

zijn heel veel plekken gemakkelijk en binnen korte tijd te bereiken. Daarnaast vormen de beperkte keuze op de huidige woningmarkt, veiligheid en de aanwezigheid van bewoners met hetzelfde inkomensniveau en dezelfde normen en waarden belangrijke argumenten om in Brandevoort te gaan wonen. Feit blijft dat bewoners van Brandevoort zich thuis voelen en zich meer voelen aangetrokken tot een dergelijke wijk dan tot andere VINEX-wijken.

**Elke Ennen is als docente en onderzoeker planologie verbonden aan de faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht.**

#### Literatuurselectie

- Altmann, I. & S.L. Low (eds) (1992), *Place Attachment*. New York: Plenum Press.
- Ashworth, G. J. & P. Howard (1999), *European heritage planning and management*. Exeter: Intellect books.
- Ennen, E. (1999), *Heritage in Fragments. The meaning of pasts for city centre residents*. Groningen: NGS 260 (proefschrift).
- Graham, B. & G. Ashworth & J. Tunbridge (2000), *A Geography of Heritage - Power, Culture & Economy*. London: Arnold.
- Hagen, G. J. (2002), *Woonbeleving en leefconcepten - De lifestyle benadering van Smart Agent*. In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jaargang 83, nummer 6, pp. 36-39.
- Hemel, Z. (2003), *Ingebouwde geschiedenis*. In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jaargang 84, nummer 3, pp. 12-21.
- Klamer, A. (2003), *Wie betaalt de retro?* In: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jaargang 84, nummer 3, pp. 31-34.
- Metz, T. (2002), *Zelfgemaakt verleden - gesprek met erfgoedhistoricus David Lowenthal*. In: *NRC Handelsblad* 06-12-2002.
- Mommaas, H. (2001), *Over de culturele dimensie van de ruimte. Of hoe die te begrijpen en wat daarmee te doen*. Den Haag: VROM.
- Reijndorp, A. & V. Kompier & S. Metaal & I. Nio & B. Truijens (1998), *Buitenwijken - stedelijkheid op afstand*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Schmidt-Relenberg, N. (1968), *Soziologie und Stadtebau*. Stuttgart.
- Wilson, E. (1997), *Looking backward. Nostalgia in the city*. In: Westwoods, S. & J. Williams (eds), *Imagining cities: scripts, signs, memory*. London: Routledge.

# De historische factor in de ruimtelijke ordening

## Evaluatie van een beschermingsinstrument

Al in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening is 'kwaliteit' geïntroduceerd als actueel en prominent aspect van ruimtelijke ordening. De historische factor, als draager van identiteit, is één van de facetten waarin de kwaliteit van de ruimte zich toont. Het belang daarvan wordt reeds lang door de wetgever onderkend, en ondersteund door het instrument (met de wat ongelukkig gekozen naam) 'beschermd gezicht', dat instandhouding koppelt aan ontwikkeling. Deze dualiteit is kenmerkend voor het instrument en bepalend voor zijn gebruiksmogelijkheden en toekomstperspectief.

