

Onderzoek

Beschermde stads- en dorpsgezichten: De effectiviteit van het beleidsinstrumentarium



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1. Inleiding | 3 |
| 1.1 Achtergrond..... | 3 |
| 1.2 Aanleiding | 3 |
| 1.3 Doel van het onderzoek | 3 |
| 1.4 Opzet van het onderzoek..... | 4 |
| 2. Resultaten van het overheidsbeleid | 5 |
| 2.1 Rijksbeleid en Monumentenwet 1988 | 5 |
| 2.2 Stand van zaken beschermde stads- en dorpsgezichten | 6 |
| 3. Kwalitatief vooronderzoek | 9 |
| 3.1 Resultaten koepelorganisaties | 9 |
| 3.1.1 Effecten van het beleid | 9 |
| 3.1.2 Beschikbare financiële middelen | 10 |
| 3.2 Gemeenten | 10 |
| 3.2.1 Effecten van beleid | 10 |
| 3.2.2 Beschikbare financiële middelen | 11 |
| 3.3 Voorlopige conclusie | 11 |
| 4. Kwantitatief onderzoek | 13 |
| 4.1 Respons en representativiteit..... | 13 |
| 4.2 Verhouding aantal beschermde stads- en dorpsgezichten | 13 |
| 4.3 Gemeentelijk draagvlak voor beschermde stads- en dorpsgezichten..... | 14 |
| 4.4 Effectiviteit ruimtelijke ordeningsinstrumentarium | 14 |
| 4.5 Financieel instrumentarium | 15 |
| 4.5.1 Aanwezigheid gemeentelijke regeling..... | 15 |
| 4.5.2 Beschikbaar financieel instrumentarium | 16 |
| 4.5.3 Aanvullend instrumentarium | 17 |
| 4.5.4 Voorlopige conclusie..... | 18 |
| 5. Conclusie en aanbevelingen | 19 |
| 5.1 Conclusies..... | 19 |
| 5.1.1 Status van het beleid | 19 |
| 5.1.2 Werking van het instrument beschermde stads- en dorpsgezichten | 19 |
| 5.1.3 Werking instrumentarium Ruimtelijke ordening..... | 20 |
| 5.1.4 Werking financieel instrumentarium | 21 |
| 5.1.5 Algemene conclusie..... | 21 |
| 5.2 Aanbevelingen | 22 |

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Nationaal Restauratiefonds pleit sinds haar oprichting 20 jaar geleden voor meer beleidsmatige aandacht en meer geld voor het behoud van cultuurhistorisch erfgoed. Daarnaast biedt het Restauratiefonds eigenaren en beheerders van monumenten ondersteuning bij het restaureren en onderhouden van hun pand. Hiervoor ontwikkelt en verstrekt het Restauratiefonds bijvoorbeeld laagdrempelige financieringen en andere financiële diensten. Door de expertise op het gebied van financieringen te combineren met de kennis van de monumentenwereld streeft het Restauratiefonds naar een efficiënte en duurzame monumentenzorg.

Vanuit dit kader biedt het Restauratiefonds in toenemende mate ook faciliteiten voor niet-rijksmonumenten. Daarbij verbreedt het aandachtsveld van het Restauratiefonds zich meer en meer naar monumenten in hun omgeving, zoals ensembles van gebouwen, inclusief hun cultuurhistorische context.

1.2 Aanleiding

In het verlengde van bovenstaande verbreding van het aandachtsgebied, is het Restauratiefonds geïnteresseerd in de werking van het huidige instrumentarium voor de instandhouding van beschermd stads- en dorpsgezichten. Daarbij ligt voor het Restauratiefonds de focus op het vaststellen van de wenselijkheid van een aanvullend, stimulerend financieringsinstrument voor eigenaren van objecten binnen deze beschermd gezichten.

Een belangrijke reden om het instrument beschermd stads- en dorpsgezichten nader te onderzoeken, ligt in het feit dat veel eigenaren van onroerend goed wel de lasten ondervinden van de regelgeving, maar niet de lusten. Een tegemoetkoming in de kosten voor instandhouding van de beschermd waarden is er nu alleen voor eigenaren van rijksmonumenten en soms voor gemeentelijke monumenten. Voor de waardevolle panden en groenstructuren in een beschermd stads- en dorpsgezicht lijken er daarentegen alleen maar lasten te zijn. Bovendien ontbreekt het tot op heden vanuit de Rijksdienst voor de Monumentenzorg aan monitoring van het instrumentarium beschermd stads- en dorpsgezichten, waardoor er geen zicht is op de effecten die het beleid gesorteerd heeft.

Dit alles vormt voor het Restauratiefonds de aanleiding om te onderzoeken wat de effectiviteit is van het bestaande instrument en of een stimulerende financieringsregeling kan bijdragen aan een vergroting van de effectiviteit van het instrument beschermd stads- en dorpsgezichten.

1.3 Doel van het onderzoek

In het Ondernemingsplan 2005 – 2007 van het Restauratiefonds is bovenstaande ontwikkeling verwoord en nader geoperationaliseerd. Eén van de geformuleerde doelstellingen voor 2005 was dan ook het “onderzoeken welke effecten aanwijzing van beschermd stads- en dorpsgezichten door OCW en VROM heeft gehad op de instandhouding hiervan en welk instrumentarium hiervoor beschikbaar is.” Op basis daarvan kan het Restauratiefonds nagaan of, en zo ja, welke toegevoegde waarde het fonds kan leveren voor de instandhouding van gemeentelijke (en provinciale) monumenten en beeldbepalende panden in beschermd stads- en dorpsgezichten.

Dit alles maakt het doel van voorliggend onderzoek tweeledig:

- het inventariseren van het huidige beleid en de effectiviteit ervan;
- het vaststellen van de wenselijkheid van een (aanvullend) financieringsinstrument en de wijze waarop het Restauratiefonds hier al dan niet in kan voorzien.

1.4 Opzet van het onderzoek

In de zomer van 2005 is door het Restauratiefonds het onderzoek uitgevoerd, opgesplitst in de volgende fases:

- inventarisatie huidig overheidsbeleid (desk research)
- kwalitatief vooronderzoek (interviews)
- kwantitatief onderzoek (enquêtes onder gemeentelijke monumentenambtenaren)

Deze notitie vormt de weerslag van dit onderzoek. Allereerst is op basis van desk research en gesprekken met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) het rijksbeleid met betrekking tot beschermd stads- en dorpsgezichten beschreven. De bevindingen hiervan komen in hoofdstuk 2 aan de orde.

Het daadwerkelijke onderzoek naar de wenselijkheid van een financieringsinstrument bestaat vervolgens uit twee delen. Allereerst is een kwalitatief vooronderzoek gehouden onder enkele organisaties die een directe betrokkenheid hebben bij de uitvoering van het monumentenbeleid. Dit vooronderzoek bestond uit interviews in de vorm van informele gesprekken met vertegenwoordigers van het Stichting Nationaal Contact Monumenten (NCM), Stichting Het Oversticht en een drietal gemeenten (Amersfoort, Leiden en Wûnseradiel). Als laatste is gesproken met de heer prof. dr. F. Asselbergs vanuit zijn expertise als oud-wethouder Amersfoort, oud directeur RDMZ en inmiddels lid van het college van Rijksadviseurs als rijksadviseur Cultureel Erfgoed. De resultaten hiervan zijn terug te vinden in hoofdstuk 3.

Uit dit vooronderzoek bleek, conform verwachting, dat er op dit moment zeer weinig bekend is over de effectiviteit van het huidige instrumentarium voor de beschermd stads- en dorpsgezichten. Om in deze kennisleemte te voorzien, is een schriftelijke enquête verstuurd naar monumentenambtenaren van zeventig gemeenten. In deze enquête is gevraagd naar de effectiviteit van de Ruimtelijke Ordening, het draagvlak binnen de gemeente voor beleid rondom beschermd stads- en dorpsgezichten, het huidige beschikbare financiële instrumentarium en de wenselijkheid voor aanvullende financiële middelen. Het onderzoek is gericht op een evaluatie van het huidige beleid en de wenselijkheid van een aanscherping hiervan. Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van dit kwantitatieve deel van het onderzoek.

In hoofdstuk 5 tot slot, worden de conclusies verwoord en aanbevelingen gedaan voor de toekomst.

2. Resultaten van het overheidsbeleid

2.1 Rijksbeleid en Monumentenwet 1988

De Monumentenwet 1988 geeft de volgende definitie van stads- en dorpsgezichten:

“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”.

