening van de *Monumentenwet* in 1988. Voor het afgeven van monumentenvergunningen bij rijksmonumenten werd het gemeentebestuur bevoegd gezag. De aanwijzingsbevoegdheid van rijksmonumenten bleef een verantwoordelijkheid van de minister. Voor beschermde stads- en dorpsgezichten veranderde het rechtsgevolg niet, het was immers al de gemeenteraad die het beschermende bestemmingsplan moest vaststellen. Decentralisatie van de aanwijzingsbevoegdheid is wel overwogen op advies van het in het vorige hoofdstuk genoemde onderzoek van de Rijksuniversiteit van Leiden uit 1983. Dit voorstel is niet overgenomen omdat gemeenten niet beschikken over een landelijk referentiekader voor het bepalen van cultuurhistorische waarden en het Rijk niet meer toetsend zou kunnen voorschrijven. Daarnaast zou een dergelijke constructie tot minder afstemming leiden met ander rijksbeleid zoals de stadsvernieuwing of natuur- en landschapsbescherming.<sup>35</sup>

## 6.2 Van beeld naar structuur

De bestuurlijke en procedurele constellatie rond beschermde gezichten wijzigde dus niet bij de herziening van de *Monumentenwet* in 1988. De bestaande wetgeving werd overgenomen in artikel 35 en 36 van de nieuwe wet. De herziening is wel aangegeven op nieuwe inzichten over de inhoudelijke opzet door te voeren. De verschuiving van beeld naar structuur kreeg doorwerking in de begripsomschrijving van het begrip beschermd stads- of dorpsgezicht:

*Groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich één of meer monumenten bevinden.*<sup>36</sup>

In vergelijking met de oude wet, zie paragraaf

3.1, is de definitie dus compacter geworden. Het gaat nog steeds uit van groepen van onroerende zaken, maar de kwaliteit van het stads- of dorpsbeeld wordt nu niet meer expliciet genoemd. De nadruk is komen te liggen op de onderlinge ruimtelijke en structurele samenhang, zonder dat deze begrippen nader worden gedefinieerd.<sup>37</sup> Theoretisch betekent dit dat ook bebouwingsstructuren van villawijken, arbeiderswijken, landgoederen of polders aangevozen kunnen worden als beschermd stads- of dorpsgezicht.

## 6.3 Landschapsbescherming

Bij de herziening van de wet is door verschillende partijen gepleit om cultuurhistorisch waardevolle structuren en elementen, die niet in de eerste plaats samenhangen met bebouwingsstructuren, onder de werkingssfeer van de *Monumentenwet* 1988 te brengen. Het gaat dan bij voorbeeld om historisch geografisch van belang zijnde verkavelingspatronen, systemen van waterlopen en landschappen met daarin met elkaar samenhangende terpen. De minister is hier afhoudend in omdat daarmee een gebied wordt aangewezen zonder dat hierin een gebouwd object voorkomt:

*Dit maakt de begripsomschrijving onduidelijk, wat uit het oogpunt van wetgevingstechniek minder wenselijk is. Daarnaast dient volgens mij een voorstel in deze richting op dit moment om geheel andere redenen ook te worden ontraden. (...) Ik heb hierbij betoogd dat het vraagstuk een ruimere studie vereist. Naar aanleiding van het rapport van de Beekmanstichting beraden wij ons nog over wat de beste plaats is om een en ander te regelen. Misschien is een aanpassing van de Natuurbeschermingswet een veel betere plaats. Door nu zonder een concrete doorrekening van alle effecten de definitie in de Monumentenwet open te breken, zou mijns inziens minder wijs worden geopereerd, althans op dit specifieke punt (...) Ik dring er dus sterk op aan om dit amendement nu niet te handhaven.*<sup>38</sup>

Uiteindelijk heeft dit onderdeel de *Monumentenwet* 1988 'niet gehaald' en is de bescherming van historisch cultuurlandschap via het artikel over het beschermde landschapsgezicht in de *Natuurbeschermingswet* geregeld, waarbij provincies de aanwijzingsbevoegdheid hebben toegekend

<sup>35</sup> Jaarverslag 1984, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1984), pp. 135-136.

<sup>36</sup> Monumentenwet 1988, artikel 1f.

<sup>37</sup> Handleiding Selectie en registratie Jongere Stedebouw en Bouwkunst (1850-1940), Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1991), p. 15.

<sup>38</sup> Vervanging van de Monumentenwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 881, Handelingen, p. 3536.

gekregen. Dit artikel trad pas in oktober 2005 in werking, maar is nog niet erg effectief geweest, aangezien er tot op heden geen gebruik gemaakt is van dit type bescherming.

#### 6.4 Stadsvernieuwing en ruimtelijke ordening

In 1985 werd de samenwerking tussen de ministers voor Cultuur en Ruimtelijke Ordening op financieel vlak bij de stadsvernieuwing, herijkt. Dit werd geregeld in de *Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing*. Gemeenten kregen meer vrijheid het budget te besteden dat ter beschikking werd gesteld via een daarvoor ingericht Stadsvernieuwingsfonds. Gemeenten met beschermde gezichten hadden recht op een grotere bijdrage uit dit fonds. Bij de verdeling van de gelden speelde de historische factor met de formule ‘ $\frac{1}{2}p+2m$ ’ een belangrijke rol. De ‘p’ staat voor het aantal panden in een beschermde gezicht en de ‘m’ het aantal rijksmo-

numenten in de betreffende gemeente. In een aparte uitgave was de ‘p’ en ‘m’ per gemeente uitgewerkt, inclusief kaarten met de grenzen van de beschermde en te beschermen stads- en dorpsgezichten.<sup>39</sup> Gemeenten moesten verantwoording afleggen bij het Rijk over de besteding van de gelden. De aanpak gaf een impuls aan de populariteit en het draagvlak voor de aanwijzing van beschermde gezichten met als hoogtepunt het starten van 58 nieuwe procedures in 1988. Omdat bij de stadsvernieuwing ook sprake was van sloop werd de nieuwe aanpak binnen de monumentenzorg soms met gemengde gevoelens bekeken.<sup>40</sup>

Over de inhoud en de functie van het instrument beschermd gezicht ontvouwen zich aan eind van de jaren tachtig, met de komst van een nieuwe beschermingsronde van jong erfgoed, nieuwe gedachten:

*Het is duidelijk dat bij ongewijzigd (beschermings)beleid het aantal monumenten zo zal toenemen, dat er een tijd zal komen dat het grootste deel van Nederland*



Afbeelding 14: In het rapport *Historische factor verdeelsleutel stadsvernieuwingsfonds* van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg uit 1984 werd de verdeling van stadsvernieuwingsgeldten toegelicht.

<sup>39</sup> *Historische factor verdeelsleutel stadsvernieuwingsfonds*, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1984).

<sup>40</sup> *Monument en beschermd stads- en dorpsgezicht*, Nationaal Restauratiefonds (2007), p. 64.

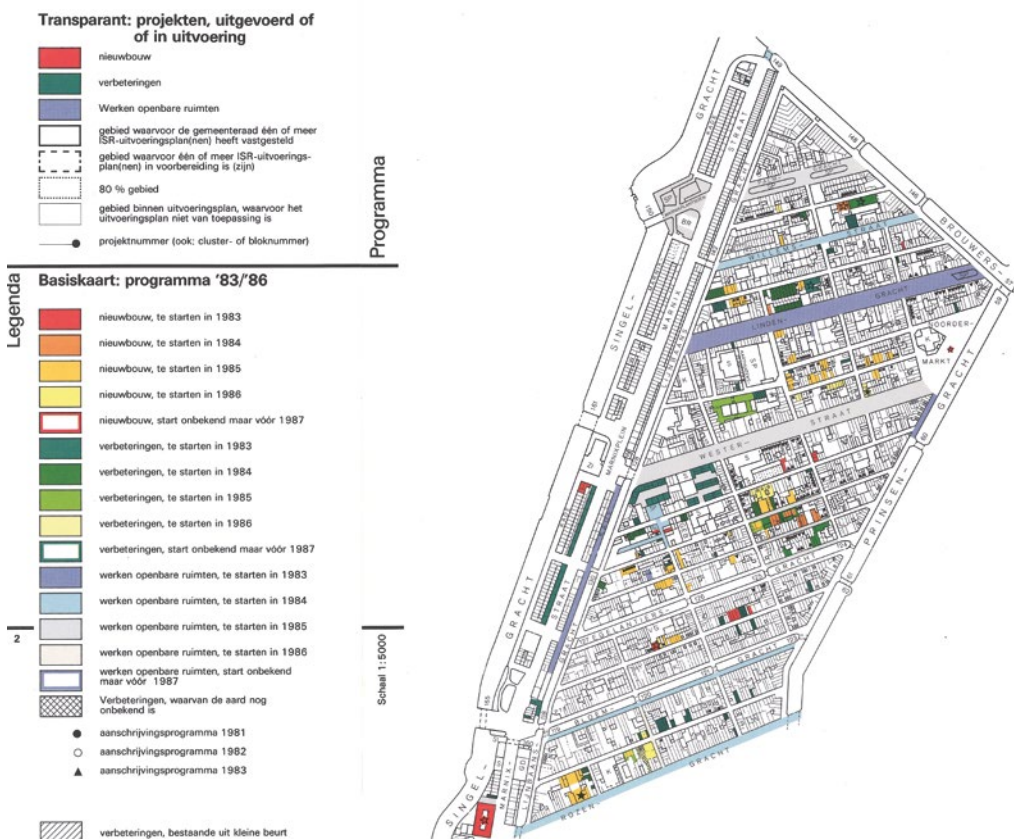
onder de Monumentenwet valt. (...) Dit vooruitzicht is evident onzinnig, maar dat betekent derhalve ook dat de toekomst van de Monumentenzorg niet gelegen kan zijn in het voortdurend uitbreiden van het aantal beschermenswaardige objecten: die aanpak hoort bij het genoemde defensieve beleid. De toekomst van de Monumentenzorg ligt in haar integratie met de andere instrumenten en takken van bestuur die zich met de ruimtelijke inrichting en de transformatie van Nederland bezighouden. Met andere woorden: de toekomst van de Monumentenzorg is dat zij zichzelf transformeert.<sup>41</sup>

Die transformatie zou dan het volgende karakter moeten krijgen:

In de gedachtevorming die daarover momenteel plaatsvindt, lijkt het soms alsof het stedenbouwkundig monument een grotere broer is van het architectonisch monument, hij heeft alleen een wat moeilijker karakter, niemand begrijpt hem. Zou het niet beter zijn dat de Monumentenzorg, geholpen door de invitatie van de Vierde Nota en door eigen oriëntaties bij de participanten van de planning, haar veld zou verruimen tot



Afbeelding 15: Het stadsvernieuwingsplan (1983-1986) voor de Jordaan in Amsterdam is een voorbeeld van een integrale aanpak van stadsvernieuwing waar behouden en vernieuwen samen komen in een programma.