JEAN-PAUL CORTEN

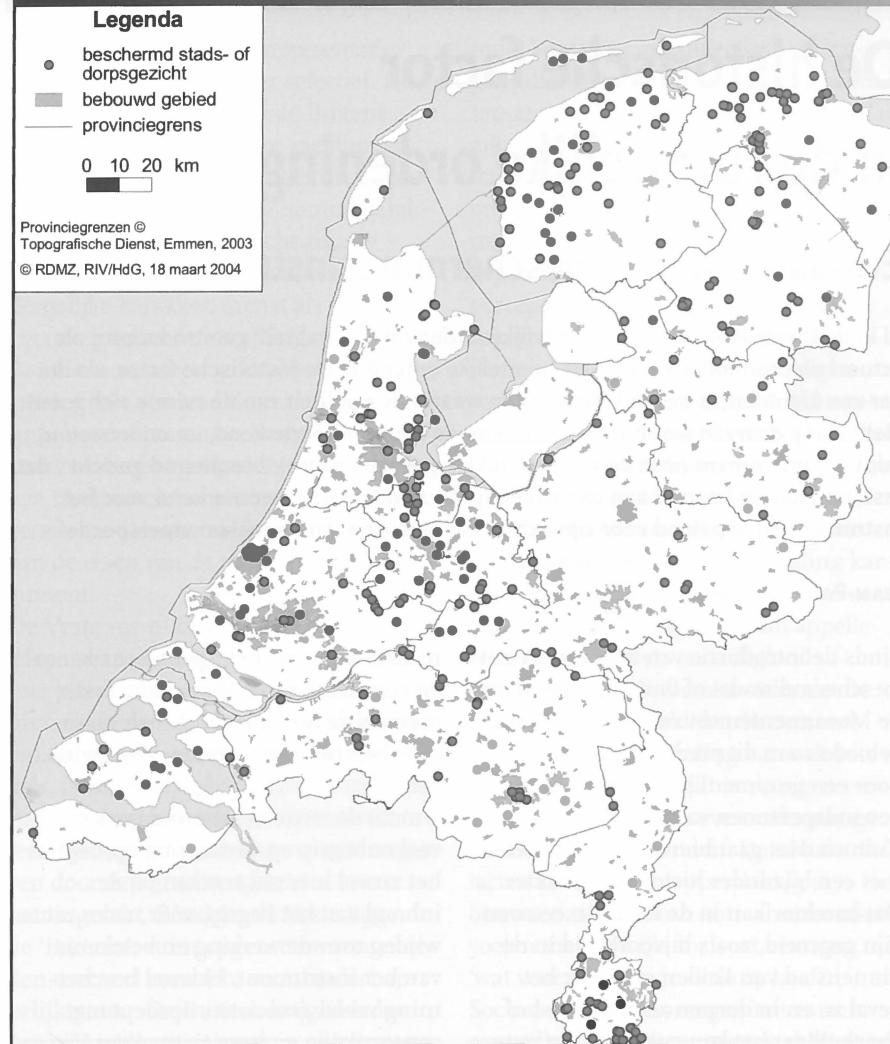
Sinds de introductie van het instrument 'beschermd stads- of dorpsgezichten' in de Monumentenwet van 1961, zijn 353 gebieden van dit predikaat voorzien door een gezamenlijk besluit van de bewindspersonen van VROM en Cultuur. Het gaat hierbij om gebieden met een bijzonder historisch karakter. Dat karakter kan in de loop van eeuwen zijn gegroeid, zoals bijvoorbeeld in de binnenstad van Leiden of Sneek het geval is, en in dorpen als Staphorst of Twisk. Maar het kan ook gaan om ontworpen gebieden, waarbij valt te denken aan de mijnkoloniën in de Oostelijke Mijnstreek, het Witte Dorp te Eindhoven of de villaparken in 't Gooi. In de nabije toekomst zullen ook lineai-

re structuren als het Apeldoorns kanaal en ruimtelijk samenhangende systemen als de Stelling van Amsterdam voor bescherming worden voorgedragen.

Omdat de term 'beschermd gezicht' veel onbegrip en verwarring oproept, is het zinvol hier stil te staan bij de inhoud van het begrip, vóór nader uit te wijden over de werking en betekenis van het instrument. Hoewel bescherming veelal associaties oproept met conservering en bevrozing, kent Van Dale ook een dynamische betekenis aan het begrip toe, in de zin van begunstigen, overeenkomstig het Franse 'protéger'. De laatste betekenis is van toepassing bij de bescherming van stads- en

*Eén van de vijf grote Koningshoeven in Helenaveen, die aan het begin van de 20e eeuw werden gebouwd om een agrarisch hergebruik te stimuleren van de verveende gronden in Helenaveen. (Foto Corten, 2002)*





*Spreiding van de 353 beschermde stads- en dorpsgezichten over het land. Situatie 2004. (Bron RdMz, H.C. de Groot)*

dorpsgezichten. Dezelfde verwarring doet zich voor bij het gebruik van de term gezicht, die vooral lijkt te verwijzen naar aanzien en verschijningsvorm. Toch gaat het bij dit instrument ook om structurele samenhang en maatschappelijk functioneren, zoals verderop nog zal blijken. Er is dus voldoende reden om de terminologie aan te passen op het gebruik en de toepassing. Omdat de wetgever nog niet zover is, wordt hier de bestaande terminologie gehanteerd.