Het gaat hierbij dus om de betekenis van de samenhang van vorm (b.v. woonhuizen) en functie (wonen). De mogelijkheid tot aanwijzing van beschermd stads- en dorpsgezichten is sinds 1961 in de Monumentenwet verankerd. De ministers van OCW en VROM hebben de bevoegdheid om beschermd stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. Na aanwijzing van een beschermd gezicht door het Rijk stelt de Monumentenwet de Wet Ruimtelijke Ordening in werking. Hierin is bepaald dat een gemeentebestuur verplicht is om een beschermend bestemmingsplan te maken.

Beschermend bestemmingsplan

In het beschermend bestemmingsplan wordt het beschermde gezicht gedetailleerd op kaart aangegeven en er worden specifieke bestemmings- en gebruiksvoorschriften gesteld (zie de voorbeeldkaart in bijlage 3). Voor een eigenaar van onroerend goed betekent dit hogere eisen aan de bouwvergunning en sloopvergunning. In de Woningwet 2002 is vastgelegd dat alle panden vergunningplichtig zijn bij verbouwingen. Dus ook niet-monumenten in een beschermd gezicht mogen niet zomaar worden gesloopt of verbouwd. In de gemeentelijke Bouwverordening is opgenomen dat ‘een sloopvergunning moet worden geweigerd indien door het slopen het beschermde stads- of dorpsgezicht ernstig wordt geschaad’. De boordeling hiervan ligt bij de welstandscommissie van de gemeente. Ten aanzien van de openbare ruimte zijn in de gemeentelijke voorschriften de regels voor het profiel van straten, pleinen en kades, zichtlijnen, de beplanting, de bestrating, het straatmeubilair e.d. vastgelegd. Zo probeert de overheid via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium het karakter van het beschermde gezicht te bewaren.

Het Rijk heeft met dit beleid tot doel om gemeenten een visie (en beleid) te laten maken met betrekking tot de beschermde gezichten. Hierbij moet het begrip ‘bescherming’ worden uitgelegd als het Franse ‘protégé’, in de zin van begeleiding, op weg helpen en condities creëren. Het gaat hierbij om behoud door ontwikkeling en niet om de bevriezing van het beeld. Of zoals de heer Asselbergs het omschrijft: *‘de betekenis van de samenhang als leidraad van het zelfherstellend vermogen*.

Dit laatste is ook nadrukkelijk in de toelichting van de Wet beschreven. De functie van het beschermde gezicht dient behouden te blijven. Nieuwe ontwikkelingen in beschermende stads- en dorpsgezichten zijn mogelijk, zolang de functie van het gezicht behouden blijft.

In beschermd stads- en dorpsgezichten zijn drie groepen van panden (vorm) te onderscheiden:

1. monumenten;
2. beeldbepalende panden;
3. overige panden.

Onder de categorie ‘monumenten’ vallen zowel rijksmonumenten als gemeentelijke en provinciale monumenten. Monumenten zijn als individueel pand beschermd. Voor Rijksmonumenten zijn van rijkswege, afhankelijk van het type monument, subsidie en/of financieringsmogelijkheden beschikbaar. Daarnaast zijn er fiscale voordelen beschikbaar voor fiscaal relevante eigenaren. In sommige gemeenten en provincies zijn tevens middelen beschikbaar voor gemeentelijke en provinciale monumenten.

Anders dan bij monumenten hebben 'beeldbepalende panden' over het algemeen geen harde (beschermd) juridische status en zijn dus alleen beschermd vanwege de Woningwet 2002. Het gaat de wetgever feitelijk om de bescherming van functies en structuren. De sloop van bestaande beeldbepalende panden en vervangende nieuwbouw is, afhankelijk van het vastgestelde beschermde bestemmingsplan, mogelijk, zolang de nieuwbouw maar bijdraagt aan een versterking van de functie en past binnen de beschermde structuur (vorm). Ditzelfde geldt in sterkere mate voor de categorie 'overige panden', waartoe ook 'beeldversturende' panden behoren.

Naast de panden is dus ook de structuur een bepalend element van de 'vorm'. Voorbeelden van dergelijke beschermde structuren zijn verkavelingspatronen, wegenstructuren en groenstructuren. Dergelijke structuren zijn in het beschermde bestemmingsplan benoemd. Veelal zijn voor de structuren geen financieringsinstrumenten beschikbaar.

2.2 Stand van zaken beschermde stads- en dorpsgezichten

Nadat in 1961 de eerste beschermde gezichten zijn aangewezen, is weinig tot niets ondernomen om te monitoren wat het effect is van de aanwijzing. Er bestaat geen actueel overzicht van instandhouding ofwel gewenste ontwikkeling van de beschermde stads- en dorpsgezichten. Eventuele kennis hiervan is versnipperd aanwezig. Met name bij individuele medewerkers van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) en individuele gemeente(-ambtenaren).

Op dit moment zijn 358 gezichten daadwerkelijk aangewezen. Nog eens 47 zijn zover in de procedure, dat gesteld kan worden dat deze binnen de gemeente al als beschermd gezicht worden aangemerkt. Het totaal aantal beschermde gezichten komt daarmee op 405 (zie tabel 1). In het kader van het Monumenten Inventarisatie Project (MIP) eind jaren tachtig, staan nog eens 100 gezichten op de nominatie om tot beschermd gezicht te worden aangewezen (dit betreft voornamelijk gezichten uit de periode 1850-1940).

Wat betreft het aantal monumenten in deze gezichten moet worden teruggegrepen op cijfers van de RDMZ uit 1984. In dat jaar heeft een integrale inventarisatie van de beschermde stads- en dorpsgezichten plaatsgevonden ten behoeve van de verdeling van de middelen in het toenmalige Stadsvernieuwingsfonds (nu opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Op basis van een extrapolatie van de gegevens uit 1984 naar de 405 beschermde gezichten (1984: 324 beschermde gezichten) is het aantal panden in de huidige beschermde gezichten gesteld op circa 180.000.

Tabel 1. Aantal gezichten en periode van aanwijzing

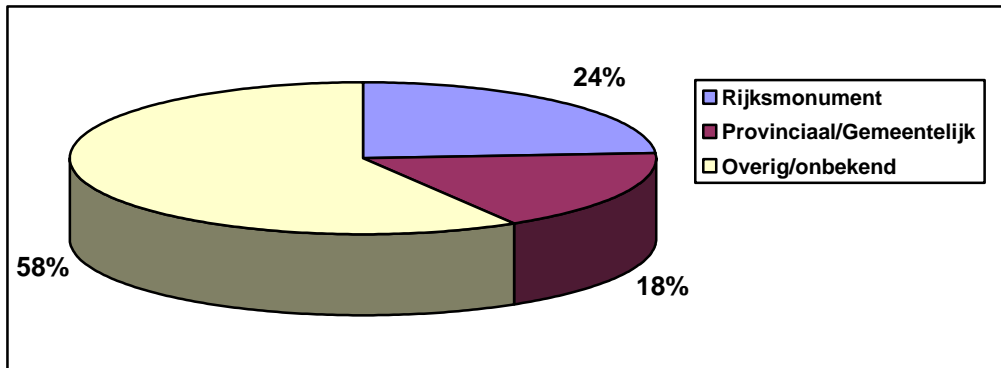
| Periode | Beschermd gezichten |
|---------------|---------------------|
| 1960-1969 | 84 |
| 1970-1979 | 76 |
| 1980-1989 | 41 |
| 1990-1999 | 134 |
| 2000-2005 | 23 |
| In procedure | 47 |
| Totaal | 405 |

bron: RDMZ

Van de naar schatting 180.000 panden in deze 405 gezichten, zijn 43.000 panden rijksmonument (25% van het totale aantal panden). Dit is gebaseerd op een extrapolatie van gegevens uit 1984 (RDMZ). Dit is een fors aandeel van het totaal van 50.000 rijksmonumenten (ruim 85%). De status van de overige 137.000 panden is moeilijk te achterhalen. Volgens het NCM hebben volgens opgave van de gemeenten circa 37.000 panden de status van gemeentelijk of provinciaal monument¹. Ervan uitgaande dat ook daarvan 85% (31.500) binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht ligt zouden in totaal 74.500 panden met een monumentenstatus in een beschermd stads- of dorpsgezicht gelegen zijn. Van het aantal beeldbepalende panden ontbreken gegevens. Zie tevens figuur 1*.

