2023 Gelders Genootschap

Handreiking voor gemeenten

Op weg naar passende zorg voor beschermde monumenten in hun omgeving

Stappenplan om te komen tot beleid voor borging van de kwaliteit van de omgeving van beschermde monumenten

GELDERS genootschap

Inhoudsopgave

1	Waarom Deze handreiking?	04
2	Stappenplan Om gefaseerd te komen tot beleid	06
3	Bestand Monumenten en hun omgeving goed in beeld	08
4	Analyse Komen tot een kaart met werkingsgebieden	12
5	Beleid Ambities en regels voor behoud en ontwikkeling van monumenten en hun omgeving	18
6	Cyclisch werken Blijven evalu(I)eren	22

Handreiking

Deze handreiking is een product van het Gelders Genootschap. Met dank aan advies, bijdragen en inzichten van de gemeenten Oude IJsselstreek, Haarlemmermeer, Harderwijk, Meppel, Arnhem, Hoorn, Leiden en Rho Adviseurs (Joske Poelstra), Bas Schout/rv&b en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. In de klankbordgroep waren vertegenwoordigd: Mooi Noord-Holland en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit.

1 Waarom

Onder de Omgevingswet moeten gemeenten in hun omgevingsplan regels opnemen voor *de omgeving* van beschermde monumenten, om ontsiering en beschadiging van die monumenten te voorkomen. Deze handreiking biedt een stappenplan om dat te doen. De handreiking is gemaakt voor ambtenaren bij gemeenten die bezig zijn met omgevingsbeleid - en voor de externe specialisten die hun daarbij ondersteunen.

Deze handreiking?

Verdrag was er al, nu ook instructieregel

Nu al geldt ook in Nederland het Europese Verdrag van Granada uit 1985, waarin is afgesproken dat we niet alleen beschermde monumenten zelf, maar ook hun omgeving moeten reguleren. Nog weinig gemeenten zijn hier ook echt zo bewust mee bezig. Dat moet onder de Omgevingswet wel gaan gebeuren.
Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) schrijft voor dat gemeenten ook regels moeten stellen voor de omgeving van beschermde monumenten (zie onderaan dit hoofdstuk het kader met deze instructieregel). Bij beschermde monumenten hebben we het dan over rijksmonumenten en voorbeschermde rijksmonumenten en andere monumenten die op grond van het omgevingsplan worden beschermd, zoals gemeentelijke monumenten, voorbeschermde gemeentelijke monumenten of karakteristieke of beeldbepalende panden. Maar het kan ook om provinciale monumenten of voorbeschermde provinciale monumenten gaan.

Hoe komen we tot gemeentelijke kaders?

Juist omdat de omgeving van beschermde monumenten in veel gemeenten nog een onontgonnen terrein is, leven er nog veel vragen waarop niet zomaar een passend antwoord is te geven. Hoe ga je als gemeente om met beleid? Hoe borg je de kwaliteit van de omgeving van een beschermd monument in gemeentelijke kaders? Hoe ver reikt die omgeving? Wanneer beïnvloedt iets de monumentale waarde van beschermde monumenten en wanneer wordt die aangetast? Hoe ga je als gemeente om met deze vraagstukken en wat betekent de instructieregel voor het erfgoedbeleid?

Van minimaal tot ideaal

Deze handreiking kan helpen om gefaseerd te komen tot gemeentelijk beleid. Er is een stappenplan in opgenomen, dat rekening houdt met de grote verschillen tussen gemeenten. Die verschillen zijn er niet alleen in aantallen beschermde/te beschermen monumenten, ook in bestuurlijke ambitie, lokaal draagvlak en beschikbare ambtelijke expertise.

Er staan dus handvatten in deze handreiking om de invoering van de instructieregel goed te organiseren, ook als de omgevingsplannen en -programma's wellicht nog niet allemaal op orde zijn. Ook biedt de handreiking inzicht in wat nodig is om tot volledige implementatie te komen. In elk hoofdstuk staat zowel wat minimaal nodig is als uitgebreidere stappen om te komen tot beleidsvorming.

Instructieregel artikel 5.130 lid 2 onder d onder 1° Besluit kwaliteit leefomgeving

Artikel 5.130 (behoud cultureel erfgoed)
1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.