#### Bescherming en ontwikkeling

De aanwijzing van een gebied als beschermd gezicht heeft een planologisch rechtsgevolg en krijgt zijn uitwerking in het bestemmingsplan, dat als uitvloeisel van de aanwijzing door de gemeente wordt opgesteld. Het instrument is daarmee politiek-strategisch van aard en gericht op beleidsbeïnvloeding. Een aanwijzing als beschermd gezicht dwingt de gemeentelijke overheid een visie te ontwikkelen op de ontwikkelingspotenties van het betreffende

gebied met zijn specifieke karakter, en dit uit te werken in een ruimtelijk beleid. De rijksaanwijzing biedt hierbij continuïteit aan het geformuleerde gemeentelijk beleid, en daarmee rechtszekerheid aan belanghebbenden. Immers, bij elke toekomstige wijziging van het bestemmingsplan zal de historische factor op dezelfde wijze worden meegewogen. Investerings die passen binnen het historisch gegroeide karakter worden zo gestimuleerd. Instandhouding en benutting van historische identiteit wordt hierbij dus niet bereikt door middel van een subsidieregime of fiscaal voordeel, maar door het creëren van gunstige voorwaarden en het bieden van overlevingskansen. Dat het instrument zijn uitwerking niet mist, blijkt uit onderzoek van Aussums en Partners in de jaren '80 van de vorige eeuw, dat heeft aangetoond dat binnen de begrenzingen van de beschermde gezichten een stabiel vastgoedklimaat heerst. Het beschermd gezicht heeft bovendien

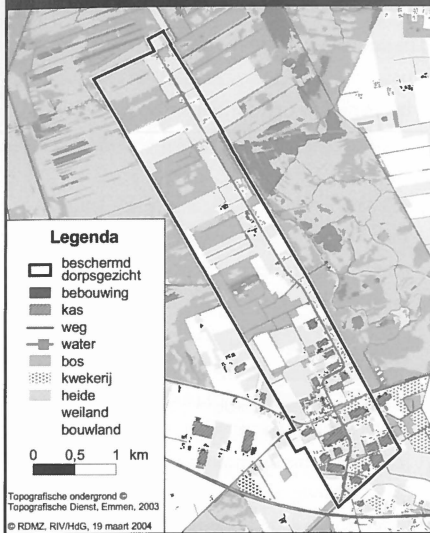
zijn doorwerking in de Woningwet, die bepaalt dat binnen de begrenzing van een beschermd gezicht een vergunningplicht geldt voor alle bouwwerken. Dit biedt de gemeentelijke overheid tevens een handvat voor een beeldkwaliteitsbeleid. Overigens kan worden opgemerkt dat het Nederlandse instrument beschermd gezicht wereldwijd uniek is. Er zijn weliswaar veel meer landen die beschermde gebieden kennen, maar - zover bekend - is er geen ander land dat de bescherming juridisch verankert in het ruimtelijke orderingsbeleid.

#### Veertig jaar bescherming

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

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

In de loop van de jaren '70 neemt de aandacht voor het onderwerp in de vakliteratuur merkbaar toe om uit te groeien tot een ware stroom aan publicaties, die aanhoudt tot het eind van de jaren '80. De literatuur weerspiegelt de emancipatie van het instrument binnen de ruimtelijke ordening. In de publicaties wordt meer aandacht besteed aan



De voormalige veenkolonie Helenaveen is in 2000 aangewezen als beschermd dorpsgezicht. (Bron RdMz, H.C. de Groot)

het behoud van de historische structuur en valt een verschuiving waar te nemen naar het kunnen doorfunctioneren van de historisch gegroeide nederzetting. Dezelfde verschuiving valt waar te nemen in de toelichtingen bij de aanwijzingen. De morfologie lijkt nu naar de achtergrond te verdwijnen om plaats te maken voor een analyse van de ruimtelijke structuur en het ruimtelijk functioneren. Deze verschuiving lijkt ingegeven door het besef dat de identiteit van een gebied evenzeer wordt bepaald door het gebruik als door de verschijningsvorm. Een boerderijdorp met een agrarische functie heeft een ander karakter dan één met toerisme- en woonbestemming. Het bestemmingsplan, dat als uitvloeisel van de bescherming door de gemeente dient te worden opgesteld, biedt bovendien in eerste instantie mogelijkheden om het gebruik van de grond te beïnvloeden. Door de nadruk die wordt gelegd op de ruimtelijke samenhang, wordt een relatie gelegd met de omgeving en wordt de begrenzing ruimer bemeten. Het aantal gebieden dat voor bescherming wordt voorgedragen groeit in deze periode navenant. De grootste groei valt waar te nemen tussen 1982 en 1988. In het laatste jaar worden maar liefst 58 gebieden voor bescherming voorgedragen, een aantal dat vóór noch na die tijd is geëvenaard.