¹ Bron: NCM Jaarboek 2005: 36.160 gemeentelijke en 861 provinciale monumenten.

Figuur 1. Geschatte procentuele verdeling panden met monumentenstatus in beschermd stads- en dorpsgezichten*



* Daar bovengenoemde getallen en verbanden gebaseerd zijn op basis van extrapolatie, dienen deze gegevens uiteraard met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden.

Naast de panden is ook de omgeving een belangrijk onderdeel van de beschermd gezichten. Zo is de gemiddelde oppervlakte van een beschermd gezicht circa 50 ha. De totale oppervlakte van de 405 beschermd stads- en dorpsgezichten is circa 20.000 ha. In tabel 2 is de verdeling weergegeven van het aantal gezichten in de verschillende oppervlakteklassen. Hieruit blijkt dat bijna 65% van de beschermd gezichten tussen de 10 en 100 ha. groot is (257 gezichten). Nog eens ruim 10% van de gezichten is groter dan 100 ha. Dit betreft grote binnensteden en enkele plattelandsgemeenten (zoals Staphorst en Helenaveen). Behalve de gebouwen is dus in de meeste (dorps)gezichten tegelijkertijd een groot areaal niet bebouwde omgeving, als landschap en open ruimte, in de bescherming opgenomen.

Tabel 2. Oppervlakteverdeling van beschermd gezichten

| Oppervlakte | Beschermd gezichten |
|-----------------|---------------------|
| 0 ha - 10 ha | 102 |
| 10 ha - 50 ha | 201 |
| 50 ha - 100 ha | 56 |
| 100 ha - 150 ha | 16 |
| 150 ha - 200 ha | 12 |
| 200 ha - 300 ha | 9 |
| 300 ha - 400 ha | 5 |
| > 400 ha | 5 |
| Totaal | 405 |

Bron: eigen bewerking van RDMZ bron gegevens

De RDMZ schetst op dit moment een positief beeld van de bescherming van de beschermd stads- en dorpsgezichten. Oude binnensteden vervullen nog steeds dezelfde (handel)functie als die tijdens de ontstaansgeschiedenis van het gezicht. Zowel qua structuur als qua functie lijkt de instandhouding succesvol. Dit neemt niet weg dat er in gezichten sprake kan zijn van ontsierende ingrepen, zoals opvallende winkelpuien, schreeuwende lichtreclames en dergelijke. Vanuit de doelstelling van het rijksbeleid voor beschermd gezichten is dit geen probleem van de monumentenzorg, maar een welstandsprobleem. Immers de oorspronkelijke functie blijft overeind en het aanzien van het exterieur volgt de ontwikkeling van de tijd.

Met betrekking tot de dorpsgezichten is het beeld minder expliciet. Vooral het verdwijnen van de agrarische functie, die onlosmakelijk is verbonden met de ontstaansgeschiedenis van veel

dorpsgezichten, kan leiden tot ongewenste impact op het gezicht. Indien in zo'n situatie een gemeentelijke visie ontbreekt, kan dit in sommige gevallen tot een teloorgang van het gezicht leiden. Rondom sommige oude agrarische kernen, aangewezen als beschermd dorpsgezicht, zijn zoveel nieuwe villa's gebouwd dat de vraag zich voordoet of het nog wel zinvol is de beschermde status te handhaven. Anderzijds kan de situatie zich voordoen dat juist elke ontwikkeling onmogelijk is, doordat het beschermde bestemmings-plan doorschiet in de bescherming. Hierdoor blijven investeringen in het gezicht uit.

Samenvattend zijn drie effecten van een aanwijzing tot beschermd stads- en dorpsgezicht te 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 bescherming*: geen gemeentelijke visie en dus ook geen goed beschermd bestemmingsplan, waardoor beslissingen op ad-hoc basis plaatsvinden, continuïteit niet gewaarborgd is.
- *Succesvolle bescherming*: plannen waarin een goed evenwicht bestaat tussen een levensvatbare functie en borging van de structuur.

De RDMZ beschikt niet over gegevens hoeveel van de bestaande beschermde stads- en dorpsgezichten tot welke categorie gerekend moeten worden en wat de consequenties zijn voor de bestaande toestand.

3. Kwalitatief vooronderzoek

Ter oriëntatie op het vraagstuk beschermd stads en dorpsgezichten zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van een tweetal koepelorganisaties die nauw betrokken zijn bij respectievelijk het nationale en het provinciale monumentenbeleid, namelijk Stichting Nationaal Contact Monumenten (NCM) en Stichting Het Oversticht (Het Oversticht). Daarnaast is gesproken met monumentenambtenaren van een drietal gemeenten met zowel stads- als dorpsgezichten: Amersfoort, Leiden en Wûnseradiel.

3.1 Resultaten koepelorganisaties

NCM heeft als doel de bescherming van monumenten (in de ruimste zin) te bevorderen. Zij bundelt de inzet van het particuliere initiatief en biedt een platform voor overleg en samenwerking voor nagenoeg alle (particuliere) monumentenorganisaties. Vanuit die rol kan zij inzicht geven in de visie van deze aangesloten particuliere organisaties op het instrumentarium voor beschermd stads- en dorpsgezichten.

Het Oversticht adviseert zowel de provinciale besturen als bijna alle gemeentebesturen in de provincies Overijssel en Flevoland over het te voeren beleid op het gebied van monumentenzorg, welstandsorg en landschapsorg. Zij kan ervaringen naar voren brengen vanuit de optiek van de lagere overheden, die een belangrijke rol hebben binnen het instrumentarium voor beschermd gezichten.

In de onderstaande subparagrafen zijn de bevindingen, zoals die in de gesprekken naar voren kwamen, verwoord.

3.1.1 Effecten van het beleid

Zowel het NCM als Het Oversticht hebben de indruk dat het beleid met betrekking tot beschermd stads- en dorpsgezichten met wisselend succes verloopt. Het Oversticht signaleert hierbij een verschil tussen stadsgezichten enerzijds en dorpsgezichten anderzijds.

Stadsgezichten zijn over het algemeen goed 'behouden'. Succesfactoren hierbij zijn:

- behoud van oorspronkelijke functie én daarmee samenhangende economische activiteit;
- vanwege deze economische activiteit financieel draagvlak;
- sterke betrokkenheid gemeentebestuur;
- sterke planologische bescherming via het bestemmingsplan;
- veel rijksmonumenten waarop de Monumentenwet van toepassing is en subsidie en/of laagrentende leningen voor beschikbaar zijn;
- veel gemeentelijke monumenten, waarvoor ook in beperkte mate subsidies beschikbaar zijn (bijvoorbeeld abonnement Monumentenwacht);
- aanwezigheid van belangenorganisaties die zelf restaureren, zoals Stadsherstellen.

Dorpsgezichten laten een afwisselender beeld en minder positieve ontwikkeling zien.

Belangrijke oorzaken zijn:

- verlies van oorspronkelijke functie (agrarische functie);
- aanwijzing werkt soms verstikkend op nieuwe functies door strikte interpretatie van de gemeente. Dit leidt tot musealisering;
- de agrarische bedrijvigheid valt weg en stedelingen trekken naar de dorpen. Hoewel dit wel zorgt voor meer financieel draagvlak hebben veel stedelingen (nog) geen 'feeling' met de streek en haar ontwikkelingsgeschiedenis. Dit kan leiden tot niet-authentieke verfraaiing van hun woning.

3.1.2 Beschikbare financiële middelen

Begin 21^{ste} eeuw is het Stadsvernieuwingsfonds opgegaan in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het ISV 1 liep van 2000-2004. NCM en Het Oversticht geven aan dat in de periode van het Stadsvernieuwingsfonds een deel van de beschikbare middelen ook ingezet werd voor de instandhouding van (panden in) beschermd stads- en dorpsgezichten. In ISV 1 was cultuurbehoud geen specifiek prestatieveld. Het Restauratiefonds heeft al eerder geconcludeerd dat het zeer onduidelijk is in hoeverre middelen uit het ISV 1 zijn besteed aan de instandhouding van cultureel erfgoed. Het Oversticht geeft aan dat veel van deze middelen niet besteed worden aan monumentenzorg. In het ISV 2 (2005-2009) is het prestatieveld Omgevingskwaliteit uitgebreid met de Cultuurimpuls (EUR 40 mln.). Deze heeft als doel 'de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, door het integraal benutten en borgen van culturele kwaliteiten in de praktijk van de stedelijke vernieuwing'.² Vooral nog is ook van deze middelen onduidelijk in hoeverre die ingezet worden voor (de vernieuwing van) beschermd stads- en dorpsgezichten.