2. Met het oog op het belang van het behoud van cultureel erfgoed worden in een omgevingsplan in ieder geval regels gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed, waarbij rekening wordt gehouden met de volgende beginselen:

a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten en archeologische monumenten;

b. het voorkomen van verplaatsing van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend is vereist voor het behoud van die monumenten;

c. het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden;

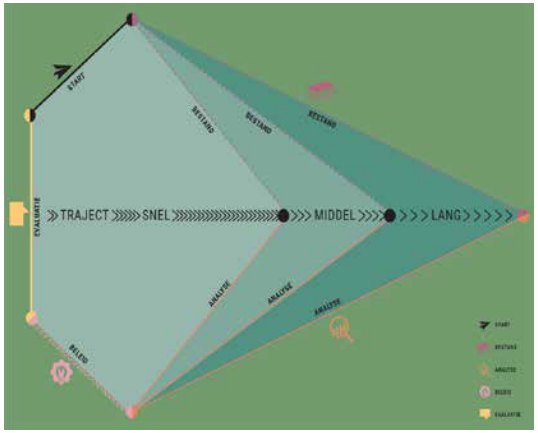
d. het voorkomen van aantasting van:
1. de omgeving van rijksmonumenten, voorbeschermde rijksmonumenten en monumenten die op grond van het omgevingsplan zijn beschermd, voor zover die monumenten door die aantasting worden ontsierd of beschadigd; en
2. het karakter van in het omgevingsplan beschermde stads- of dorpsgezichten of beschermde cultuurlandschappen door de sloop van bestaande gebouwen, de bouw van nieuwe gebouwen of andere belangrijke veranderingen; en
e. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

2 Stappenplan

De invoering van de Omgevingswet vraagt veel tijd. Het definitieve omgevingsplan moet in 2030 klaar zijn. Als gemeente kun je tot die tijd 'oefenen' met concrete voorbeelden en inzichten om die in het uiteindelijke beleid te verwerken. Zo bouw je beleid gefaseerd op. Hiervoor hebben we een beleidscyclus opgenomen in deze handreiking.

Hogestraat 2F/G in het midden van de twintigste eeuw.
Bron: www.gelderlandinbeeld.nl

Om gefaseerd te komen tot beleid



BAB-cyclus

De beleidscyclus in deze handreiking bestaat uit drie stappen: bestand, analyse en beleid (kortweg BAB). In deze handreiking vind je steeds icoontjes terug die aangeven om welke stap van de BAB-cyclus het op dat moment gaat.

1 Bestand
De eerste stap is het vaststellen van het monumentenbestand. Het gaat om meer dan een lijstje van nu al beschermde monumenten en gezichten; deze stap kent verschillende onderdelen. **Zie hoofdstuk 3**

2 Analyse
Er zijn verschillende manieren om de omgeving van het beschermde monument te bepalen. Hoe meer bekend is over het monumentenbestand, hoe hoogwaardiger de analyse kan zijn.
De analyse leidt tot vaststelling van de omgevingen van (te beschermen) monumenten. Dat kan variëren van grote, aaneengesloten gebieden met honderden monumenten tot eenvoudige cirkels om solitair gelegen monumenten. **Zie hoofdstuk 4**

3 Beleid
Ook voor beleidsvorming is maatwerk mogelijk. Houd je het als gemeente bij het trekken van cirkels rondom monumenten, dan kom je uit tot algemener beleid dan wanneer je als gemeente op basis van een grondige analyse tot verschillende aanpakken van bescherming wilt komen. De voors en tegens van beide benaderingen komen aan bod. **Zie hoofdstuk 5**

Participatie: in elke stap van de BAB-cyclus belangrijk

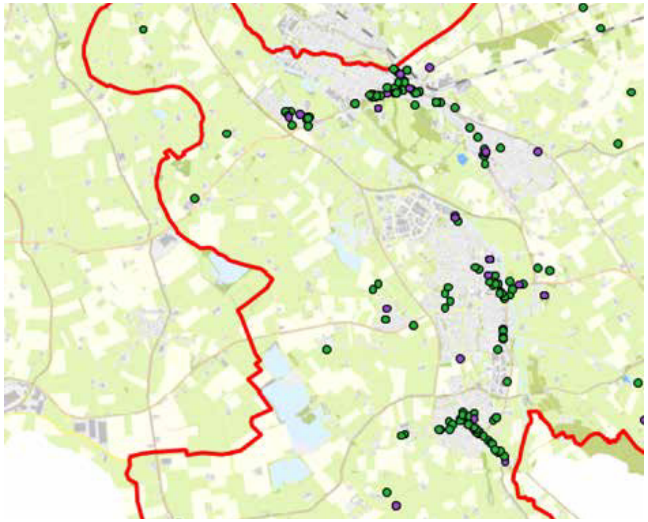
De Omgevingswet stimuleert vroegtijdige participatie om belangen, meningen en creativiteit tijdig op tafel te krijgen. Er zijn ook regels voor opgenomen in de wet, maar de vorm is niet voorgeschreven.
Het Verdrag van Granada verplicht wel om: '*ter ondersteuning van het optreden van de overheid bij het vaststellen, het beschermen, het restaureren, het onderhouden en het beheren van, alsmede het aandacht vragen voor het architectonische erfgoed, in de verschillende stadia van besluitvorming te zorgen voor passende structuren voor informatie, overleg en samenwerking tussen de centrale overheid, de regionale en de lokale overheden, culturele instellingen en verenigingen en het publiek*'.