<sup>41</sup> Woud, van der, A. (1989), 'Een monumentale toekomst', in: *Bulletin KNOB*, nr. 1, p. 9.

de ruimtelijke orde van stad en platteland als geheel? (...) In zo'n situatie zou ze zich niet alleen meer uitspreken over de kleur van een gevel, het vergroten van een raam of het herbestemmen van een monument, maar ook over het profiel van een sloot, zelfs over de uitgangspunten voor een herverkaveling. De ruimtelijke kwaliteit zou vanuit de visie van de Monumentenzorg op een bepaalde plek gediend kunnen zijn met de afbraak van een stadswijk, met de zorgvuldige restauratie van de Pijp in Amsterdam, met plaatselijke ontbossing van de Veluwe, met ruimtelijke verwildering en verval in sommige delen van Groningen, Drenthe en Brabant, met elders een aanzienlijke verhoging van het grondwaterpeil.<sup>42</sup>

## 6.5 Ruimtelijke kwaliteit

De hierboven bepleite positie van de monumentenzorg is volgens Peter van Dun, in de jaren tachtig binnen de Rijksdienst voor de Monumentenzorg nauw betrokken bij de aanwijzing van gezichten, voor een deel al aan de orde:

Aanvankelijk onder de oppervlakte, is toch de laatste decennia een visie op monumentenzorg ontstaan die meer de nadruk legt op een kwalitatieve begeleiding van de ontwikkeling van de gebouwde omgeving, in plaats van deze ontwikkeling tegen te gaan door het fixeren van het laatste of voorlaatste stadium. Vooral het element van de beschermde stads- of dorpsgezichten heeft tot deze accentverschuiving bijgedragen. Het 'monumentale' is qua vorm en functie onderdeel geworden van een op de totale omgeving gericht beheersbeleid. Hierbij is het wetenschappelijke uitgangspunt een middel bij het in stand houden van

belangrijke cultuurhistorische gebouwen en biedt het sociaal-economische uitgangspunt mogelijkheden voor het weer in roulatie brengen van 'afgestoten' objecten. Bevriezing of mummificering van het bestaande – voorzover dit ooit mogelijk is op technische en architectonische gronden – is hierbij geen doel meer. Primair staat het functieherstel en de vorm wordt als afgeleide gezien.<sup>43</sup>

En jaren later in een terugblik:

Ruimtelijke kwaliteit heeft alles te maken met de herkenbaarheid en identiteit van de leefomgeving. Aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten op basis van de Monumentenwet vormt een belangrijke ondersteuning van lokaal ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Het gaat daarbij om doelbewust en zorgvuldig omgaan met en creatief inspelen op de aanwezige cultuurwaarden. Tevens zal gezocht worden naar mogelijkheden om het instrument van aanwijzing uit de Monumentenwet te benutten als een stimulans in het omgaan met ruimtelijke ingrepen en cultuurhistorische waarden van grotere gebieden.' (...) Met deze uitspraak van de 'Minister belast met de ruimtelijke ordening' is aan het sinds 1961 bestaande instrument van beschermde stads- en dorpsgezichten een brede dimensie toegekend. Op grond van de Notitie over het rijksbeleid inzake ruimtelijke kwaliteit [uit 1995] wordt het aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten niet meer gezien als 'een aanvulling van een stedenbouwkundige verzameling van cultuurhistorische waarde', maar ingezet ter formele onderbouwing van ruimtelijke kwaliteit en ter stimulering van culturele continuïteit. Daar de monumentenzorg een dergelijke 'dynamische' toepassing van de Monumentenwet met argwaan beschouwt, is er tot op de dag van vandaag een afstand blijven bestaan tussen de monumentenzorg en de planologie.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Idem, pp. 8-9.

<sup>43</sup> Dun, van, P. (1989), 'Monumentenzorg stimulant voor bouwbeleid. Kwaliteitsbeheer nadruk op dynamiek historische ontwikkelingen, in: *Architectuur/Bouwen*, nr. 10, pp. 32-33.

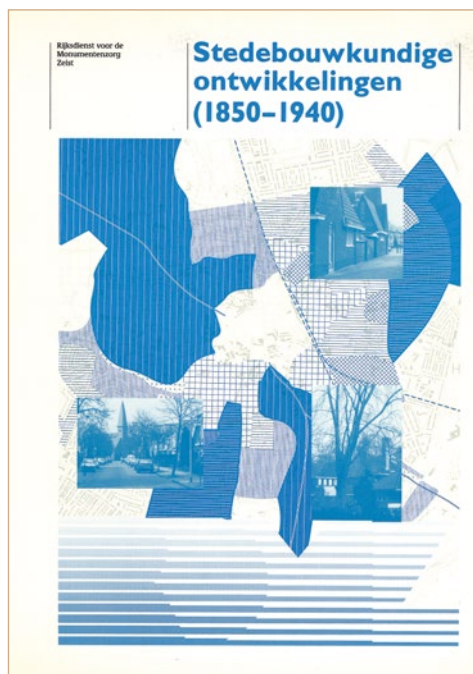
<sup>44</sup> Dun, van, P. (1997), 'Vijftig jaar stedenbouwkundige monumentenzorg', in: *In dienst van het erfgoed; Rijksdienst voor de Monumentenzorg 1947-1997*, p. 167.

## 7.1 MIP en MSP

De bescherming van stads- en dorpsgezichten beperkte zich aanvankelijk tot gebieden met een ontwikkelingsbasis van vóór 1850. De binnenstad Amsterdam was één van de laatste gezichten waarvoor de wettelijke aanwijzingsprocedure werd gestart. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de gemeente Amsterdam organiseerde hiervoor in 1989 apart een symposium waarin de spanning tussen behoud van het karakter en de vitaliteit en dynamiek van de binnenstad centraal stond.<sup>45</sup> Met de afronding van het 'oude' aanwijzingsprogramma kon het Rijk zich volledig richten op het beschermen van de 'jongere stedenbouw en bouwkunst' (bouwperiode 1850-1940). Dit bracht een nieuw perspectief met zich mee. Tot dusver waren voornamelijk historisch gegroeide stads- of dorpsbeelden beschermd. Binnen de jongere bouwkunst lag het zwaartepunt meer op ontworpen gebieden en ensembles ontstaan vanaf 1850, die door de tijd heen slechts beperkt zijn veranderd.

Tussen 1986 en 1992 heeft de Rijksdienst voor de Monumentenzorg met het 'Monumenten Inventarisatie Project' (MIP) een landsdekkende inventarisatie laten uitvoeren door provinciale en grootstedelijke MIP-teams. De hieruit onderscheiden 'gebieden met bijzondere waarden' dienden als basis voor de selectie van de van rijkswegen te beschermen stads- of dorpsgezichten. Vervolgens is in de periode van 1991-2006 met het 'Monumenten Selectie Project' (MSP) bepaald welke gebieden worden voorgedragen voor bescherming. Ter voorbereiding van het selectieproject hebben MSP-teams per inventarisatiegebied een 'indicatieve lijst' opgesteld van beschermde stads- of dorpsgezichten. Bovendien werd het oordeel gevraagd van een MSP-begeleidingscommissie. Na een eerste overleg met gemeenten vielen sommige gebieden af. In totaal zijn 161 gezichten geselecteerd uit de periode 1850-1940.

Bij de uitvoering van het MIP bleek stedenbouwkundige kennis, van belang voor de beschrijving en cultuurhistorische onderbouwing, onvoldoende aanwezig. De focus lag daarnaast teveel



Afbeelding 16: In 1987 werd in het rapport *Stedenbouwkundige ontwikkelingen (1850-1940)*, stil gestaan bij de aanwijzing van de eerste lichting beschermde gezichten en de criteria die zouden moeten gelden bij de aanwijzing van gebieden uit de bouwperiode 1850-1940.

op stedelijke gebieden. Ook waren er verschillen in begrenzing, kwaliteit en diepgang per provincie. Deze knelpunten leidde tot aanpassing van de handleiding van het MIP.<sup>46</sup> In het rapport *Stedenbouwkundige ontwikkelingen (1850-1940)*<sup>47</sup> worden in een terugblik op de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten voor de oudere stedenbouwkundige ontwikkelingen als belangrijkste criteria genoemd:

1. Structurele en visuele samenhang (gaafheid).
2. Herkenbaarheid ontwikkelingsproces en functioneel karakter (tijdsfactoren als ruimtelijk herkenbaar gegeven).