Desondanks geven NCM en Het Oversticht aan dat bij de instandhouding en de bescherming van de stads- en dorpsgezichten geen direct financieringsprobleem is. Zij benadrukken dat het van groter belang is dat 'het levende gezichten blijven'. Vooral in kleine plattelandskernen signaleren zij eerder ongewenste musealisering. Dit gaat ten koste van authenticiteit en leefbaarheid (zie ook boven). Daarnaast geven zij aan dat met goede voorlichting, vooral bij nieuwe inwoners van stads- en/of dorpsgezichten veel draagvlak kan worden gerealiseerd. Tevens kunnen met gerichte cursussen ongewenste ontwikkelingen (zoals de aanleg van een weinig authentieke coniferen haag) in een beschermd dorpsgezicht worden voorkomen. Nieuwe inwoners maken in dergelijke cursussen kennis met de ontstaansgeschiedenis van de bebouwing en de bijbehorende beplantingen en structuren van het erf.

Het Oversticht gaf wel aan dat zij steeds vaker ziet dat gemeenten bij gebrek aan voldoende middelen overwegen de gemeentelijke monumentenlijst te schrappen. Hierdoor dreigt een belangrijk deel van de bescherming van monumentale panden in beschermd gezichten te verdwijnen. Dit heeft tevens een nadelig effect op het beschermd gezicht als totaal.

3.2 Gemeenten

Naast de koepelorganisaties is bij dit kwalitatief (voor-)onderzoek de praktijkervaring vanuit de individuele gemeenten van belang voor een goed inzicht in de materie. Hiervoor zijn de monumentenambtenaren benaderd van enkele gemeenten die actief beleid voeren op het gebied van de monumentenzorg. Het betreft de volgende gemeenten.

- Amersfoort: de gehele oude binnenstad van Amersfoort is sinds 1984 een beschermd stadsgezicht. Voor de wijk Bergkwartier is een beschermend bestemmingsplan in voorbereiding.
- Leiden: het oude centrum van Leiden is sinds 1981 een beschermd stadsgezicht. De gemeente beraadt zich momenteel over de vraag of de Zuidelijke Schil tot tweede beschermend stadsgezicht moet worden aangewezen of dat het een gemeentelijk stadsgezicht wordt. Dit vanwege de consequentie van een rijksaanwijzing dat alle panden vanwege de Woningwet 2002 vergunningplichtig zijn bij verbouwingen.
- Wûnseradiel: deze gemeente in Friesland kent 6 kernen (Kimsward, Kornward, Makkum, Piaam, Pingjum, Schraard) met de status van beschermd dorpsgezicht en voor één kern (Kornwerderzand) is die status in voorbereiding.

3.2.1 Effecten van beleid

De ambtenaren Monumentenzorg met wie de gesprekken zijn gevoerd, waren allen van mening dat het huidige ruimtelijke ordeningsinstrument een solide basis vormt voor de bescherming en instandhouding van de beschermd stads- en dorpsgezichten. De

² Onder culturele kwaliteiten worden het onroerend cultureel erfgoed (monumenten, stedenbouwkundige structuren, stads- en dorpsgezichten, archeologie), fysieke cultuurvoorzieningen (onder andere podia, ateliers) en ontwerpqualiteiten (architectuur, landschapsarchitectuur, kunst in de openbare ruimte) verstaan.

(verplichte) beschermende bestemmingsplannen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de instandhouding en de gewenste ontwikkeling van de gezichten.

In Amersfoort is daarnaast ook gebruik gemaakt van een Stadsvernieuwingsplan. Het voordeel van een dergelijk plan is onder andere dat het jaarlijks terugkeert in de Raadsvergadering, waardoor er een continue betrokkenheid is in de gemeentelijke politiek. Tevens is door deze combinatie een gelijkwaardige verdeling tussen cultuurhistorie, en sociale en economische ontwikkelingen.³ De mogelijkheden die een Stadsvernieuwingsplan biedt voor een integrale benadering van deze onderwerpen, en de mate waarin gemeenten hiervan gebruik maken, zijn geen onderwerp van verder studie in deze notitie. De monumentenambtenaren geven 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 geven zij wel aan dat goede voorlichting aan bewoners over de consequenties van een aanwijzing van groot belang is voor het verkrijgen van draagvlak.

3.2.2 Beschikbare financiële middelen

De middelen die beschikbaar zijn voor de monumentenzorg zijn per gemeente verschillend. Hieronder is een korte weergave geschetst van de mogelijkheden per afzonderlijk gemeente.

De financiering van de monumentenzorg in Amersfoort bestaat uit twee belangrijke geldstromen. Enerzijds heeft Amersfoort een zeer groot aantal rijksmonumenten, voornamelijk ook in de beschermde gezichten. Hiervoor zijn de 'reguliere' overheidsmiddelen beschikbaar (subsidies, fiscale aftrekbaarheid kosten en laagrentende leningen). Anderzijds heeft Amersfoort een eigen subsidieregeling voor hoofdzakelijk gemeentelijke monumenten. Ter ondersteuning van het provinciaal initiatief heft Amersfoort eenmalig EUR 100.000 beschikbaar gesteld aan het Cultuurfonds voor Monumenten Utrecht (een provinciaal fonds). Dit fonds verstrekt laagrentende leningen voor restauratie aan gemeentelijke en provinciale monumenten en beeldbepalende panden in beschermde stads- en dorpsgezichten.

De gemeente Leiden heeft ook een eigen regeling voor gemeentelijke monumenten. Hieraan geeft de gemeente op dit moment weinig ruchtbaarheid, met name vanwege het geringe budget. Leiden overweegt wel om een stimulerend beleid te gaan voeren voor het in ere herstellen van oude winkelpuien, die nu vaak onder moderne façades verborgen zijn. De betrokken ambtenaren denken dat een aanvullend financieel instrument hierbij nuttig kan zijn.

De gemeente Wûnseradiel beschikt niet over eigen middelen voor behoud van monumenten of panden in beschermde stads- en dorpsgezichten. In een aantal kernen in de huidige gemeente werd in het verleden gebruik gemaakt van ISV-gelden voor restauratie en onderhoud van waardevolle panden. Die mogelijkheid is nu vervallen. De monumentenambtenaar van deze gemeente betreurt dit, omdat er hierdoor een onbalans is tussen de lusten en de lasten. Zonder financiële tegemoetkoming is het voor de gemeente moeilijk om een eigenaar van een waardevol pand in een beschermd gezicht te stimuleren tot een gewenste ingreep danwel restauratie.

3.3 Voorlopige conclusie

De interviews met de vertegenwoordigers van belangenorganisaties en monumentenambtenaren van gemeenten duiden erop dat het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium en de Monumentenwet een belangrijke bijdrage levert aan de instandhouding en de bescherming van de stads- en dorpsgezichten. Tegelijkertijd bestaan er duidelijke verschillen tussen de mate van instandhouding van bijvoorbeeld stadsgezichten enerzijds en dorpsgezichten anderzijds. Op de vraag naar de wenselijkheid van een aanvullend financieel instrument is geen eenduidig antwoord verkregen.

Nader onderzoek onder gemeenten met beschermde stads- en dorpsgezichten is wenselijk, teneinde een volledig en kwantitatief beter onderbouwd beeld te krijgen van de instandhouding van de beschermde stads- en dorpsgezichten en de wenselijkheid van een

³ m.m. de heer F. Asselbergs, rijksadviseur Cultureel Erfgoed en voormalig gemeenteraadslid Amersfoort.

aanvullend financieringsinstrument. In het volgende hoofdstuk zijn de resultaten van de enquête onder gemeentelijke monumentenambtenaren beschreven.

4. Kwantitatief onderzoek

Op basis van de resultaten die de kwalitatieve interviews hebben opgeleverd (zie hoofdstuk 3) is een uitgebreidere, kwantitatieve inventarisatie gehouden onder gemeentelijke monumentenambtenaren. Daarbij is gebruikgemaakt van een schriftelijke enquête om de effectiviteit van het bestaande instrumentarium rondom beschermde stads- en dorpsgezichten te meten. Een van de doelen van de enquête is om een inschatting te kunnen maken over de wenselijkheid van een (aanvullend) financieel instrument.