Gemeenten worden dus verondersteld om ook bij de inventarisatie en waardering van architectonisch erfgoed en het nemen van passende beschermingsmaatregelen, aandacht te schenken aan participatie. Denk aan betrokkenheid van oudheidkundige verenigingen, openbare werkateliers of inloopavonden.
Dit soort (of andere) vormen van participatie zijn vaak inspirerend en waardevol. Bovendien kan tijdige en goede participatie ook bezwaren en rechtszaken voorkomen. De verschillende manieren van participeren zijn niet opgenomen in deze handreiking.

3 Bestand

Elke gemeente heeft gebouwen, terreinen en gebieden die het koesteren waard zijn. Een actueel overzicht van het cultureel erfgoed is als eerste stap nodig om de omgeving van beschermde en te beschermen monumenten te kunnen definiëren.

Monumenten en hun omgeving goed in beeld



Voorbeeld kartering eerste stap bestandsvorming
De eerste stap bij bestandsvorming in de gemeente Oude IJsselstreek. Duidelijk is te zien hoe zich meteen patronen van concentratie, lintbebouwing en zwermen en solitaire monumenten aftekenen.

Check het monumentenregister

Huidige monumentenregisters zijn een goed vertrekpunt om het monumentenbestand samen te stellen. Soms moeten deze registers geactualiseerd worden, omdat monumenten die erin staan aangetast of verdwenen zijn, of omdat hun omgeving sterk is veranderd.
Gezien de nieuwe instructieregel, is het raadzaam om het register goed door te nemen, ook omdat gekeken moet worden naar de omgeving van de beschermde monumenten.

Basisbestand

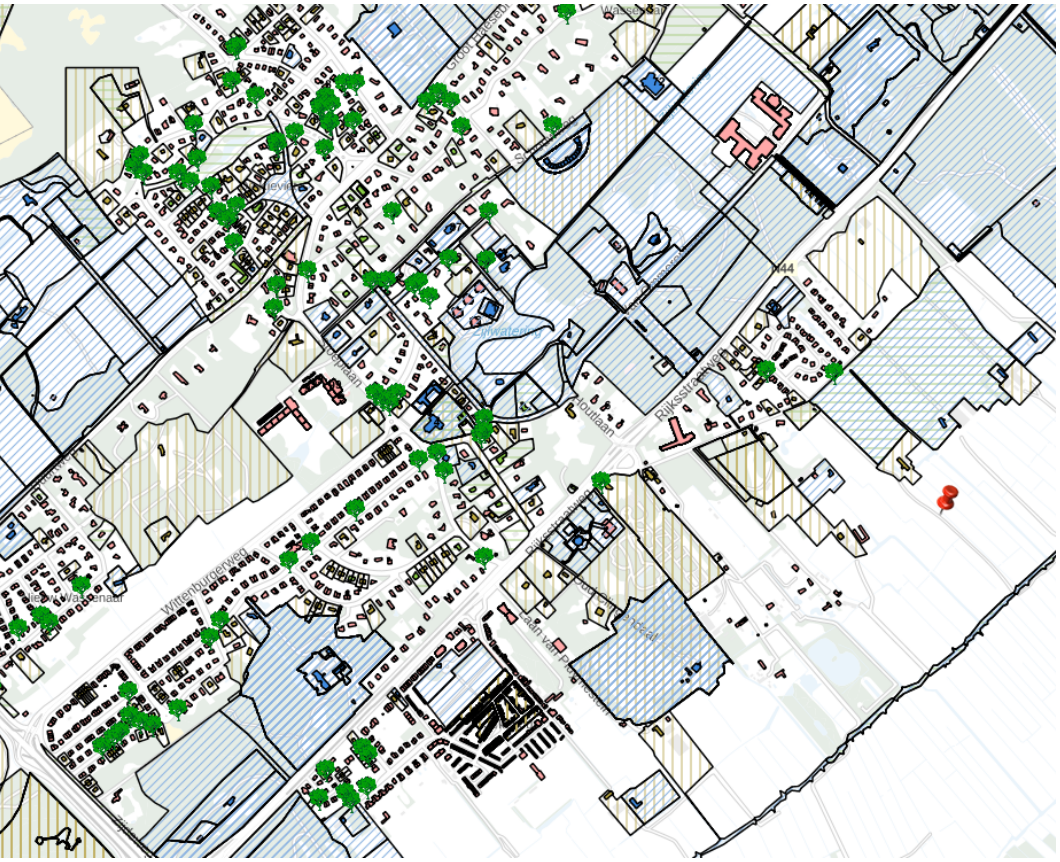
In het basisbestand neem je alle monumenten op die volgens de instructieregel beschermd moeten worden tegen ontsiering of beschadiging door ontwikkelingen in de omgeving.
Het gaat idealiter om meer dan alleen een lijst met adressen.
Maak dus onderscheid tussen:
- rijksmonumenten
- gemeentelijke monumenten
- provinciale monumenten
- karakteristieke of beeldbepalende panden

Hoe meer kennis en informatie over deze monumenten je vastlegt, hoe meer maatwerk je kunt bieden in de bescherming ervan. Verrijk de informatie dus met informatie als typologie, functie en ligging. Een verwijzing naar een (actuele) redengevende beschrijving of panddossier is ook aan te raden.