Vervolgens zijn voor de jongere stedenbouw 'kwantiteit (zeldzaamheid)' en 'de mate waarin sprake is van een pioniers-karakter' als nieuwe beoordelingscriteria aan de voorgaande toegevoegd. Dit resulteerde in een handleiding in 1991 voor het MSP met de volgende selectiecriteria: cultuurhistorische waarden, historisch-ruimtelijke of stedenbouwkundige waarden, situationele waarden, gaafheid/herkenbaarheid en zeldzaamheid.<sup>48</sup> Een nieuwe

<sup>45</sup> Verantwoording, inleidingen, discussie en conclusies van het symposium 'Een dynamisch gezicht, Amsterdam binnen de Singelgracht als beschermd stadsgezicht', gehouden op 25 mei 1989 te Amsterdam, Rijksdienst voor de Monumentenzorg/Gemeentelijk bureau Monumentenzorg Amsterdam (1989). Het zou overigens nog tot 1999 duren voordat het beschermde stadsgezicht Amsterdam binnen de Singelgracht werd aangewezen

<sup>46</sup> Nijhof, P. (1996), 'Het MIP: omzien in bewondering', in: Monumentenzorg, dynamiek in behoud, pp. 234.

<sup>47</sup> *Stedenbouwkundige ontwikkelingen (1850-1940)*, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1987), p. 86.

<sup>48</sup> *Handleiding Selectie en registratie Jongere Stedenbouw en Bouwkunst (1850-1940)*, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (1991), pp. 25-32.



handleiding - *Handleiding Selectie en registratie Jongere Stedebouw en Bouwkunst (1850-1940)*- gaf vervolgens de criteria om uit de gebieden met bijzondere waarden van het MIP een selectie te maken. De geïnventariseerde wijken, structuren of ensembles moesten van 'nationale betekenis' zijn om voor bescherming van rijkswege in aanmerking te komen. De specifieke kenmerken en waarden van elk geselecteerd gezicht zijn vastgelegd in een beschrijving met kaarten.

## 7.2 Selectiecriteria

In de *Handleiding Selectie en registratie Jongere Stedebouw en Bouwkunst (1850-1940)* zijn de criteria voor de selectie van beschermde gezichten als volgt uitgewerkt:<sup>49</sup>

### I Cultuurhistorische waarden

1. Belang van het gebied als bijzondere uitdrukking van (een) culturele, sociaal-economische en/of geestelijke ontwikkeling(en);
2. Belang van het gebied als bijzondere uitdrukking van (een) geografische, landschappelijke en/of bestuurlijke ontwikkeling(en);
3. Belang van het gebied als bijzondere uitdrukking van (een) technische, structurele en/of functionele ontwikkeling(en);
4. Belang van het gebied wegens innovatieve waarde of pionierskarakter.

### II Historische-ruimtelijke of Stedenbouwkundige waarde

1. Belang van het gebied voor de geschiedenis van de ruimtelijke ordening en/of stedenbouw;
2. Belang van het gebied wegens de bijzondere samenhang van functies, schaal, verschijningsvorm van bebouwing, wegen, wateren, groenvoorziening en open ruimten, mede in relatie tot de regionale of lokale ontwikkelingsgeschiedenis;
3. Belang van het gebied wegens hoogwaardige ruimtelijke, esthetische en/of functionele kwaliteiten, op basis van een herkenbaar stedenbouwkundig concept;
4. Belang van het gebied wegens bijzondere verkaveling, inrichting van de openbare ruimte en/of specifieke functies;

### III Situationele waarden

1. Belang van het gebied wegens de bijzondere samenhang van historisch-ruimtelijke, structurele, esthetische en/of functionele kwaliteiten van bebouwde en onbebouwde ruimten in relatie tot hun stedelijke of landschappelijke omgeving;
2. Belang van het gebied wegens de hoogwaardige kwaliteiten van de aanwezige bebouwing (monumenten) en hun groepering in relatie met groenvoorziening, wegen, wateren en/of terreingesteldheid.

### IV Gaafheid/Herkenbaarheid

1. Belang van het gebied wegens de herkenbaarheid of gaafheid van de (oorspronkelijke) historisch-ruimtelijke structuur, bebouwing en functionele opzet als geheel;
2. Belang van het gebied wegens de architectonische gaafheid van de (oorspronkelijke) bebouwing;
3. Belang van het gebied wegens de structurele en/of visuele gaafheid van de stedelijke of landschappelijke omgeving.

### V Zeldzaamheid

1. Belang van het gebied wegens de unieke verschijningsvorm vanuit historisch-ruimtelijk, stedenbouwkundig, functioneel en/of landschappelijk oogpunt;
2. Uitzonderlijk belang van het gebied wegens één of meer onder I t/m IV genoemde kwaliteiten.

Zoals eerder toegelicht zijn de beschrijvingen van de eerste lichting beschermde gezichten kernachtig en gaan in op de schoonheid en beleving van het gebied. In de aangewezen gezichten na de nota *Herinventarisatie van stads- en dorpsgezichten* staan de ontwikkelingsgeschiedenis en de stedenbouwkundige karakteristiek meer centraal. De beschrijvingen van de gezichten uit de periode 1850-1940 zijn meer gedetailleerd van aard en gaan uit van bovengenoemde selectiecriteria. De toelichtingen bij het aanwijzingsbesluit weerspiegelen daardoor de veranderende opvattingen over de waardering van historische gebieden.<sup>50</sup> Omdat provincies en de grote steden in het kader van MSP zelf de beschrijvingen maakten, zijn er wel grote verschillen aanwezig in de uitwerking. Dat geldt ook voor eventueel opgenomen kaarten die ingaan op de ontstaansgeschiedenis en de ruimtelijke waardering.

<sup>49</sup> Idem, p. 23.

<sup>50</sup> Vries-Oosterveen, de, A. (2011), *Beschermde stads- en dorpsgezichten, Analyse van de toelichtingen*, Stagerapport Erfgoedstudies VU, pp. 20-24.



Afbeelding 17: Beschermd gezicht Kloosterdorp Steyl is een voorbeeld van een gebied dat nagenoeg geheel in de periode 1850-1940 is gebouwd. Drie missiecongregaties bouwden er verschillende kloosters en legden omvangrijke tuinen aan.

Kenmerkende gebieden uit de periode 1850-1940 zijn de laat-negentiende-eeuwse en vroeg-twintigste-eeuwse stedelijke uitbreidingen, zoals in Nijmegen en Dordrecht. Steden die voorheen nagenoeg onbekend waren met het instrument kregen vanwege die stedelijke uitbreidingen ook beschermde gezichten in hun gemeentegrenzen. Voorbeelden zijn de aangewezen arbeiderswijken en villawijken in Hilversum, Hengelo en Heerlen. In Den Helder is de gehele negentiende-eeuwse stelling ten zuiden van de stad aangewezen als beschermd gezicht en ten zuiden van Venlo is het Kloosterdorp Steyl zo'n beschermd gebied dat voornamelijk in de MSP-periode is ontstaan. Geleidelijk kwam er ook meer aandacht voor cultuurlandschappelijke eenheden, zoals landgoed Haarzuilens of de landgoederenzone Wassenaar-Voorschoten-Leidschendam-Voorburg. Ontginningsbieden (bijvoorbeeld Helenaveen en Ravenswoud) kwamen ook in aanmerking, zolang er sprake is van een landschappelijke structuur met daarin een historische en visuele relatie tussen bebouwing(-spatronen) en omliggende terreinen.

Voor zowel de inventarisatie als voor de selectie is gebruik gemaakt van de aanwezige kennis bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en van lokale en regionale kennis. De provincies speelden een grote rol in de zogenaamde provinciale MSP-teams die de selectie voorbereidden. De

Commissie Bescherming en Ontwikkeling, onder leiding van John Wevers, zorgde voor de beleidsafstemming en toetste daarbij op draagvlak en toekomstperspectief van het gezicht. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van het Atelier Rijksbouwmeester, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De gemeente onderzocht in overleg met de rijksdienst hoe de plaatselijke belanghebbenden en betrokkenen staan tegenover een aanwijzing als beschermd gezicht. De aanwijzingsprocedure ging pas van start als de gemeente daartoe een verzoek indiende bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg vervulde in veel gevallen een adviserende rol bij planvorming in de te beschermen gebieden en bij de bestemmingsplanprocedure conform art. 10 van het *Besluit op de Ruimtelijke Ordening*.

## Waarderingskaart Haarzuilens

### Legenda

- grens beschermd dorpsgezicht
- parkbos
- ▨ eendenkooi
- ▨ gebied behorend tot oorspronkelijk parkontwerp
- open gebied met opstreckende verkaveling
- ▨ gedifferentieerd landschap
- dorpsbebouwing en lintbebouwing
- markante bebouwing in het landelijk gebied
- boomgroepen

0 500 1000 m



© RCE, e-KS/BB  
4 november 2013

Topografie © Topografische  
Dienst Kadaster  
Apeldoorn, 2011



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap



Kaart 4

Waarderingskaart

Afbeelding 18: Voor veel beschermde gezichten zijn ook waarderingskaarten opgesteld, zoals voor Landgoed Haarzuilens dat inclusief het voor het landgoed verplaatste dorp als cultuurlandschappelijke eenheid beschermd is.

### 7.3 Bescherming en ontwikkeling

De Commissie Bescherming en Ontwikkeling kwam in 1997 met een manifest dat zich richt op de werking van beschermde stads- en dorpsgezichten.