Hoewel een sluitende verklaring voor deze plotselinge groei niet voorhanden

De binnenstad van Groningen is in 1991 aangewezen als beschermd stadsgezicht. (Bron RdMz, H.C. de Groot)

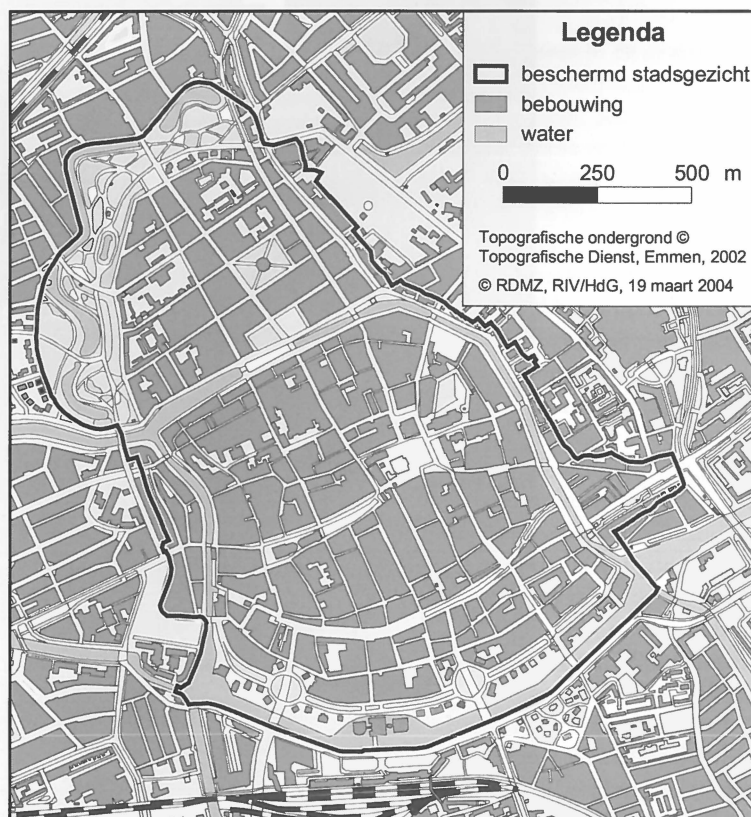
is, mogen we hem in verband brengen met de stadsvernieuwing die in deze periode door ons land waarde. In dit proces van verbetering van de leefomgeving bood het instrument beschermd gezicht een waarborg voor kwaliteit en behoud van herkenbaarheid. De instandhouding werd zodoende een prominent facet van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

#### Nieuwe ronde, nieuwe kansen?

De stroom aan publicaties raakt in de jaren '90 van de vorige eeuw opgedroogd en het eens zo levendige debat over het instrument beschermd gezicht verstomd. Dit is des te opmerkelijk nu de bescherming van een geheel nieuwe tranche van 'jonge' gebieden (uit de periode 1850-1940) door het departement in het vooruitzicht is gesteld. Het gaat daarbij om circa 160 gebieden - een aanzienlijk aantal ten opzichte van de bestaande hoeveelheid beschermde gebieden - met geheel andere mogelijkheden en beperkingen dan de tot dan toe beschermde binnensteden en dorpskernen. Veel van deze gebieden zijn in één keer ontworpen en in korte tijd totstandgekomen, zoals de 19e-eeuwse zinkfabriek met bijhorende nederzetting in het Brabantse Budel.

Andere zijn monofunctioneel van aard, waarbij valt te denken aan villagegebieden als De Parken te Apeldoorn. Sommige gebieden hebben in de korte tijd van hun bestaan weinig ontwikkeling door gemaakt, zoals de vroeg 20e-eeuwse uitbreidingswijk Oosterveld in het Friese Grou, maar veel meer worstelen met een veranderend toekomstperspectief, waaronder de Wilhelminahaven in Vlaardingen. Al met al reden genoeg voor een nieuwe discussieronde, zou men zeggen.