Bestand Plus

Veel gemeenten hebben al een Basis Plus bestand, dat belangrijke informatie biedt voor het bepalen van de omgeving van een monument. Denk hierbij ook aan planologisch beschermde objecten en gebieden

Het gaat bijvoorbeeld om karakteristieke en beeldbepalende panden en/of gebieden met een dubbelbestemming, via welstand verbijzonderde gebieden of gebouwen. Dit soort panden of gebieden bevinden zich vaak nabij beschermde monumenten en leveren een grote bijdrage aan de kwaliteit van de omgeving van zo'n monument. Inzicht in hun ruimtelijke werking biedt dus essentiële aanknopingspunten om beleid te ontwikkelen.



Schaduwbestand

Vrijwel alle gemeenten hebben ook een schaduwbestand. Hierin staan objecten of ensembles die onbeschermd zijn, maar die vanwege hun erfgoedwaarde tóch op een of andere manier in beeld zijn.

Denk aan onbeschermde objecten uit het Monumenten Inventarisatie Project (bouwkunst uit de periode van 1850 tot 1940), geïnventariseerde maar niet aangewezen wederopbouwobjecten of gebouwen die door een lokale historische vereniging of door Heemschut onder de aandacht zijn gebracht.

Wat op de schaduwlijst staat, kan op basis van de inventarisatie op grond van de instructieregel mogelijk alsnog in aanmerking komen voor bescherming via het omgevingsplan, óf kan van grote betekenis zijn voor de kwaliteit van de omgeving van een beschermd monument.

Voorbeeld kartering

Kaartfragment van beschermd erfgoed in de gemeente Wassenaar. Legenda: blauw = RM (pand), gearceerd blauw = RM (perceel), groen = GM (pand), gearceerd groen = GM (perceel), bruin = BBP (pand), bruin gearceerd = BBP (perceel), roze = beschermd dorpsgezicht. Het kaartbeeld is complex. Dat is in deze fase niet zo belangrijk. Het gaat simpelweg om het verzamelen van het Monumentenbestand.

Karteren

Om de Analyse in de BAB-cyclus goed te kunnen doen, is het belangrijk dat het monumentenbestand op een kaart staat. Op die kaart staan dan minimaal:

- de beschermde en te beschermen monumenten.
- andere karakteristieke gebouwen en gebieden die je als gemeente bij de analyse wilt betrekken, maar niet zelf niet voor bescherming via het omgevingsplan in aanmerking komen.

4 Analyse

Zijn de beschermde en te beschermen monumenten in kaart gebracht, dan volgt een analyse van de omgeving van die monumenten. Doel daarvan is komen tot een overzicht van werkingsgebieden. Dit zijn – in termen van de Omgevingswet - die gebieden waar je bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening wilt houden met de beschermde monumenten in die gebieden.

Komen tot een kaart met werkingsgebieden



Op het kaartbeeld is te zien hoe er 'monumentenbiotoopjes' ontstaan. Uiteraard levert een andere maatcirkel andere vormen en maten van biotopen op. Langs de grenzen ontstaan echter rare situaties.
Hier en daar vallen de voortuinen van onbeschermde gebouwen buiten de monumentenbiotoop, terwijl je mag verwachten dat juist daar ontwikkelingen invloed kunnen hebben op de karakteristiek van de aangrenzende beschermde objecten.

Variatie vraagt meestal om meer methodes

Je kunt de analyse van de omgeving van de monumenten op één manier aanpakken. In de praktijk vraagt de variatie in het monumentenbestand echter meestal om de inzet van meerdere methodes. Voor welke aanpakken kun je kiezen?