*De commissie treedt nu in de openbaarheid met een pleidooi voor ruimere toepassing van het instrument 'beschermde stads- en dorpsgezicht', omdat haars inziens de mogelijkheden die dit instrument biedt voor ruimtelijk kwaliteitsbeleid tot nu toe onderbelicht zijn gebleven. Het instrument wordt te statisch toegepast, er bestaan hardnekkig misverstanden over ('dan mag er niets gebeuren'), coördinatie ontbreekt en het instrument wordt te weinig benut als ingrediënt voor een integrale visie. Met dit manifest brengt de commissie een constructiever, dynamischer toepassing van het instrument onder de aandacht.<sup>51</sup>*

De commissie zocht vooral aansluiting bij het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' en het architectuur- en ruimtelijk beleid, zoals de *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening* en de architectuurnota's uit 1991 en 1996. Cultuurhistorie zou als wezenlijk bestandsdeel van ruimtelijke kwaliteit gezien moeten worden. Het beschermde gezicht zou ingezet moeten worden om bestaande ruimtelijke kwaliteiten 'te onderkennen, te behouden en verder te ontwikkelen'. De Commissie Bescherming en Ontwikkeling pleitte daarnaast voor het nadrukkelijk inbedden in 'een cultureel geladen visie op de ontwikkeling van hele gebieden', dus niet alleen beschermde gezichten.

Bovenstaande invalshoek stond in 1999 ook aan de basis van de *Nota Belvedere*. De nota Belvedere is opgesteld om de tegenstelling tussen behoud en ontwikkeling te overbruggen. Ruimtelijke ontwikkeling kan bijdragen aan instandhouding van cultuurhistorische elementen

<sup>51</sup> *De ruimte in de tijd geplaatst, nieuwe wegen op historische gronden*, Commissie Bescherming en Ontwikkeling (1997), p. 12.

door ze in te passen en een nieuwe functie te geven. Omgekeerd voegt cultuurhistorie kwaliteit toe aan de culturele dimensie van een ruimtelijke inrichting. Belvedere had als doelstelling de cultuurhistorische identiteit sterker richtinggevend te laten zijn voor de inrichting van de ruimte, en het rijksbeleid moest daarvoor goede voorwaarden scheppen.<sup>52</sup> ‘Behoud door ontwikkeling’ en ‘cultuurhistorie als inspiratiebron’ waren het devies. Tussen 1999 en 2009 zijn veel projecten via de stimuleringsregeling Belvedere

ondersteund, waaronder een aantal projecten in en over beschermde stads- en dorpsgezichten.

Ter ondersteuning van op te starten en lopende aanwijzingstrajecten in het kader van het MSP bracht de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed in 2002 een brochure uit. Daarin werd aandacht besteed aan de aanwijzingsprocedure en enkele praktijkvoorbeelden hoe om te gaan met de bescherming van cultuurhistorisch waardevolle gebieden.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> *Nota Belvedere*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (1999), p. 7.

<sup>53</sup> *Bescherming van stads- en dorpsgezichten*, Brochure wet- en regelgeving, Rijksdienst voor de Monumentenzorg (2002).



Afbeelding 19: Tijdens het project 'Bescherming & Bestemming' wordt aanbevolen ook de opgave voor wederopbouwgebieden te formuleren. Het dorp Nagele, voorbeeld van het naoorlogse Nieuwe Bouwen, is zo'n gebied. (bron: gemeente Noordoostpolder)

## 8.1 Beschermen en bestemmen

Met het opgaan van het Stadsvernieuwingsfonds in het Investeringsbudget Stedelijk Vernieuwing (ISV) in 2000 verdween de beleidsrelatie met stads- en dorpsgezichten. De betrokkenheid van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg bij de stedelijke vernieuwing werd hiermee ook minder. De betrokkenheid beperkte zich tot aanwijzing van gezichten en advisering over ruimtelijke plannen voor beschermde gezichten op lokaal niveau en via de Provinciale Planologische Commissies. Met de nota Belvedere was het rijksbeleid gericht op het stimuleren van een brede verankering van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. Het credo 'behoud door ontwikkeling' sloeg aan en droeg bij aan de emancipatie van cultuurhistorie tot een volwaardig planologisch belang. De toenemende aandacht voor cultuurhistorie had en heeft echter ook tot gevolg dat steeds meer gemeenten zelf gemeentelijke beschermde gezichten aan gingen wijzen, op basis van een gemeentelijke monumentenverordening.<sup>54</sup>

De toepassing en werking van het rijksinstrument beschermd gezicht bleef echter onderwerp van discussie. De Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de Universiteit van Wageningen zetten in 2004 het project 'Bescherming & Bestemming' op. In de conclusies van het slotdocument van dit project wordt ingegaan op de reikwijdte van het instrument. De stedenbouwkundige component van het instrument raakt de kwaliteit van de leefomgeving. De planologische component raakt de vitaliteit van het beschermd gezicht. Het instrument biedt vanwege de rijksaanwijzing rechtszekerheid en continuïteit, bij toekomstige wijzigingen van het bestemmingsplan zal de historische factor steeds een centrale rol spelen.

*Investerings die passen binnen de historische identiteit worden daarmee gestimuleerd. Eerder onderzoek van Aussems & Partners heeft aangetoond dat binnen gezichten een stabiel vastgoedklimaat heerst dan daarbuiten.*<sup>55</sup>

Het psychologische effect wordt geroemd, bijvoorbeeld de gevoelens van trots vanwege het exclusieve karakter van een beschermd stads-

dorpsgezicht. Dit bewerkstelligt publiek en politiek draagvlak, twee voorname pijlers voor ruimtelijk beleid. Beperkingen van het instrument worden ook geconstateerd, met name het op terrein van welstand. Als aanbeveling wordt gesteld het instrument te actualiseren. Advisering over ruimtelijke plannen in beschermde gezichten door de rijksdienst zou eenduidiger en transparanter moeten. Verder wordt er aangestuurd op verbeteren van de communicatie over het instrument en het versterken van de betrokkenheid van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De nieuwe toelichtingen zouden meer op de maatschappelijke processen gericht moeten worden. Tot slot wordt aanbevolen de opgave voor cultuurlandschappen en wederopbouwgebieden nader te formuleren.<sup>56</sup>

## 8.2 Nationaal Restauratiefonds

Het Nationaal Restauratiefonds voerde een eigen evaluatie uit. Deze organisatie verrichtte tevens een onderzoek naar een stimulerend financieringsinstrument voor eigenaren van panden in beschermde gezichten. Omdat het beschermd gezicht volgens het fonds schijnbaar alleen lasten met zich mee brengt en het Rijk geen zicht had op de effecten van het gezichtenbeleid, heeft het Nationaal Restauratiefonds in 2006 de effectiviteit daarvan geïnterpreteerd. Vervolgens is de wenselijkheid van een financieringsinstrument bekeken.

Het Nationaal Restauratiefonds heeft gesprekken met gemeentelijke ambtenaren monumentenzorg gevoerd die van mening waren dat het huidige instrument een solide basis vormt voor de bescherming en instandhouding van de beschermde stads- en dorpsgezichten. De (verplichte) beschermende bestemmingsplannen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de instandhouding en de gewenste ontwikkeling van de gezichten. De monumentenambtenaren gaven verder aan dat zowel onder de bewoners van de gezichten als onder het gemeentebestuur sprake is van voldoende draagvlak voor het bestaande beleid. Zo stuit de aanwijzing van de nieuwe gezichten niet op grote problemen. Overigens gaven zij wel aan dat goede voorlichting aan bewoners over de consequenties van een aanwijzing van

<sup>54</sup> Provincies kunnen ook provinciale gezichten aan wijzen op basis van een provinciale verordening. Zij maken hier geen gebruik van, met uitzondering van de provincie Noord-Holland, die in 1993 het enige provinciale beschermde gezicht (Barsingerhorn) van Nederland heeft aangewezen.

<sup>55</sup> Valk, van der, A., en J.P. Corten (2005), *Een functie voor het verleden*, Slotdocument van het project Bescherming & Bestemming, pp. 22-23.

<sup>56</sup> Idem, pp. 21-28.



Afbeelding 20: Gezichten hebben een waardevolle labelfunctie omdat de status betekenis heeft voor bewoners, overheden en marktpartijen. Dit geldt ook voor het in 2007 aangewezen beschermd gezicht Stelling Den Helder waar deze postkaart is uitgebracht.

groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak. Samenvattend worden in de evaluatie drie gevolgen van een aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezichten onderscheiden:

- *Doorschietende bescherming: een gezicht wordt door het beleid bevroren waardoor de functie verdwijnt doordat ontwikkelingen niet meer mogelijk zijn, resulterend in een 'openlucht museum'. Tevens kan door het strikte beschermingsbeleid een groot contrast ontstaan tussen het beschermde gedeelte en de nabije omgeving.*
- *Ontbreken van een gemeentelijke visie: geen goed bestemmingsplan, waardoor beslissingen op ad-hoc basis worden genomen en continuïteit niet gewaarborgd is.*
- *Succesvolle bescherming: plannen waarin een goed evenwicht bestaat tussen een levensvatbare functie en borging van de structuur.*<sup>57</sup>

In haar jaarboek van 2007 heeft het Nationaal Restauratiefonds aandacht gevraagd voor de meerwaarde van het instrument, vooruitlopend op een aangekondigde modernisering van de monumentenzorg door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In de uitgave geven verschillende bij de materie betrokken

personen hun visie op het functioneren van het instrument beschermd gezicht en mogelijke toepassing voor wederopbouwgebieden. Op basis van de historie van het instrument zijn 'wijze lessen' getrokken voor de toekomst. Zo wordt aandacht gevraagd voor het uitbreiden van kennis over cultuurhistorie in stedenbouwkundig perspectief en het maken van scherpe keuzes ten aanzien van de te beschermen cultuurhistorische waarden. Ook wordt ervoor gepleit dat het Rijk betrokken moet blijven bij de aanwijzing van gezichten, handhaving en het consistentere uitvoeren van beleid.