In dit hoofdstuk worden op hoofdlijnen de belangrijkste uitkomsten van de enquête samengevat. Daarbij ligt de focus vooral op de meest opvallende en – binnen de kaders van dit onderzoek – ter zake doende resultaten. Een volledige resultatenlijst per afzonderlijke vraag is als bijlage bij dit rapport opgenomen.

4.1 Respons en representativiteit

Aan de basis van deze beleidsinventarisatie ligt een schriftelijke enquête (zie bijlage) voor de complete vragenlijst) onder 70 gemeenten. De 70 aangeschreven gemeenten bestaan uit:

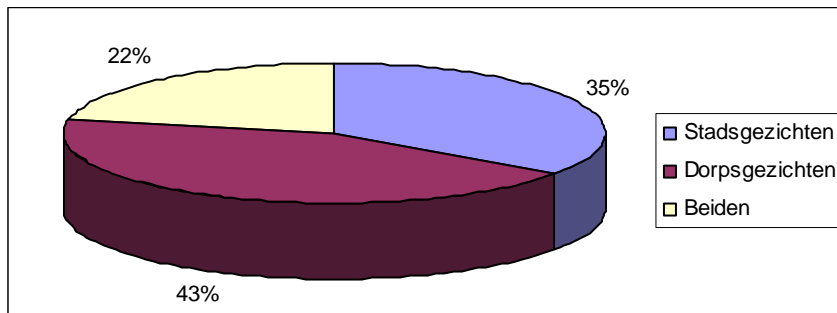
- de grotere monumentengemeenten. Dit betreft gemeenten met doorgaans meer dan 100 rijksmonumenten en die voornamelijk stadsgezichten binnen hun gemeentegrenzen hebben;
- de gemeenten met 1 of meerdere dorpsgezichten, zoals vermeld in het NCM Jaarboek 2005, waarbij een evenwichtige geografische spreiding is nagestreefd.

De helft van deze gemeenten (35 respondenten) heeft de enquête ingevuld retour gestuurd. De respondenten vertegenwoordigen samen 110 (51 stadsgezichten en 59 dorpsgezichten) van de in totaal 405 beschermde stads- en dorpsgezichten. (plusminus 150 stadsgezichten en 250 dorpsgezichten). Dit is bijna 30% van het totaal aantal gezichten. De stadsgezichten zijn in de enquête in grotere mate vertegenwoordigd, aangezien de verdeling tussen stadsgezichten en dorpsgezichten in werkelijkheid respectievelijk 40% tegen 60% is. Voor de doeleinden van dit onderzoek is de steekproef representatief te noemen. Hierbij dient echter wel de kanttekening gemaakt te worden dat het zeer waarschijnlijk is dat vooral de actievere gemeententent hebben gereageerd op deze enquête. Bij de interpretatie van de gegevens dient hiermee dan ook rekening gehouden te worden.

4.2 Verhouding aantal beschermde stads- en dorpsgezichten

Zoals vermeld, vertegenwoordigen de 35 respondenten tezamen 51 stadsgezichten en 59 dorpsgezichten. De meeste gemeenten hebben ófwel enkel beschermde stadsgezichten (35%), ófwel enkele beschermde dorpsgezichten (43%). Gemeenten waarbij zowel sprake is van stads- als dorpsgezichten, zijn relatief schaars (22%). Verder is het aantal stadsgezichten binnen een gemeente veelal beperkt tot één, met enkele uitzonderingen als Den Haag en Groningen (respectievelijk 20 en 8 stadsgezichten). Het aantal dorpsgezichten binnen een gemeente ligt gemiddeld op 2. (Een voorzichtige schatting leert dat van het totaal aantal gezichten circa 40% tot de categorie stadsgezichten gerekend kan worden en 60% tot de categorie dorpsgezichten. Exacte gegevens ontbreken echter.)

Figuur 2. Verdeling van stads en dorpsgezichten onder de respondenten



4.3 Gemeentelijk draagvlak voor beschermde stads- en dorpsgezichten

In de enquête is tevens gevraagd naar het bestuurlijke draagvlak en de onderlinge samenwerking tussen de verschillende betrokken afdelingen (monumentenzorg, welstand, groen, ruimtelijke ordening) binnen de gemeente ten aanzien van beschermde gezichten. Bestuurlijk draagvlak en voldoende samenwerking tussen de verschillende afdelingen zijn belangrijke succesfactoren voor de aanwijzing van een beschermd gezicht én een succesvolle implementatie. Zowel het draagvlak als de samenwerking zijn volgens de monumentenambtenaren op alle fronten goed tot zeer goed (ruim 85% geeft hierop een positief antwoord).

Tevens is gevraagd naar het draagvlak onder de bevolking van de beschermde stads en dorpsgezichten. Dit geeft een eerste indicatie van de bereidheid bij particulieren om mee te werken aan de bescherming en de instandhouding van de stads- en dorpsgezichten. Ook op dit punt is de reactie overwegend positief (80%).

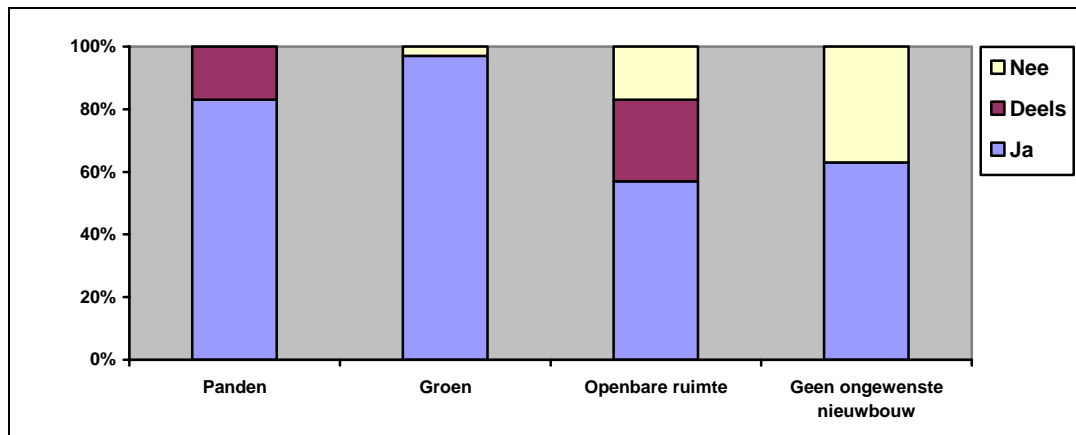
4.4 Effectiviteit ruimtelijke ordeningsinstrumentarium

De respondenten geven zelf aan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium als effectief (80%) te ervaren. In de vragenlijst zijn de volgende factoren onderscheiden:

- oorspronkelijke functie;
- aanwezigheid van beschermend bestemmingsplan;
- beeldbepalende panden en monumenten;
- ongewenste nieuwbouw;
- groenstructuren en –elementen;
- openbare ruimte;
- totaalbeeld van het gezicht;

In vrijwel alle onderzochte gemeenten (83%) is sprake van een volledig beschermend bestemmingsplan. Bovendien geven alle gemeenten aan dat de oorspronkelijke functie van alle beschermde gezichten volledig behouden is en ook het merendeel (83%) van de behoudenswaardige panden is nog volledig behouden (zie figuur 3).

Figuur 3. Effectiviteit ruimtelijke ordeningsinstrumentarium voor verschillende elementen



Opvallend is dat bij zo'n 40% van de ondervraagde gemeenten ongewenste nieuwbouw heeft plaatsgevonden⁴. Daarbij is overigens geen oorzakelijk verband aangetroffen tussen gemeenten die een volledig danwel een deels beschermend bestemmingsplan hebben (met ander woorden: bij gedeeltelijk beschermende bestemmingsplannen vindt naar verhouding niet vaker ongewenste nieuwbouw plaats).

Verder laat ook de beeldkwaliteit van de openbare ruimte (zoals straatverlichting) te wensen over. Slechts 59% van de respondenten geeft aan dat deze volledig is behouden. In 13% is dit geheel niet het geval en in 28% van de gemeenten is de openbare ruimte deels verloren gegaan of ingrijpend veranderd. Hierbij kan ook gedacht worden aan bijvoorbeeld het dempen van grachten. De uitstralingseffecten van een verstoring in dergelijke structurerende elementen zijn aanzienlijk. De vraag is dan in hoeverre het gehele aanzicht van het beschermde gezicht is aangetast. Dit komt, gezien de positieve beoordeling van de algehele bescherming, in het onderzoek niet naar voren. De bescherming van groenstructuren en – elementen daarentegen is overigens volgens de respondenten uitstekend, 97% geeft aan dat de groene elementen en structuren zijn behouden.