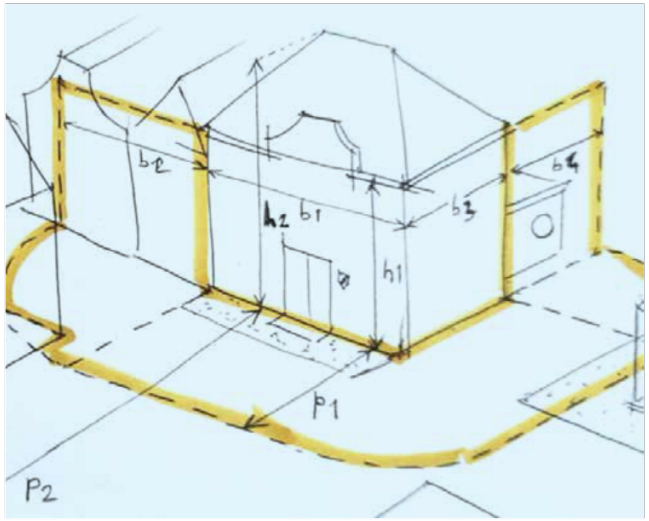
Aanpak 1: eenvoudig en objectgericht

De meest eenvoudige aanpak is om het monumentenbestand op een kaart te plaatsen, in de omgeving. Op deze basiskaart zie je dan stippen en vlakken, er komt geen interpretatie aan te pas. Zo'n basiskaart laat herkenbare, ruimtelijke patronen zien. Denk aan clustering van beschermde gezichten in een 'lint'.
Je breidt deze basiskaart eenvoudig uit door ook bijbehorende kadastrale percelen te laten zien. Dan krijg je een kaart met vlakken die in het geval van het eerdergenoemde 'clustervoorbeeld' aan zullen sluiten. Zo heb je de belangrijke concentraties van beschermde monumenten en hun percelen in beeld.

De basiskaart lijkt in eerste instantie eenvoudig en overzichtelijk, maar in veel gevallen blijkt de benadering van het begrip 'omgeving' te beperkt.
Zeker in dichtbebouwde gebieden is het bijvoorbeeld nodig om tenminste de aangrenzende en/of tegenoverliggende kadastrale percelen in beeld te hebben, omdat je alleen dan inzicht krijgt in de directe omgeving van beschermde monumenten.
Definieer je de omgeving van een beschermd monument te beperkt en spelen er net buiten die begrenzing grotere ruimtelijke ontwikkelingen, dan is de kans groot dat je onvoldoende invulling geeft aan de instructieregel waardoor een planproces niet soepel verloopt.
Trek je op de kaart een ruimere cirkel om het monument, dan zorg je voor een 'buffer' om het kadastrale perceel. Dit is een snelle methode; een GIS*-specialist heeft er een paar uur voor nodig.

Een andere manier om de basiskaart te verrijken, is de verschijningsvorm van het beschermde gebouw inzichtelijk te maken.

* GIS: Geografisch Informatie Systeem



Voorbeeld van de manier waarop de verschijningsvorm van het beschermde gebouw kan dienen als uitgangspunt bij het bepalen van de omgeving van het monument. (tekening: Martijn Oosterhuis, RCE)

Zo kun je goot- en nokhoogte betrekken in de projectie van de omgeving, net als de voor-, zij- en achterkant.
In sommige gevallen is dit een zeer bruikbare methode. Je kunt op deze manier bijvoorbeeld een solitair woonhuismonument op een plein of in een straatwand van een biotoop voorzien.
Nadeel is dat je snel voorbij gaat aan de context. Kleine of kwetsbare monumenten in omgevingen waar al een schaalsprong is gemaakt, worden zo wel heel klein 'gemaakt'. Ook een klein monument dat in een open, grote ruimte staat, kan minder betekenisvol lijken door een te kleine biotoop. Denk aan een muziektent op een dorpsplein, of een duiventil in het landschap.

Het voordeel van deze generieke, objectgerichte methodes is dat je omgevingen van beschermde monumenten snel in beeld hebt, waardoor je ook sneller toekomt aan het maken van beleid.
Nadeel is dat je de grenzen van de omgeving niet of nauwelijks baseert op de karakteristiek van een gebouw of omgeving. Dat kan bij planvorming veel discussie opleveren en vergroot de kans op lange, frustrerende procedures als de aangegeven omgevingsgrenzen moeilijk te verdedigen zijn.

Aanpak 2: definiëren vanuit de omgeving

Andere cultuurhistorische waarden betrekken in de analyse, kan begrijpelijkere monumentenbiotopen opleveren. Anders gezegd: plannenmakers, beslissers en andere betrokken hebben meer inzicht in de omgeving.
Verrijk je het kaartbeeld met de karakteristiek van het gebouw en van de context, dan ontstaan verschillende monumentomgevingen. Welke kunnen dat zijn?

Monument in een beschermd stads- of dorpsgezicht
Als het monument in een beschermd stads- of dorpsgezicht ligt, zijn ook de onderlinge samenhang, de ruimtelijke context en de historische gebiedskarakteristiek van waarde.
Vaak is al veel informatie voorhanden in bijvoorbeeld de toelichting op het beschermende bestemmingsplan voor het beschermde gezicht of in de redengevende beschrijving van het monument.
Veldwerk is een essentiële aanvulling op deze bronnen, ook om te inventariseren of er mogelijk te beschermen monumenten – en de te borgen omgeving daarvan – zijn gemist.
Het welstandsbeleid kent gebiedsbeschrijvingen die waardevolle inzichten kunnen geven in de karakteristiek en kwaliteiten van de omgeving.