Tegelijkertijd valt te constateren dat de voorbereidingen voor bescherming van deze 160 gebieden, die in het begin van de jaren '90 zijn begonnen, moeizaam verlopen en tot op heden weinig resultaat hebben opgeleverd. Het aantal gebieden dat jaarlijks voor bescherming wordt voorgedragen is gedaald tot onder het minimum van de jaren '70 van de vorige eeuw. Hoewel de uitvoering van het aanwijzingsprogramma in ambtelijke handen ligt, is het te makkelijk om de oorzaak van de impasse uitsluitend hier te zoeken. Het ambtelijk handelen wordt tenslotte ingegeven door de prioriteiten die het lokale bestuur en de landelijke politiek stellen. Klaarblijkelijk staat het maatschappelijk belang van de bescherming, dat ten tijde van de stadsvernieuwing zo evident aanwezig was, de bestuurders



nu niet meer helder voor ogen. Door de Commissie Bescherming en Ontwikkeling (een adviescollege van de bewindspersonen van VROM en Cultuur aangaande de historische factor bij ruimtelijke ontwikkelingen) is eerder opgemerkt dat de toelichtingen bij de aanwijzing van karakter zijn veranderd. De nieuwe generatie toelichtingen munten uit in de beschrijving van cultuurhistorische waarden, zoals in de jaren '60 van de vorige eeuw gebruikelijk was. Dergelijke waardebepalingen bieden echter geen aanknopingspunten voor het rechtsgevolg: het formuleren van een ruimtelijk beleid. De cultuurhistorische waarde is weliswaar aanleiding en vertrekpunt, maar niet stuurbaar en om die reden geen bruikbaar gegeven voor een ruimtelijk beleid. Het maatschappelijk proces dat de cultuurhistorische waarde heeft voortgebracht, is daarentegen wél stuurbaar en biedt aanknopingspunten voor een planologische vertaling. Met uitsluitend de toelichting in de hand kan daarom geen uitvoering worden gegeven aan het door de wetgever bepaalde rechtsgevolg. Pas wanneer de aanwijzing tot beschermd gezicht wordt gekoppeld aan de moge-

lijke ontwikkelingspotenties, krijgt het instrument zijn betekenis. Zonder deze toevoeging zal het beschermd gezicht vervallen tot een sectoraal en in zichzelf gekeerd instrument, dat de instandhouding dient, maar zijn maatschappelijke relevantie mist.

De impasse waarin het instrument beschermd gezicht verkeert, lijkt alleen te doorbreken wanneer het maatschappelijk belang weer helder wordt geformuleerd, en daarmee de dualiteit van het instrument wordt hersteld. Daarbij lijkt enerzijds de inzet van de maatschappelijk-historische discipline van belang en anderzijds de planologie. Op deze wijze kan het instrument een juridische onderbouwing bieden voor het kwaliteitsbeleid dat in de Nota Ruimte is geformuleerd en voor de ambities op het gebied van de Culturele Planologie, zoals door de bewindspersoon van Cultuur verwoord.

**Jean-Paul A.M. Corten is werkzaam als coördinator stads- en dorpsgezichten bij de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (Ministerie van OCW).**

#### Literatuurselectie

- Aussums en Partners, *Bij de Tijd: instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle wijken uit de periode 1920-1940* (Zeist 1992)
- J.P.A.M. Corten en R. Docter (red.), *Ruimte voor historie. Een bundel opstellen over monumentenzorg, stedenbouw en planologie* (Zwolle 2004) (verschijnt in juni 2004)
- J.P.A.M. Corten en P. van Dun, *Monumentenzorg als facet van revitalisering*. In: B. van Tilburg (red.), *Een trapezevel in Potsdam Monumentenzorg over grenzen* Jaarboek Monumentenzorg 2002 (Zeist/Zwolle 2002)
- W. Derksen e.a., *Monumentenzorg en de effecten van centraal beleid. Een analyse van de bescherming van stads- en dorpsgezichten*. (Leiden 1983)
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *De bescherming van stads- en dorpsgezichten. Brochure wet- en regelgeving nr. 12* (Zeist 2002)
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *Een dynamisch gezicht. Amsterdam binnen de Singelgracht als beschermd stadsgezicht. Verslag van een symposium*. (Zeist 1989)

uw maandelijkse attenderingsservice

## MMNE-nieuws

MMNE-nieuws informeert u over marketing en management van kunst, cultuur en vrijetijd, en biedt interessante weblinks en vacatures.

Ga nu naar

[www.mmnieuws.nl/interactief](http://www.mmnieuws.nl/interactief)

en ontvang deze E-nieuws gratis!