Op basis van deze resultaten is het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium voor de behoudenswaardige panden (objecten) effectief te noemen. De bescherming van de (structurende) openbare ruimte en ongewenste nieuwbouw wordt met het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium niet geheel gerealiseerd danwel voorkomen. De mate waarin dit invloed heeft op de integraliteit van het beschermde gezicht is niet duidelijk.

4.5 Financieel instrumentarium

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat vrijwel alle gemeenten het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, in zijn totaliteit, ervaren als een geschikt en effectief sturingsinstrument. In dit kader is het van belang vast te kunnen stellen in hoeverre een financieel instrumentarium hierbij een voorwaarde of wellicht een aanvulling is. Voor het Restauratiefonds is het achterhalen van de financieringsbehoefte ten behoeve van beschermde gezichten een van de doelen van dit onderzoek.

4.5.1 Aanwezigheid gemeentelijke regeling

Van de ondervraagde gemeenten beschikt 77% over eigen middelen (regeling) voor monumentenzorg. Hieronder wordt verstaan: middelen voor restauratie en instandhouding van monumenten, maar ook voorlichtingsbudget of anderszins. Uit de reacties blijkt dat het wel of niet beschikbaar hebben van eigen middelen onafhankelijk is van het aantal beschermde gezichten. Met andere woorden gemeenten met meer dan drie beschermde gezichten hebben niet vaker een eigen regeling dan gemeenten met weinig van deze beschermde gezichten. Tevens is opvallend dat ook de omvang van de beschikbare middelen

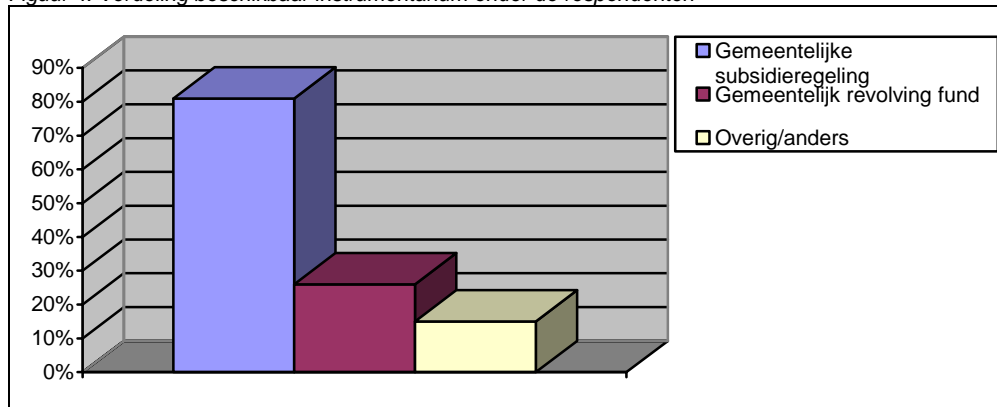
⁴ Dit wil overigens niet zeggen dat dit geldt voor 40% van de stads- en dorpsgezichten, aangezien één respondent meerdere gezichten kan vertegenwoordigen. Het kan dus gaan om nieuwbouw in één van de meerdere gezichten.

niet recht evenredig toe- of afneemt met het aantal beschermde gezichten. Sterker nog, de resultaten uit dit onderzoek tonen geen enkele samenhang tussen het aantal beschermde gezichten en de omvang van de beschikbare middelen.

4.5.2 Beschikbaar financieel instrumentarium

Een eigen, gemeentelijke subsidieregeling is veruit het meest voorkomende instrument. Slechts in 16% van de gevallen wordt het beschikbare budget (gedeeltelijk) gevormd door andere middelen, zoals een eigen revolving fund, voorlichtingscampagnes en overige manieren van (financiële) ondersteuning (bijvoorbeeld een bijdrage in het abonnement op de Monumentenwacht). Zie tevens figuur 4.

Figuur 4. Verdeling beschikbaar instrumentarium onder de respondenten



Subsidie à fonds perdu

Van de 27 gemeenten die over eigen middelen beschikken, verstrekken 25 gemeenten deze à fonds perdu via een gemeentelijke subsidieregeling. De totale omvang van deze subsidiestroom is jaarlijks ruim EUR 11 mln. Dit komt overeen met een gemiddeld budget van EUR 516.000⁵ per gemeente. Hierbij valt op te merken dat er grote spreiding is met betrekking tot het beschikbare budget tussen de verschillende gemeenten. Eén gemeente verstrekt over een periode van drie jaar EUR 17 mln. (5,7 mln. per jaar). De gemeente met het laagste jaarlijkse budget heeft EUR 16.000 beschikbaar. Indien, voor een reëel beeld, de drie gemeenten⁶ met het grootste en het kleinste budget buiten beschouwing worden gelaten, komt het gemiddelde beschikbare budget op ruim EUR 100.000 per gemeente. Dit is gelet op het gemiddelde aantal panden per beschermd gezicht (gemiddeld aantal 445⁷) een relatief laag bedrag. In tabel 3 is de verdeling van de beschikbare middelen weergegeven.

Tabel 3. Verdeling van budget voor subsidie à fonds perdu

| Aantal gemeenten | Subsidie à fonds perdu | | dorpsgezichte n |
|------------------|------------------------|----|-----------------|
| | stadsgzichten | | |
| 3 | 50.000 - 100.000 | 2 | 2 |
| 4 | 100.000 - 200.000 | 7 | 3 |
| 1 | 500.000 | 8 | |
| 1 | 1.000.000 | 1 | |
| 1 | 3.000.000 | 20 | |
| 1 | 5.700.000 | 1 | 1 |

Uit tabel blijkt 3 dat de verschillen tussen de hoogte van de beschikbare middelen groot zijn: 40% van de gemeenten beschikt over een budget tot EUR 50.000, weer 40% beschikt over een budget van EUR 50.000 tot EUR 200.000. De resterende 20% beschikt over een véél

⁵ Daarnaast hebben 3 van de 25 gemeenten de omvang van het beschikbare budget niet aangegeven. Deze zijn in de berekening niet meegenomen.

⁶ Gezamenlijk EUR 9.7 mln. namelijk respectievelijk EUR 5,7 mln., EUR 3 mln. en EUR 1 mln.

⁷ In werkelijkheid zal hier grote spreiding in voorkomen. Met name het verschil tussen stadsgzichten enerzijds en dorpsgezichten anderzijds zal waarschijnlijk aanzienlijk zijn. Hierover zijn geen gegevens beschikbaar.

groter budget, namelijk vanaf EUR 1 mln. (met een maximum van EUR 5,6 mln.). De gemeenten met een dergelijk groot budget, zijn vooral gemeenten met (naar verhouding) veel stadsgezichten en monumenten. Uit tabel 3 blijkt tevens dat vooral gemeenten met dorpsgezichten een relatief klein budget beschikbaar hebben voor (panden in de) beschermde gezichten. Het budget lijkt meer af te hangen van het aantal (monumenten) panden in de gezichten dan het aantal beschermde gezichten op zich. Stedelijke beschermde gezichten hebben een grotere bebouwingsgraad. Dorpsgezichten hebben echter een groter oppervlak groen en open ruimte.

De subsidieregelingen zijn met name (ruim 75%) beschikbaar voor de restauratie van monumentenpanden. In de helft van de gemeenten zijn de subsidieregelingen beschikbaar voor onderhoud. In 40% van de gemeenten betreft het een regeling die zowel voor restauratie als voor onderhoud beschikbaar is. Slechts 12% (3 regelingen) is ook beschikbaar voor groenstructuren in de beschermde gezichten.

Revolverend fonds

Naast een gemeentelijke subsidieregeling beschikken zeven gemeenten (28%) over een gemeentelijk revolving fund, waaruit laagrentende leningen worden verstrekt. Vijf van deze gemeenten hebben hiernaast ook een subsidieregeling à fonds perdu. De totale omvang van de revolverende fondsen tezamen is EUR 3,3 mln. Drie gemeenten hebben echter de omvang van het fonds niet aangegeven. Alle fondsen worden ingezet voor het verstrekken van laagrentende leningen aan restauratieprojecten van gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden. Daarnaast is bijna 60% beschikbaar voor onderhoud. Slechts één fonds kan ook worden ingezet voor restauratie en onderhoud van groenstructuren.