Monument in een omgeving met meerdere monumenten
Als het monument in een omgeving met meerdere monumenten ligt, is het ook logisch om uit te gaan van gebiedskenmerken en (historisch) stedenbouwkundige karakteristieken.
Het gaat dan vaak om een concentratie van monumenten en hun omgeving. Denk aan een historische dorpskern met een kerk, pastorie, smederij en dorpsschool rondom een plein die allemaal beschermd of het beschermen waard zijn. Of aan een historisch villalint met meerdere monumenten aan dezelfde weg. Vaak hebben deze gebieden een hoog niveau in de welstandsnota of nota omgevingskwaliteit.
Ook hier is veldwerk essentieel, ook omdat je soms moet terugvallen op meerdere bronnen. Denk aan de combinatie van een Middeleeuwse kerk, een achttiende-eeuwse pastorie, een negentiende-eeuwse school en een gemeentehuis uit de wederopbouwtijd. Dan draait het om stedenbouwkundige en architectonische waarden en moet je terugvallen op individuele redengevende beschrijvingen en gebiedsbeschrijvingen in cultuurhistorische analyses en welstandsnota's.

Solitair monument in een (bijpassende) beeldondersteunende omgeving
Denk aan een boerderij omringd door agrarisch land, of een stadsvilla met daaromheen karakteristieke panden met eenzelfde historische signatuur of traditionele uitstraling.
Het beschermde monument onderscheidt zich dan van zijn omgeving, maar dit onderscheid is niet groot. Het draagt positief bij aan de beleving van de omgeving en andersom: ook de overige bebouwing in de omgeving draagt positief bij aan het beeld van het monument (beeld-ondersteunend).

Solitair monument
Een monument in een cultuurhistorisch gezien 'arme' omgeving onderscheidt zich van die omgeving en vormt daarmee in stedenbouwkundig opzicht vaak een herkenningspunt. Het levert een positieve bijdrage aan de fysieke leefomgeving. Omgekeerd is het risico op ontsiering of beschadiging door diezelfde omgeving ook groter.

Aanpak 3: relationele benadering

Wil je de omgeving van het beschermde monument verfijnder definiëren, dan is het goed om de relatie die het object en zijn omgeving met elkaar aangaan, te onderzoeken. Er zijn ruimtelijke, functionele en visuele relaties die je via veldwerk in beeld brengt.

Ruimtelijke relatie
Bij de ruimtelijke relatie gaat het om de relatie tussen het monument en zijn omgeving zoals je die kunt zien en beleven. Je kunt de omgeving dan zien als de ruimte waarbinnen het monument zichtbaar is en zijn invloed uitoefent (invloedssfeer).

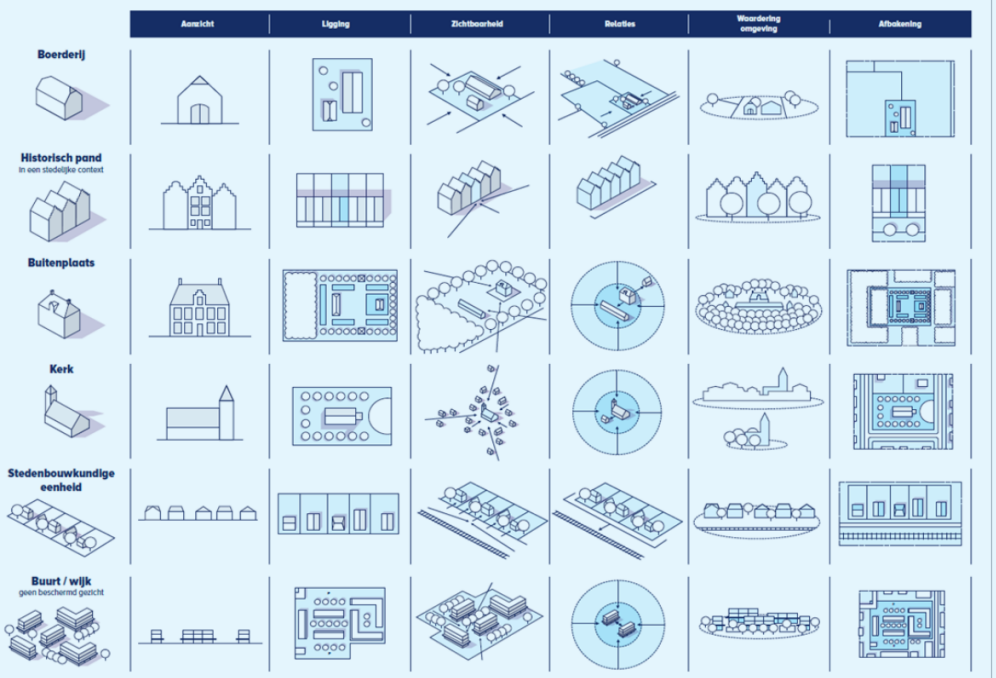
De omvang van de omgeving van een monument is dus afhankelijk van de stedenbouwkundige of landschappelijke situering, omvang, hoogte en verschijningsvorm van het monument. Een goede, inhoudelijke onderbouwing is essentieel om de begrenzing van de omgeving zo duidelijk mogelijk te beschrijven.