Gemeenten met gebieden die als zeer waardevol zijn aangemerkt zouden volgens het Nationaal Restauratiefonds beter geëquipeerd moeten worden als het om juridische mogelijkheden voor bescherming gaat. Het huidige instrument biedt namelijk onvoldoende waarborgen voor het tegen gaan van sloop en vernietiging. Ter ondersteuning van een goede doorwerking van de beschermingsdoelen werd aanbevolen financiële middelen beschikbaar te stellen.<sup>58</sup> Tot slot werd het Rijk opgeroepen het instrument te evalueren, zodat aan de hand van succesfactoren en faalfactoren bekeken kan worden hoe de door-

<sup>57</sup> *Beschermde stads- en dorpsgezichten: De effectiviteit van het beleidsinstrumentarium*, Nationaal Restauratiefonds (2006), pp. 17-18.

<sup>58</sup> *Monument en beschermd stads- en dorpsgezicht*, Jaartheme 2007, Nationaal Restauratiefonds (2007), pp. 67-69.



Afbeelding 21: De Grote Markt in Bergen op Zoom was in de jaren zeventig nog een parkeerplaats. Tegenwoordig zet de gemeente sterk in op behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het stadsgezicht via een Beeldkwaliteitsplan Binnenstad en een Nota Openbare Ruimte.

werking verbeterd kan worden. Het Nationaal Restauratiefonds wou hiermee gezamenlijk de impasse te doorbreken waar het instrument in terecht is gekomen.<sup>59</sup>

Het Nationaal Restauratiefonds heeft zich actief ingezet om eigenaren van panden in beschermde gezichten te ondersteunen. In samenwerking met gemeenten is daarvoor de Cultuurfondshypothek opgezet. In sommige gemeenten kunnen eigenaren van beeldbepalende panden in beschermde stads- en dorpsgezichten bij restauratie een goedkope lening krijgen. Dit is een hypotheek met een lage rente om de kosten voor restauratie of onderhoud (deels) te financieren.

### 8.3 Evaluatie ‘Over een andere boeg?’

In 2006 zijn de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek samengegaan in de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten. Met de modernisering van de monumentenzorg in aantocht was de

Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten gestart met een evaluatie van het gezichtenbeleid, uitgevoerd door bureau Novioconsult.<sup>60</sup> De doelstelling was inzicht te krijgen in de mogelijke toepassing van het instrument beschermde stads- of dorpsgezicht voor naoorlogse gebieden evenals een terugblik op het MSP-programma voor beschermde gezichten. Het project is in overleg met verschillende interne en externe betrokkenen uitgevoerd. Uit de evaluatie kwam een aantal verworvenheden en verbeterpunten naar voren. Zo hebben gezichten een waardevolle labelfunctie; de emotionele waarde van het instrument en de betekenis die daar door bewoners, overheden en marktpartijen aan wordt gehecht. Gezichten hebben ook een waardevolle juridische functie; het biedt gemeenten mogelijkheden om maatwerk te leveren en bescherming veilig te stellen. Gezichten hebben daarnaast een waardevolle beleidssturende functie, door bij lokaal ruimtelijk beleid nadrukkelijk de cultuurhistorische waarden als uitgangspunt te nemen voor toekomstige ontwikkelingen.

Kritiek was er ook. Een succesvolle en voortvarende uitvoering/toepassing van het instrument

<sup>59</sup> *Monument en beschermd stads- en dorpsgezicht*, Jaarhema 2007, Nationaal Restauratiefonds (2007), p. 96.

<sup>60</sup> *Over een andere boeg?*, Evaluatie MSP Stads- en Dorpsgezichten, NovioConsult-van Spaendonck (2008).



beschermd stads- of dorpsgezicht is gefrustreerd door een lage prioriteit bij het Rijk. Het instrument zelf ademt teveel de sfeer van behoud en conservering. De werking sluit niet aan op het actuele ruimtelijk beleid, het beschikbare ruimtelijk instrumentarium en behoeften op lokaal niveau. Meer aandacht zou moeten uitgaan naar de verbreding van kennis en inzicht bij het publiek en belangrijke stakeholders in de ruimtelijke arena. Bij de aanbeveling voor de wederopbouwperiode wordt geconstateerd dat gebrek aan besef en animo zorgvuldig omgaan met de naoorlogse cultuurhistorie bescherming in de weg staan, onder andere vanwege de her-

structureringsopgave. Novioconsult adviseerde te kijken naar een samenhangende strategie van enerzijds krachtig beschermen en anderzijds enthousiasmeren, ondersteunen en het inzetten van toegepaste kennis. Voorgesteld werd een landelijk top van wederopbouwgebieden te selecteren die juridisch beschermd zouden moeten worden. In een aantal bestaande gezichten zou ingezet moeten worden op het zenden en prikkelen door de meerwaarde aan te tonen van cultuurhistorie. Tot slot zou het rijksbeleid gericht moeten zijn op het generiek stimuleren van verankering van cultuurhistorie in het ruimtelijk beleid op gemeentelijk niveau.

## 9.1 Een lust, geen last

In juni 2008 organiseerde onderzoeksbureau Flexus AWC een themamiddag 'De grenzen van het beschermd stadsgezicht' in Utrecht. Tijdens deze middag werd een vrije discussie gevoerd over ontwikkelingen en transformaties, denkbeelden en dogma's, en toe te passen regelgeving. De onderzoekers zijn van mening dat het instrument beschermd stadsgezicht op veel vlakken ernstig te kort schiet. De analyse van het bureau werd wisselend ontvangen, uiteenlopend van herkenning tot de constatering dat wel een erg negatief beeld wordt geschetst.<sup>61</sup> De discussie speelde zich af tegen de achtergrond van de aangekondigde modernisering van de monumentenzorg. Om goed in te kunnen spelen op de hedendaagse opgave heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in 2007 besloten tot modernisering. In november 2008 zijn daartoe de contouren geschetst in *Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg (MoMo)*<sup>62</sup>, dat ter voorbereiding en als discussiestuk diende voor de later op te stellen *Beleidsbrief MoMo*.

In *Een lust, geen last* is ingezet op een integrale regelgeving waarbij cultuurhistorie in het begin van ruimtelijke processen wordt betrokken. Het aanwijzingsbeleid voor beschermde gezichten zou moeten worden stop gezet, want als cultuurhistorie volwaardig in de ruimtelijke ordening geborgd wordt vervalt de noodzaak om sectoraal te beschermen. De reacties uit het erfgoedveld op het voornemen cultuurhistorie als volwaardig afwegingskader te introduceren in de ruimtelijke ordening waren positief. Terughoudend werd gereageerd op het voornemen het instrument beschermd gezicht niet actief meer toe te passen. In de beleving werd hiermee aangestuurd op het einde van het instrument. Het debat over beschermde gezichten werd jarenlang gedomineerd door discussies over de werking van het instrument, maar sinds *Een lust, geen last* ging de discussie ineens over het voortbestaan van het instrument zelf.

Hoewel erkend werd dat de toepassing voor verbetering vatbaar is wezen veel partijen vooral op de positieve kanten van de bescherming, zoals de betekenis en de effectiviteit van het

instrument. Welstandszorg Noord-Holland is hierin het meest uitgesproken. In een 2009 uitgegeven atlas van beschermde stads- en dorpsgezichten in Noord-Holland wordt stil gestaan bij de praktijk. De informatievoorziening over gezichten wordt als gebrekkig aangemerkt. Bij ontwikkelingen blijkt het oude beeld of een 'nieuw' historisch beeld in de praktijk een grote rol te spelen. Alleen in de grotere gemeenten wordt gestreefd naar behoud van de historische structuur en het toevoegen van eigentijdse invullingen. Richtlijnen voor een vertaalslag naar een bestemmingsplan ontbreken, waardoor gemeenten zelf vaak het wiel moeten uitvinden. Niettemin wordt de meerwaarde van het instrument geroemd, zoals blijkt in een reactie op MoMo in de publicatie:

*Bij beschermde stads- en dorpsgezichten gebeurt in feite al wat minister Plasterk [van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap] in zijn Momo-visie voorstelt: de cultuurhistorische waarden worden vooraan in het planproces ingebracht. Dat de minister desondanks voorstelt het aanwijzingsbeleid voor beschermde stads- en dorpsgezichten te stoppen, is vanuit de praktijk gezien onbegrijpelijk. Wie weet hoe lastig het voor gemeenten nu al is om (de al door de Rijksdienst beschreven) cultuurhistorische waarden op een goede manier in het bestemmingsplan en andere planvormen in te bedden, begrijpt dat het voorstel ook weinig realistisch is.*<sup>63</sup>

Ook op andere terreinen kwam de meerwaarde van het instrument beschermd gezicht tot uiting. In de publicatie *Eigen haard is goud waard* wordt in 2009 stil gestaan bij het economische belang van beschermde historische stadskernen. Over het Laurenskwartier te Rotterdam wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat aanwijzing tot beschermd stadsgezicht een positieve kettengreactie teweeg kan brengen die geld oplevert. Dit geld kan benut worden voor de uitvoering van een masterplan.<sup>64</sup>

De emotionele betekenis van het instrument komt aan de oppervlakte bij bijeenkomsten waarbij het aanwijzingsbesluit van een beschermd stads- of dorpsgezicht formeel wordt overhandigd aan het gemeentebestuur. Bijvoorbeeld in 2009 in Brunssum waar, in aanwezigheid van minister Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de aanwijzing van de mijnkoloniën in Brunssum als beschermd gezicht wordt gezien als 'eerherstel' na een lange

<sup>61</sup> Themamiddag 'De grenzen van het beschermd stadsgezicht', Verslag presentaties en discussies, Flexus AWC (2008).