Overige beschikbare middelen

Vier gemeenten geven aan middelen beschikbaar te hebben op een andere wijze dan een subsidieregeling of een revolving fund (zoals arbeidsuren of lidmaatschap van de Monumentenwacht). Voor de categorie 'Anders' zijn geen specificaties opgegeven, deze zijn hier verder buiten beschouwing gelaten.

4.5.3 Aanvullend instrumentarium

Desalniettemin geeft maar liefst 67% van de respondenten aan behoefte te hebben aan een (aanvullend) financieringsinstrument. Circa 65% geeft aan een aanvullend financieringsinstrument te wensen voor restauratie en/of onderhoud. De helft van de respondenten ziet ook graag een aanvullend financieringsinstrument voor groen en andere elementen in de beschermde gezichten. Opvallend is dat er geen verschil bestaat tussen de respondenten die al over een financierings-, danwel subsidie-instrument beschikken en respondenten die geen eigen middelen voor monumentenzorg hebben. Gemeenten met eigen middelen geven hiermee aan dat het beschikbare budget onvoldoende is voor de meest wenselijke instandhouding van het beschermde gezicht.

In de beantwoording van deze vragen is door de meeste gemeenten geen rekening gehouden met de Provinciale Cultuurfondsen. In negen provincies is dit aanvullende financieringsinstrument inmiddels beschikbaar. Vanuit deze fondsen kunnen laagrentende leningen worden verstrekt voor de instandhouding van gemeentelijke en provinciale monumenten en beeldbepalende panden in beschermde stads- en dorpsgezichten. Desgevraagd geeft 66% aan op de hoogte te zijn van de Provinciale Cultuurfondsen⁸. Hierbij moet wel worden aangetekend dat ten tijde van de enquête in 6 provincies een Cultuurfonds was opgericht. Slecht 20% van de gemeenten maakt ook gebruik van deze mogelijkheid voor eigenaren.

Als laatste is de gemeenten gevraagd de verschillende instrumenten te waarderen. Hierbij komt naar voren dat verreweg de meeste respondenten het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium het meest waarderen (75%). Daarna volgt een gemeentelijke subsidieregeling (31%). Een revolverend fonds en de categorie 'Overige' score beide 17%.

⁸ In de provincies Drenthe, Limburg en Flevoland is geen Provinciaal Cultuurfonds beschikbaar.

4.5.4 Voorlopige conclusie

Een groot deel van de gemeenten beschikt over eigen middelen voor de monumentenzorg. Opvallend is dat gemeenten veelal gebruikmaken van een subsidie-regeling (à fonds perdu) en in veel mindere mate van laagrentende leningen uit een revolving fund. De gemeenten zetten deze middelen vooral in voor restauratie en onderhoud van (monumentale) panden en in mindere mate voor groenstructuren en andere elementen in beschermd gezichten. Daarbij is er geen significant verschil tussen de instrumenten Subsidie à fonds perdu en Revolving fund.

Desalniettemin geeft maar liefst 67% van de respondenten aan behoefte te hebben aan een (aanvullend) financieringsinstrument, vooral voor restauratie en onderhoud en in mindere mate voor de groenstructuur. Dit zou kunnen betekenen dat het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium op zichzelf afdoende is voor de bescherming en de instandhouding van de groenstructuur. Restauraties en onderhoudsprojecten daarentegen zijn volgens de monumentenambtenaren niet voldoende gedekt door de beschikbare middelen. In hoeverre dit ook daadwerkelijk leidt tot een bedreiging voor de beschermd stads- en dorpsgezichten is niet duidelijk.

5. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste conclusies uit het onderzoek aan bod, waarna vanuit het Restauratiefonds een aantal aanbevelingen wordt gedaan.

5.1 Conclusies

Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Meer gedetailleerde toelichtingen op deze resultaten zijn terug te vinden in hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport.

5.1.1 Status van het beleid

Het aanwijzen van beschermd stads- en dorpsgezichten is sinds 1961 in de Monumentenwet verankerd. De Monumentenwet 1988 geeft daarbij de volgende definitie van stads- en dorpsgezichten:

“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”.

De ministers van OCW en VROM hebben gezamenlijk de bevoegdheid om beschermd stads- en dorpsgezichten aan te wijzen. Op dit moment zijn in totaal 405 gezichten aangewezen of in procedure. Het aantal panden in de huidige beschermd gezichten bedraagt circa 180.000. Op basis van extrapolatie van oude gegevens (RDMZ, 1984) zijn naar schatting zijn 43.000 panden rijksmonument (25% van het totale aantal panden). Dit is een fors aandeel in het totaal van 51.000 rijksmonumenten (bijna 85%). De laatste jaren zijn zeer beperkt nieuwe beschermd gezichten aangewezen. Dit terwijl in het Monumenten Inventarisatie Project circa 150 gezichten de nominatie tot aanwijzing hebben gekregen. Hiervan zijn er nu circa 50 in procedure. Op dit moment bestaat geen actueel overzicht van de stand van zaken van de verschillende beschermd stads- en dorpsgezichten.

Volgens het rijksbeleid dient het bij de bescherming van stads- en dorpsgezichten te gaan om behoud door ontwikkeling en niet om de bevrozing van het beeld. Dit laatste is ook nadrukkelijk in de toelichting van de wet beschreven; de functie van het beschermd gezicht dient behouden te blijven, maar nieuwe ontwikkelingen in beschermende stads- en dorpsgezichten zijn mogelijk als de functie daarvan onveranderd blijft.

5.1.2 Werking van het instrument beschermd stads- en dorpsgezichten

Zowel professionele organisaties als gemeenten is gevraagd naar de werking/effectiviteit van het instrument beschermd stads- en dorpsgezichten. Deze beoordeling heeft plaatsgevonden op basis van het criterium 'draagvlak', werking van de ruimtelijke ordening en de beschikbaarheid en effectiviteit van financiële middelen. In eerste instantie zijn in het kwalitatieve vooronderzoek diverse organisaties geïnterviewd. Daarna is door middel van een schriftelijke enquête onder gemeentelijke monumenteneigenaren een breder beeld verkregen van de huidige werking van het instrumentarium en de behoefte aan extra middelen.

De algemene conclusie is dat het instrument wordt ervaren als een waardevol middel voor de bescherming van ruimtelijke kwaliteit. Dit vooral omdat dankzij de combinatie van de Monumentenwet en de Wet Ruimtelijke Ordening op een gebiedsgerichte wijze gezichten en structuren beschermd kunnen worden: dus niet alleen losse objecten, maar ook panden in hun context, inclusief groenstructuren en openbare ruimte.

Effect van aanwijzing

Er zijn echter wel verschillen waar te nemen in de beleving van de effectiviteit van het instrumentarium. In de praktijk zijn drie gevolgen van een aanwijzing tot beschermd stad- en dorpsgezicht te 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.

Gegevens over welk deel van de bestaande beschermde stads- en dorpsgezichten tot welke categorie gerekend kunnen worden en wat daarvan de consequenties zijn ontbreken, bij de overheid en de professionele organisaties. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat het grootste deel van de beschermde stads- en dorpsgezichten behoort tot de categorie die succesvolle bescherming geniet (>80%). Daarnaast hebben enkele gemeenten voor sommige beschermde gezichten geen (volledig) bestemmingsplan (15%). Doorschietende bescherming van het gezicht is door de respondenten niet aangeduid als bestaande problematiek.

Onderscheid stads- en dorpsgezichten

Naast bovenstaande effecten van de aanwijzing blijkt uit het kwalitatieve vooronderzoek dat tevens onderscheid gemaakt kan worden tussen dorpsgezichten enerzijds en stadsgezichten anderzijds. Opvallend is dat vooral de bescherming van stadsgezichten succesvol is. Belangrijkste reden hiervoor is de economische draagkracht door de vitale functies binnen de stadsgezichten. De bescherming van de dorpsgezichten verloopt moeizamer. Daar lijkt eerder sprake van een verstikkende werking op de aanwezige en eventuele nieuwe functies binnen het gezicht. Dit komt mede omdat het economische draagvlak onder druk staat door het wegvallen van de agrarische bedrijvigheid (vaak de ontstaansfunctie van het gezicht). Nieuwe inwoners uit de stedelijke omgeving beschikken wel over middelen, maar 'verfraaien' de nieuwe woning en omgeving vaak op een niet binnen het beschermde gezicht passende wijze.