Functionele relatie
Bij de functionele relatie gaat het om de relatie tussen het monument en zijn omgeving, die belangrijk is voor de waardering, het functioneren en instandhouden van het monument.

Het gaat om elementen in de omgeving die niet perse direct zichtbaar zijn of die een sterke ruimtelijke relatie hebben met het monument, maar die bij verstoring wel het (oorspronkelijk) functioneren van het monument teniet kunnen doen.
Denk aan een waterrad van een watermolen dat niet kan draaien als de watertoevoer door ingrepen stroomopwaarts stagneert. Of aan wieken van een molen die belemmerd worden doordat windtoevoer belemmerd wordt door plaatsing van een hoog gebouw of bomen.
Ook het volbouwen van het vrije schootsveld van forten in de Nieuwe Hollandse Waterlinie is een voorbeeld. Net als de veranderende inrichting en uitstraling van het omringende erf als een agrarisch bedrijf woonfunctie krijgt door verlies van gronden.

Visuele relatie
Bij de visuele relatie gaat het om de relatie tussen het monument en zijn omgeving vanaf grotere afstand, mogelijk door een zichtas of door de solitaire positie van het monument in zijn omgeving.

Een zichtlijn kan meerdere percelen of eigendomssituaties passeren, maar hoeft niet vanuit elk passerend perceel zichtbaar te



zijn. Een zichtlijn is van betekenis als die ondersteunend is aan de functionele relatie tussen omgeving en monument.
Zo zijn (ontworpen) zichtassen bij landgoederen het middel om de (oorspronkelijke) relatie tussen landgoed en landhuis herkenbaar en zichtbaar te houden. Deze zichtassen werken twee kanten op: naar het landhuis toe en vanaf het landhuis op het landschap.
Ook ontworpen blikvelden en panorama's van en naar het monument zijn voorbeelden. Door bebouwing of groen kan zo'n zichtas geblokkeerd worden. Denk aan hoge gebouwen die het silhouet van een toren in een panorama kunnen verstoren.

Maatwerk per monument: relatiematrix

De meeste gemeenten hebben veel variatie in monumenten. Idealiter bepaal je voor elk monument een eigen, passende analyse-aanpak. Daar kan de relatiematrix bij helpen. Hiermee ga je voor de meeste typen gebouwen eenvoudig én planmatig na welke rol aanzicht, ligging, zichtbaarheid, relaties, waardevolle omgeving en ruimtelijke afbakening spelen. Die inzichten helpen bij het motiveren van keuzes van de afbakening van de omgeving.

Je kunt de relatiematrix ook gebruiken als je na een aantal jaren werken met een generieke aanpak over wilt gaan tot aanscherping van het beleid voor een aantal monumenten of waardevolle gebieden. Andersom kun je met behulp van de relatiematrix de aanpak ook vereenvoudigen.

Analyse afronden: omgeving van het monument in beeld

De analysestap wordt afgesloten met het vaststellen van een kaart waarop de omgeving van beschermde monumenten staat: de werkingsgebieden. Zoals eerder toegelicht zijn dit de gebieden waarin je als gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening wilt houden met de karakteristiek van de beschermde monumenten in die gebieden.

Bij de kaart hoort:
- een onderbouwing (hoe je tot de analyse bent gekomen)
- een toelichting (een beschrijving van de betekenis van de omgeving voor de beschermde monumenten)

5 Beleid

De laatste stap om inhoud te geven aan de instructieregel is het formuleren van beleid en regels. Ook dit kan op verschillende manieren. Hoe beter en specifieker de beschermde monumenten en hun omgevingen in beeld zijn, hoe meer je er het beleid op kunt toespitsen en je vanuit een hoog ambitieniveau werkt aan behoud en ontwikkeling van monumenten en hun omgeving.