<sup>62</sup> *Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008).

<sup>63</sup> Beek, M., en A. van der Mark (2009), *Het ene gebied is het andere niet, Atlas van beschermde stads- en dorpsgezichten in Noord-Holland*, pp. 182-183.

<sup>64</sup> Bade, T., en G. Smid (2009), *Eigen haard is goud waard, over economische baten van cultuurhistorisch erfgoed*, p. 117.



Afbeelding 22: Dat een beschermd gezicht meer kan zijn dan een wettelijke aanwijzing kwam bij de aanwijzing van de mijnkoloniën in Brunssum, in aanwezigheid van minister Plasterk, aan het licht. Oud-mijnwerkers zien het als een soort 'eerherstel'.

periode van rigoreus opruimen van oude mijnbouwrelicten. De wethouder van de gemeente Brunssum stelde hierbij dat de herwaardering zorgt voor nieuwe impulsen en dat de status als beschermd gezicht 'hernieuwde trots en een nieuw elan' geeft aan Brunssum.<sup>65</sup>

Vanaf 2008 verrichtte ook de Erfgoedinspectie onderzoek naar de organisatorische, beleidsmatige en planologische verankering van beschermde stads- en dorpsgezichten. In sommige gevallen zijn aanbevelingen gedaan om cultuurhistorische kwaliteiten in het beschermde gezicht beter te waarborgen en de betrokkenheid van de gemeentelijke afdelingen voor cultureel erfgoed bij ruimtelijke ontwikkelingen te versterken. De *Beleidsbrief MoMo* kwam echter te vroeg om algemene conclusies te trekken, daarvoor waren nog te weinig gemeenten met beschermde gezichten onderzocht.<sup>66</sup>

## 9.2 Beleidsbrief MoMo

In september 2009 verscheen de *Beleidsbrief MoMo*. Zoals aangekondigd is de beleidsbrief gericht op generieke borging van cultuurhistorie in

de ruimtelijke ordening. De beschermde gezichten worden nu als voorbeeld gezien.

*Onderzoeken van de laatste jaren, door onder meer NRF en Novioconsult, beoordelen het instrument van de stads- en dorpsgezichten over het algemeen dan ook positief. Die borging van kwaliteit wil ik via het spoor van de ruimtelijke ordening in alle bestemmingsplannen laten meewegen.*<sup>67</sup>

Gemeenten moeten bij het vaststellen van alle bestemmingsplannen rekening gaan houden met cultuurhistorische waarden, dit wordt mogelijk gemaakt door een aanpassing van het *Besluit ruimtelijke ordening*. Een ander belangrijk punt uit de beleidsbrief is de aankondiging van een rijksstructuurvisie voor cultureel erfgoed. De rijksstructuurvisie is een instrument uit de nieuwe *Wet op de ruimtelijke ordening*. De gedachte achter dit besluit was dat het Rijk de ambitie voor gebiedsgerichte erfgoedzorg ook moet realiseren in de instrumenten die de ruimtelijke ordening voor het Rijk beschikbaar stelt. In de structuurvisie kan aangegeven worden welke waarden het Rijk in bestemmingsplannen verankerd wil zien. Als voorbeeld wordt het opnemen van stedelijke structuren uit de wederopbouwperiode van nationaal be-

<sup>65</sup> Timmer, P (2009). 'Minister Plasterk beschermt Brunssums mijnverleden', in: *Nieuwsbrief Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten*, nr. 2, p. 18.

<sup>66</sup> Voor meer informatie over de resultaten zie het recente eindrapport van de Erfgoedinspectie over zeven jaar inspectie-activiteiten, inclusief conclusies over en aanbevelingen voor het beleid ten aanzien van beschermde gezichten. 'Erfgoed in goede handen?', Erfgoedinspectie (2013).

<sup>67</sup> *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009), p. 22.

lang genoemd.<sup>68</sup> De aanwijzing van waardevolle gebieden uit de naoorlogse bouwperiode zal dus niet via de Monumentenwet 1988 maar via het spoor van de ruimtelijke ordening plaats vinden.

Het bestaande aanwijzingsprogramma voor beschermde gezichten in het kader van het MSP wordt gewoon afgerond. Over de toekomst van instrument beschermd gezicht wordt in de *Beleidsbrief MoMo* het volgende aangegeven:

*De evaluatie van de beschermde stads- en dorpsgezichten geeft nog twee aspecten die kenmerkend zijn. Ten eerste is er de zekerheid die de status van een beschermd gezicht biedt voor het behoud van de waarden van een gebied. Maar misschien nog wel belangrijker is de labelfunctie: de emotionele waarde die een aanwijzing heeft, en de betekenis die daar door bewoners, overheden en marktpartijen aan wordt gehecht. Dit zijn waardevolle verworvenheden, die van toepassing zullen blijven op de nu al bestaande beschermde stads- en dorpsgezichten. Deze zullen dus ook gewoon blijven bestaan.*<sup>69</sup>

*Naarmate het belang van de cultuurhistorie zwaarder meeweegt in de bestemmingsplannen, neemt de noodzaak van het aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten op grond van de Monumentenwet 1988 af. Op grond van de resultaten die op dit punt via de lijn van de WRO worden bereikt, zal ik, in overleg met IPO en VNG, bezien of er nog aanleiding is om nieuwe gezichten aan te wijzen via de Monumentenwet 1988. Bestaande gezichten behouden overigens gewoon hun titel, en ook hun huidige faciliteiten, omdat uit evaluaties is gebleken dat de titel positieve effecten heeft voor het betreffende gezicht.*<sup>70</sup>

Een wijziging van het vergunningenregime voor bouwen in beschermde gezichten werd wel doorgevoerd. Omdat het bij beschermde gezichten in beginsel vooral om de structuur en het karakter van het geheel gaat is in het kader van MoMo besloten de vergunningplicht voor bouwplannen in te perken. Kleine veranderingen in achtererfgebieden bijvoorbeeld doen vaak geen afbreuk aan het karakter. De vergunningplicht betekent niettemin een onnodige last voor de overheid en de burger. Per 1 januari 2012 is via de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* het aantal vergunningvrije activiteiten uitgebreid. Met name vanuit gemeenten en welstandsorganisaties kwam veel kritiek op deze wijziging.

### 9.3 Een nieuwe constellatie

Tegelijkertijd zijn verandering opgetreden in juridische en bestuurlijke verhoudingen die invloed hebben op het flankerend beleid rond beschermde gezichten. Via het welstandsbeleid bijvoorbeeld kunnen gemeenten bij het afgeven van bouwvergunningen rekening met het historische karakter van gebouwen in het gezicht. Welstandseisen kunnen in principe niet in bepalingen van een bestemmingsplan worden opgenomen. Wanneer het een beschermd stads- of dorpsgezicht betreft kan er echter wel sprake zijn van ruimtelijke relevantie, zo blijkt uit jurisprudentie.<sup>71</sup> In die zin biedt het bestemmingsplan dus ook juridische sturingsmogelijkheden om specifiek kleur- en materiaalgebruik te behouden en te bevorderen in beschermde gezichten.

De nieuwe *Wet op de ruimtelijke ordening* (2008) bracht een wijziging in de juridisch-planologische constellatie met zich mee. Met het wegvallen van de provinciale goedkeuring bij bestemmingsplannen werden Provinciale Planologische Commissies overbodig. Daardoor verminderde de afstemming tussen provincies en het Rijk over ruimtelijke plannen. Het rijksbeleid voor de ruimtelijke ordening zette ondertussen de lijn van decentralisatie voort. Dit kreeg uiteindelijk gestalte via de *Structuurvisie infrastructuur en ruimte* van het ministerie van Infrastructuur en Milieu uit 2012. Het Rijk toetst sindsdien geen bestemmingsplannen meer op een correcte doorwerking van nationale belangen, met uitzondering van eigendom- en beheerssituaties.<sup>72</sup> Als gevolg hiervan heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, sinds 2009 de opvolger van de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, geen toetsende rol meer bij de totstandkoming van beschermde bestemmingsplannen voor beschermde stads- en dorpsgezichten. Gemeenten kunnen in het informele voortraject van de planvorming wel een beroep doen op de kennis van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en deze om advies vragen. Het toezicht op het 'rekening houden met cultuurhistorische waarden bij opstellen van bestemmingsplannen' is sinds 1 oktober 2012 een provinciale taak geworden. Tegelijkertijd is daarbij de inspectierol van de Erfgoedinspectie