De resultaten van de enquête onderschrijven dit verschil in de effectiviteit van de bescherming tussen stadsgezichten en dorpsgezichten niet. De antwoorden van de respondenten van respectievelijk gemeenten met stadsgezichten en gemeenten met dorpsgezichten kennen een grote mate van overeenstemming. Uit de enquête kan dan ook niet worden geconcludeerd dat er onderscheid is te maken tussen stadsgezichten enerzijds en dorpsgezichten anderzijds. Een verklaring voor de genoemde voorbeelden van moeizame bescherming van dorpsgezichten kan zijn dat het incidentele voorbeelden betreffen en dat deze niet representatief zijn voor het grootste deel van de dorpsgezichten.

5.1.3 Werking instrumentarium Ruimtelijke ordening

Het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium biedt volgens de gemeenten veel en nuttig houvast voor de bescherming van stads- en dorpsgezichten. Ook de daarvoor vereiste samenwerking met andere afdelingen binnen de gemeente wordt door de ambtenaren Monumentenzorg doorgaans als effectief en positief ervaren. Kanttekening daarbij is wel dat de overige ruimtelijke ordeningsbelangen doorgaans zwaarder wegen en er wellicht voor zorgen dat monumentenzorggerelateerde belangen worden overruled.

In het kwalitatieve onderzoek onder ambtenaren Monumentenzorg is op deze verschillende onderdelen dieper ingegaan. De eerste algemene conclusie is dat met betrekking tot het succes van het ruimtelijke ordeningsinstrument nagenoeg geen onderscheid gemaakt kan worden tussen stadsgezichten enerzijds en dorpsgezichten anderzijds. Het beleid rondom de beschermde gezichten wordt zowel in de stad als in het dorp als succesvol gekenmerkt. De oorspronkelijke functie van alle beschermde gezichten (100%) is behouden en ook het merendeel (83%) van de behoudenswaardige panden zijn volledig behouden.

Daarentegen vindt in 37% van de (voornamelijk stads-)gezichten ongewenste nieuwbouw plaats. Het aanwezig zijn van een volledig, danwel deels beschermend bestemmingsplan lijkt hierop geen verschil te maken. Dit kan betekenen dat ondanks de beschermende aanwijzing in sommige gevallen het economische belang van nieuwe (ongewenste) ontwikkelingen door de gemeente belangrijker wordt bevonden dan de bescherming van het gezicht. Enerzijds lijkt de

economische draagkracht van binnenstedelijke ontwikkeling een belangrijke bijdrage te leveren aan de bescherming van het gezicht. Anderzijds kan binnenstedelijke ontwikkeling leiden tot een conflict bij de bescherming van een gezicht. Om dit te voorkomen, is een stringentere handhaving van het beschermende bestemmingsplan van belang. Daarnaast kan een gemeente zich inspannen om gewenste nieuwbouw te stimuleren, bijvoorbeeld door een financiële stimulans voor de meerprijs van gewenste nieuwbouw. De in paragraaf 4.4 aangehaalde stadsvernieuwingplannen kunnen hierbij een bijdrage leveren. Deze plannen bieden de mogelijkheid het vraagstuk van (behouden van) cultuurhistorie en ontwikkelingen van economische en sociale functies integraal op de politieke agenda te zetten.

Daarnaast geeft slechts 59% van de respondenten aan dat deze volledig is behouden. In 13% is dit geheel niet het geval en in 28% van de gemeenten is de openbare ruimte deels verloren gegaan of ingrijpend veranderd. De uitstralingseffecten van een verstoring in dergelijke structurerende elementen zijn aanzienlijk. Dit komt, gezien de positieve beoordeling van de algehele bescherming, in het onderzoek niet naar voren. De bescherming van groenstructuren en –elementen is volgens de respondenten overigens uitstekend, 97% geeft aan dat de groene elementen en structuren zijn behouden.

Op basis van deze resultaten is het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium voor de behoudenswaardige panden (objecten) effectief te noemen. De bescherming van de (structurende) openbare ruimte en ongewenste nieuwbouw wordt met het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium niet geheel gerealiseerd danwel voorkomen. De mate waarin dit invloed heeft op de integraliteit van het beschermde gezicht is niet duidelijk. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij verdergaand (inhoudelijk) onderzoek.

5.1.4 Werking financieel instrumentarium

Ruim driekwart (77%) van de gemeenten beschikt over eigen middelen voor de monumentensector. Het grootste deel van de gemeenten verstrekt deze middelen via een subsidie à fonds perdu. Revolving funds of andere wijze van ondersteuning (promotionele budgetten, etc.) komen veel minder voor. De verschillen in beschikbaar budget zijn groot en niet gerelateerd aan het aantal beschermde stads- en dorpsgezichten. Naarmate in een gemeente meer stadsgezichten voorkomen, stijgt het beschikbare budget (explosief). De verklaring hiervoor is dat in een stadsgezicht naar verwachting veel meer panden liggen. Het grootste deel van de beschikbare middelen (75% van het aantal regelingen) is hiervoor ook in te zetten. Dorpsgezichten hebben verhoudingsgewijs een groter aandeel groen en open ruimte, waarvoor weinig middelen beschikbaar zijn (12% van het aantal regelingen).

Het (beschikbare) financieel instrumentarium wordt door de respondenten lager gewaardeerd dan het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. Dit wordt wellicht veroorzaakt door het feit dat het beschikbare budget in 67% van de gemeenten als ontoereikend wordt ervaren. Het merendeel van het budget wordt namelijk al ingezet voor restauratie en onderhoud, terwijl juist op die onderdelen een aanvullend budget gewenst is. De bescherming van groenstructuren loopt echter wel naar wens met een relatief gering budget. Een groot deel (67%) van de gemeenten geeft aan dat een aanvullend financieringsinstrument voor de beschermde gezichten gewenst is om de effectiviteit van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium te vergroten. Dit betreft zowel de gemeenten die reeds een budget beschikbaar hebben, maar dit ontoereikend achten, alsmede gemeenten zonder eigen middelen.

5.1.5 Algemene conclusie

Samenvattend zijn de belangrijkste conclusies:

1. dat het huidige ruimtelijke ordeningsinstrumentarium in belangrijke mate de instandhouding van de beschermde stads- en dorpsgezichten bewerkstelligt. Aandachtspunt hierbij is met name om ongewenste nieuwbouw te voorkomen en een betere bescherming van de structurerende openbare ruimte.
2. dat in 67% van de betreffende gemeenten behoefte is aan extra financiële middelen voor met name restauratie en onderhoud in panden liggend in beschermde stads- en dorpsgezichten.
3. dat ondanks de gebleken effectiviteit van het instrumentarium de laatste jaren maar zeer beperkt nieuwe gezichten zijn aangewezen. Dit terwijl er nog circa 50 gezichten

in aanwijzing zijn en er nog eens 100 gezichten op de nominatie staan te worden aangewezen vanuit het Monumenten Inventarisatie Project.

5.2 Aanbevelingen

Gezien de huidige succesvolle werking van het instrumentarium adviseert het Restauratiefonds de voortgang bij het aanwijzen van beschermdde stads- en dorpsgezichten te versnellen. In het licht van dit punt is het raadzaam om de ministeries van OCW en VROM te adviseren dit op te pakken en de werking van het instrument beschermdde stads- en dorpsgezichten structureel te monitoren. Hierbij is het behoud van de structurerende openbare ruimte een belangrijk aandachtspunt.

Gezien de succesvolle instandhouding van de beschermdde gezichten, maar tegelijkertijd de behoefte aan extra middelen, is het aan te bevelen het huidige financiële instrumentarium als uitgangspunt te nemen. Om in de behoefte naar extra middelen te voorzien kunnen de beschikbare middelen efficiënter worden ingezet door middel van het verstrekken van laagrentende leningen uit een revolverend fonds.

Naast het revolverend inzetten van de eigen middelen is het aan te bevelen dat gemeenten meer gebruik gaan maken van de Provinciale Cultuurfondsen. Deze kunnen immers ook worden ingezet voor beeldbepalende panden in beschermdde stads- en dorpsgezichten.

Nationaal Restauratiefonds, maart 2006

Ivo Rooze, Jos Teeuwisse, René van Gerwen