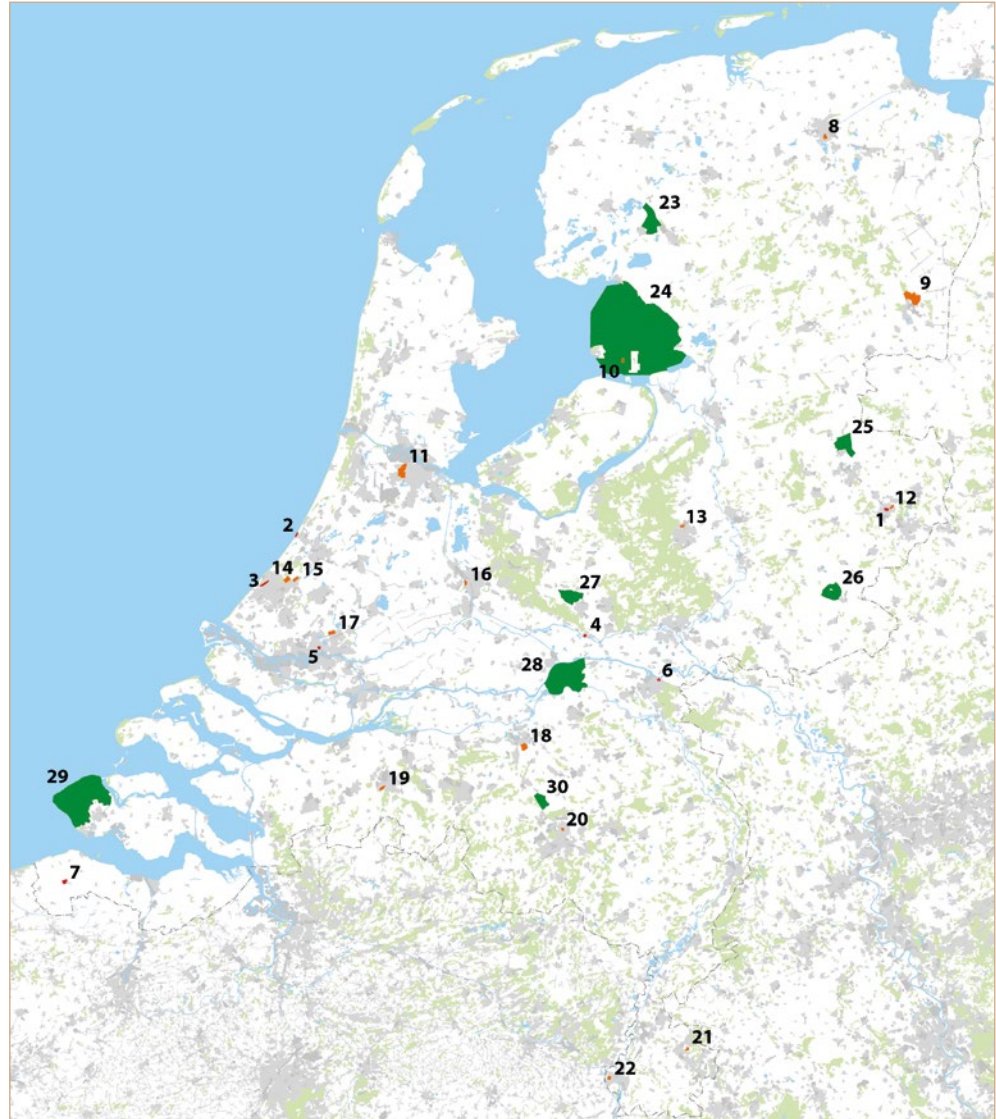
<sup>68</sup> Idem, p. 8.

<sup>69</sup> Idem, p. 29.

<sup>70</sup> Idem, p. 9.

<sup>71</sup> Uitspraak hoger beroep zaaknummer: 200701448/1, Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak (2007).

<sup>72</sup> *Structuurvisie infrastructuur en ruimte*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), p. 93.



Afbeelding 23: In de *Visie erfgoed en ruimte* zijn dertig wederopbouwgebieden geselecteerd. In plaats van aanwijzing als beschermd gezicht worden de kenmerken van deze gebieden geborgd via het ruimtelijk spoor en door middel van bestuurlijke afspraken.

voor cultuurhistorie –ook voor beschermde gezichten - overgedragen aan de provincies.<sup>73</sup>

#### 9.4 Van specifiek naar generiek

Met ingang van 1 januari 2012 is het gewijzigde *Besluit ruimtelijke ordening*, artikel 3.1.6, het vierde lid onder a, in werking getreden. Deze wijziging is een uitvloeisel van de *Beleidsbrief MoMo* uit 2009. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moeten gemeenten een beschrijving ge-

ven van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. De aangekondigde structuurvisie cultureel erfgoed in de beleidsbrief MoMo heeft geresulteerd in de *Visie erfgoed en ruimte* (2011), die complementair is aan de *Structuurvisie infrastructuur en ruimte*.

In de *Visie erfgoed en ruimte* zijn de contouren geschetst van het rijksbeleid voor een gebiedsgerichte erfgoedzorg. Deze gaat niet uit van louter bescherming, maar speelt juist in en haakt aan

<sup>73</sup> Deze bevoegdheden zijn overgedragen met de inwerkingtreding van de *Wet revitalisering generiek toezicht*.

op trends en maatschappelijke ontwikkelingen via vijf prioriteiten: levend landschap, eigenheid en veiligheid, herbestemming, werelderfgoed en wederopbouw. Met de benoeming van dertig nationale wederopbouwgebieden wordt invulling gegeven aan behoud en ontwikkeling via het ruimtelijk spoor en door middel van bestuurlijke afspraken met gemeenten. Beschermd stads- en dorpsgezichten blijven van belang voor het waarborgen van cultuurhistorische waarden in het nationaal ruimtelijk beleid.<sup>74</sup> Bij de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid hebben provincies en gemeenten meer verantwoordelijkheid gekregen.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed richt zich meer op het ontwikkelen en ontsluiten van generieke kennis ('van specifiek naar generiek'). Om daar invulling aan te geven was de rijksdienst reeds gestart met het opzetten van een handreiking voor gemeenten. De digitale *Handreiking erfgoed en ruimte* geeft aanknopingspunten voor verankering van erfgoed in het ruimtelijke domein. In de handreiking zijn de 'beschermd stads- en dorpsgezichten' als thema opgenomen, met informatie over bestemmingsplanregels, jurisprudentie en voorbeelden uit de praktijk.<sup>75</sup> Verder zijn er gidsen uitgegeven

over de doelstelling van het instrument en over het beschermend bestemmingsplan.<sup>76</sup> Het startpunt hierbij was dat ieder gezicht anders is, een eigen dynamiek kent en daarom ook een eigen instandhoudings- en ontwikkelingsopgave heeft. Een standaardbenadering wordt niet gegeven maar er zijn ter ondersteuning wel algemene uitgangspunten geformuleerd zoals die in de praktijk reeds worden toegepast.

#### 9.4 Blijvende discussie

Hoewel de inkt van de *Beleidsbrief MoMo* nog niet droog is blijft de roep om revitalisatie van het instrument aanwezig. Een voorbeeld is het rapport uitgebracht met de titel *Toekomst beschermd gezicht?* van het College van Rijksadviseurs, het Nationaal Restauratiefonds en de Technische Universiteit Delft uit 2011. Daarin is een aantal essays opgenomen over de werking van het instrument en de relatie met beleidsterreinen zoals landschap. Het rapport concludeert dat:

*...het instrument van het beschermd stads- en dorpsgezicht nog altijd bruikbaar is als middel voor formele erkenning van structuren en gebieden van nationale*



Afbeelding 24: In de digitale *Handreiking erfgoed en ruimte* is veel informatie te vinden over de doelstelling en toepassing van beschermd stads- en dorpsgezichten, waaronder deze twee in 2012 verschenen gidsen.

<sup>74</sup> Kiezen voor karakter, *Visie erfgoed en ruimte*, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011), p. 48

<sup>75</sup> *Handreiking erfgoed en ruimte*, thema beschermd stads- en dorpsgezichten (2012), <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreiking/erfgoedruimte>

<sup>76</sup> *Beschermd stads- en dorpsgezichten*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2012) en *Stads- en dorpsgezichten en het bestemmingsplan*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2012).

*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.<sup>77</sup>*

Voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaf deze conclusie geen aanleiding tot het bijstellen van het beleid. De discussie over de toekomst van het instrument en de omgang met jongere waardevolle gebieden heeft tijdens het proces van de *Beleidsbrief MoMo* plaatsgevonden. Het Rijk richt zich op de uitvoe-

ring van de *Visie erfgoed en ruimte* en het stimuleren van generieke borging van cultuurhistorie in het ruimtelijke domein. De aanbeveling sluit daarnaast aan bij de doelstelling van de *Visie erfgoed en ruimte* waarin wordt gekozen voor een gebiedsgerichte erfgoedzorg die inspeelt op maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen en het omgaan met de waardevolle gebieden uit de wederopbouwperiode. Bestuurlijke en juridische borging van de kernkwaliteiten, kennisontwikkeling en kennisontsluiting alsmede communicatie en draagvlakontwikkeling staan bij de bescherming van deze gebieden centraal.<sup>78</sup> Pas na 2015, het einde van de looptijd van het uitvoeringsprogramma van de *Visie erfgoed en ruimte*, kan een eerste balans worden opgemaakt over het gemoderniseerde gebiedsgerichte erfgoedbeleid.

<sup>77</sup> *Toekomst beschermd gezicht?*, College van Rijksadviseurs, Nationaal Restauratiefonds, Technische Universiteit Delft (2011), pp. 89-90.

<sup>78</sup> *Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte, Uitvoeringsprogramma 2013-2015, Wederopbouwgebieden*, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2012), p. 3.

---

## Publicaties en artikelen

---

**Altenburg, F.**, 'Wij zeggen altijd dat bescherming geen bevestiging is.' Over het oogmerk van én de omgang met beschermde stads- en dorpsgezichten. Een bundeling citaten uit ruim 45 jaar literatuur over dit onderwerp.' Rijksdienst voor de Monumentenzorg, versie 3 december 2001.

**Bade, T., en G. Smid**, *Eigen haard is goud waard, over economische baten van cultuurhistorisch erfgoed*, Arnhem 2009.

**Beek, M., en A. van der Mark**, *Het ene gebied is het andere niet. Atlas van beschermde stads- en dorpsgezichten in Noord-Holland*, Welstandszorg Noord-Holland i.s.m. Architectura & Natura, Amsterdam 2009.

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

**Cammen, van der, C. en L. de Klerk**, *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Houten 2003.

**Corten, J.P.**, 'De historische factor in de ruimtelijke ordening. Evaluatie van een beschermingsinstrument', in: *AGORA*, 2004, nr. 2, pp. 17-20.

**Dorpen in Nederland. Een toeristische gids naar meer dan 250 historische dorpen en stadjes**, The Reader's Digest N.V., Amsterdam 1983.

**Dun, van, P. en F.W. van Voorden**, 'Een twijfelachtige keuze? Beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten', in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1978, nr. 2, pp. 71-72.

**Dun, van, P.**, 'Friese Doorlopers', in: *Bouwen voor de smalle beurs, 100 jaar woningwet in Fryslân*, red. Weezel Errens, van, D., Leeuwarden 2002, pp. 21-24.

**Dun, van, P.**, 'Monumentenzorg stimulans voor bouwbeleid. Kwaliteitsbeheer nadruk op dynamiek historische ontwikkelingen', in: *Architectuur/Bouwen*, 1989, nr. 10, pp. 32-33.

**Dun, van, P.**, 'Vijftig jaar stedenbouwkundige monumentenzorg', in: *In dienst van het erfgoed; Rijksdienst voor de Monumentenzorg 1947-1997. Jaarboek Monumentenzorg 1997*, Zwolle/Zeist 1997, pp. 167-193.

**Fortgens, A.Ch.**, 'Beschermde stads- en dorpsgezichten: Inleiding tot de stedenbouwkundige monumentenzorg', in: *Planologische verkenningen*, deel 3, Den Haag 1982, pp. 72-76.

**Meurs, P.**, *De moderne historische stad, ontwerpen voor vernieuwing en behoud. 1883-1940*, NAI Uitgevers, Rotterdam 2000.

**Niemeijer, F.**, 'Bescherming van stads- en dorpsgezichten. Van beeld naar inhoud', in: *Bulletin KNOB* 2012, nr. 1, pp. 26-34.

**Nijhof, P.**, 'Het MIP: omzien in bewondering', in: *Monumentenzorg, dynamiek in behoud*, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Stichting Nationaal Restauratiefonds, Stichting Nationaal Contact Monumenten, Zeist 1996, pp. 225-245.

**Prins, L.**, 'Historische geografie en de bescherming van stads- en dorpsgezichten; een overzicht', in: *Historische geografie in meervoud*, red. Klerk, de, A.P., T. Stol en A.J. Thurkow, Utrecht 1984, pp. 67-77.

**Schut, A.C.**, 'Nieuwe inzichten, nieuwe spelregels. Veranderingen in het denken over bescherming', in: *Syllabus van de leergang dynamische bescherming van historische stadsgesichten*, PATO, Delft 1984.

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

**Timmer, P.**, 'Minister Plasterk beschermt Brunssums mijnverleden', in: *Nieuwsbrief Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten*, jaargang 4, nr. 2, Amersfoort 2009, pp. 16-18.

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



---

## Beleidsdocumenten

---

### **Advies Ruimtelijke Ordening,**

Advies van de MoMo-werkgroep RO, MoMo-werkgroep RO, juli 2008.

**Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg,** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2009.

**Beschermde stads- en dorpsgezichten: De effectiviteit van het beleidsinstrumentarium,** Nationaal Restauratiefonds, Hoevelaken 2006.

**Circulaire inzake het MSP** (over het 'nationaal belang' voor objecten, niet voor gezichten), H. d'Ancona, Den Haag, 1 juli 1994.

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

**Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg,** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2008.

**Erfgoed in goede handen?, Focus op de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor rijksmonumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologie,** Erfgoedinspectie, Den Haag 2013.

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

**Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte,** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 2011.

**Kiezen voor karakter, Visie erfgoed en ruimte, Uitvoeringsprogramma 2013-2015, Wederopbouwgebieden,** Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort 2012. Digitale versie: <http://www.cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/u4/Uitvoeringsprogramma%20VER%20Wederopbouwgebieden%20v1.o.pdf> (geraadpleegd 12-02-2013).

**Nota Belvedere,** Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Den Haag 1999.

**Over een andere boeg?, Evaluatie MSP Stads- en dorpsgezichten 1850-1940,** NovioConsult-van Spaendonck, Nijmegen 2008.

**Stedebouwkundige ontwikkelingen (1850-1940),** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 1987.

**Structuurvisie infrastructuur en ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig,** Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag 2012.

**Toekomst beschermd gezicht?, Stads- en dorpsgezichten, archeologie en cultuurlandschap,** College van Rijksadviseurs, Nationaal Restauratiefonds, Technische Universiteit Delft, Den Haag 2011.

**Valk, van der, A., en J.P. Corten, Een functie voor het verleden,** Slotdocument van het project Bescherming & Bestemming, Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, Wageningen/Zeist 2005.

**Vries-Oosterveen, de, A., Beschermde stads- en dorpsgezichten, Analyse van de toelichtingen,** Stagerapport Erfgoedstudies VU, Amsterdam 2011.

**Zorgen om monumenten; een evaluatie van aspecten van het monumentenbeleid in Nederland sinds 1961,** Discussierapport Werkgroep Monumentenzorg, ingesteld door het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Den Haag 1981.

---

## Jaarboeken en verslagen

---

**Monument en beschermd stads- en dorpsgezicht,** Jaarthema 2007, Nationaal Restauratiefonds, Hoevelaken 2007.

**Jaarverslag 1976,** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 1976.

**Jaarverslag 1977,** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 1977.

**Jaarverslag 1983,** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 1983.

**Jaarverslag 1984,** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 1984.

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

**Monumenten van een nieuwe tijd; architectuur en stedenbouw 1850-1940.** Jaarboek Monumentenzorg 1994, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zwolle/Zeist 1994.

**Themamiddag 'De grenzen van het beschermde stadsgezicht'.** Verslag presentaties en discussies, Flexus AWC, 18 juni 2008, Utrecht.

**Verantwoording, inleidingen, discussie en conclusies van het symposium 'Een dynamisch gezicht, Amsterdam binnen de Singelgracht als beschermd stadsgezicht', gehouden op 25 mei 1989 te Amsterdam,** Rijksdienst voor de Monumentenzorg/Gemeentelijk bureau Monumentenzorg Amsterdam, Zeist 1989.

---

## Wet- en regelgeving

---

Memorie van Toelichting bij de Monumentenwet van 1988.

Uitspraak hoger beroep zaaknummer: 200701448/1 (2007 Gemeente Harlingen), Raad van State, Afdeling Bestuursrechtpraak, Datum van uitspraak: 26 september 2007. <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoed-ruimte/home/juridisch-instrumenteel-spoor/jurisprudentie/beschermde-stads-en-d-2> (geraadpleegd 12-02-2013).

Vervanging van de Monumentenwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 881, Handelingen.

Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1955-1956, deel II, 4115, no. 3, Memorie van Toelichting.

Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1956-1957, deel II, 4115, no. 4, Voorlopig verslag.

Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1959-1960, deel II, 4115, no. 5, Memorie van Antwoord.

Voorzieningen in het belang van het behoud van monumenten van geschiedenis en kunst (Monumentenwet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1960-1961, deel II, 4115, no. 12, Amendementen van de heer Baeten. Toelichting.

---

## Brochures en handleidingen

---

**Bescherming van stads- en dorpsgezichten,** Brochure wet- en regelgeving, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 2002. Digitale versie: [http://www.cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/u4/rdmz\\_info\\_wr\\_12-2005.pdf](http://www.cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/u4/rdmz_info_wr_12-2005.pdf) (geraadpleegd 04-03-2013).

**Beschermde stads- en dorpsgezichten,** Gids wetten en regelingen 1, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort 2012. Digitale versie: <http://www.cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/u6/rce%20gids%20wetten%201-2012.pdf> (geraadpleegd 04-03-2013).

**De ruimte in de tijd geplaatst, nieuwe wegen op historische gronden,** Commissie Bescherming en Ontwikkeling, 1997.

**Handleiding selectie en registratie Jongere Stedenbouw en Bouwkunst (1850-1940),** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Utrecht/Zeist 1991.

**Historische factor verdeel-sleutel stadsvernieuwingsfonds,** Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Zeist 1984.

**Stads- en dorpsgezichten en het bestemmingsplan,** Gids wetten en regelingen 2, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort 2012. Digitale versie: <http://www.cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/u6/rce%20gids%20wetten%202-2012.pdf> (geraadpleegd 04-03-2013).

**Hersteld verleden van dorpen en steden, een wegwijzer voor stads- en dorpsherstel,**

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Den Haag 1976.

---

**Internet**

---

*Handreiking erfgoed en ruimte, thema beschermde stads- en dorpsgezichten (2012),*  
<http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoed-en-ruimte/home/actuele-themas/beschermde-stads-en-dorpsgezichten> (geraadpleegd 17-04-2013).

*Beschermde stads- en dorpsgezichten online in kaart (2012),*  
<http://www.cultureelerfgoed.nl/actueel/persberichten/beschermde-stads-en-dorpsgezichten-online-in-kaart-0> (geraadpleegd 17-04-2013).

*Beschermde stads- en dorpsgezichten (2012),*  
<http://www.monumenten.nl/kennisbank/welke-soorten-monumenten-zijn-er/beschermde-stads-dorpsgezichten> (geraadpleegd 17-04-2013).

*Wederopbouwgebieden (2013),*  
<http://www.cultureelerfgoed.nl/wederopbouwgebieden> (geraadpleegd 17-04-2013).







Sinds 1961 zijn er in Nederland meer dan 400 beschermde stads- en dorpsgezichten aangewezen. Dit rapport beschrijft de geschiedenis van het instrument beschermd stads- en dorpsgezicht. Het geeft een antwoord op vragen wat de oorspronkelijke doelstelling was, hoe daar in de praktijk mee om werd gegaan en hoe nieuwe inzichten tot aanpassingen leidden. De inhoud van dit rapport biedt daarmee aanknopingspunten voor onderzoek en beleid.

Met kennis en advies geeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de toekomst een verleden.