Ambities en regels voor behoud en ontwikkeling van monumenten en hun omgeving

Situatie op 1 januari 2030

Uiterlijk op 1 januari 2030 is het in alle gemeenten zo dat een initiatiefnemer zich via het Omgevingsloket informeert over het ruimtelijk beleid. Dit is als onderdeel van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) de centrale plek waar digitale informatie over de leefomgeving onder de Omgevingswet samenkomt.
Na een aanvraag vooroverleg of een bij een formele aanvraag, weet de gemeente dan van het initiatief en kan dan starten met het individuele communicatietraject en de uitvoering van beleid, dat vastgelegd is in het omgevingsplan. Maar zover zijn we nog niet.

Erfgoedzorg in de verordening op de gemeentelijke adviescommissie

De instructieregel over de omgeving van beschermde monumenten is een klein deel van de invoering van de Omgevingswet. Let op: gemeenten moeten die instructieregel sowieso borgen, ook al hebben zij het omgevingsplan wellicht nog niet klaar. Dat kan in de verordening op de gemeentelijke adviescommissie. Hoe zit dat?

Om voor gemeenten een geleidelijke overgang naar het omgevingsplan mogelijk te maken, bestaat er overgangsrecht. Er zijn hulpmiddelen en flankerende regels om de overgang te begeleiden. Dit laatste is geregeld in de zogenoemde 'bruidsschat'. Maar de verordening op de gemeentelijke adviescommissie maakt hiervan géén deel uit. Die moeten gemeenten hoe dan ook opnieuw vormgeven en vaststellen, voor de Omgevingswet in werking treedt.

Model Verordening gemeentelijke adviescommissie
Ter ondersteuning heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten een Model Verordening op de gemeentelijke adviescommissie gepubliceerd. Minimaal moet je als gemeente zorgen dat er een aantal monumentendeskundigen in de gemeentelijke adviescommissie zit. Deze deskundigen moeten betrokken zijn bij de advisering over rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot gebouwde of aangelegde monumenten.

De modelverordening gaat ervan uit dat de commissie ook adviseert over gemeentelijke monumenten. Het ligt dus voor de hand om ook de advisering over de omgeving van beschermde monumenten in de verordening mee te nemen. Hiermee is de planbeoordeling dan ondergebracht bij een onafhankelijke commissie.

Welk beoordelingskader hebben commissies?
Daar waar gemeenten in het omgevingsplan nog geen regels hebben opgenomen voor de borging van de omgeving van beschermde monumenten, heeft de commissie het dus te doen met bestaand beleid dan wel algemene uitgangspunten.
Heeft de commissie verder geen concrete beoordelingscriteria, dan is het lastig sturen op ambitie en worden 'koppelkansen' om de omgeving van het monument te verbeteren, niet benut. Bovendien kan de commissie de link met ontsiering of beschadiging van het monument lastig hardmaken, zolang het gaat om een ontwikkeling die 'binnenplans' is en aan de bestaande welstandscriteria voldoet. Kortom: hoe meer kennis en analyse van monumenten en hun omgeving voorhanden is, hoe specifieker de commissie kan adviseren.

Is er een welstandsbeleid, dan kan de commissie die (of een moderne opvolger ervan) gebruiken om te toetsen en op die manier de kwaliteit van de omgeving van het desbetreffende beschermde monument borgen. Daarmee hoeven gemeenten niet te wachten tot het definitieve omgevingsplan. Idealiter is in de welstandsnota dan de samenhang met erfgoedzorg wel goed verwerkt.
Bij majeure ontwikkelingen 'buitenplans' geldt het beoordelingskader van de Omgevingswet en het nieuwe omgevingsplan. Dan hebben de commissies een duidelijke rol en opdracht om ook de omgeving van het beschermde monument mee te wegen.

Erfgoedzorg opnemen in het omgevingsplan

In het omgevingsplan moeten gemeenten ook regels opnemen over de omgeving van beschermde monumenten. Hierbij kunnen zij hun eigen ambitieniveau volgen. Hieronder wordt aan de hand van de logica van het casco omgevingsplan van de VNG nagelopen welke vormen geschikt zijn.

Evenwichtige toedeling van functies
Opname van regels over de omgeving van beschermde monumenten begint natuurlijk met het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en werkingsgebieden voor regels. In het belang van een evenwichtige toedeling is het zinnig de in de analyse

onderscheiden omgevingen van de monumenten op basis van maatwerk op te nemen. Deze wordt dan, net als de gemeentelijke monumenten of beeldbepalende panden zelf, opgenomen in het hoofdstuk 'aanwijzingen in de fysieke leefomgeving'. Zo kan een gebied (locatie) de functie 'omgeving beschermd monument' meegegeven worden.
Op grond van deze aanwijzing kunnen regels gesteld worden aan activiteiten in deze gebieden. Het doel van deze regels is gericht op het voorkomen van ontsiering of beschadiging van beschermde monumenten.
Bij het aanwijzen van werkingsgebieden en het stellen van regels is het zinnig om wanneer mogelijk vergunningvrij bouwen in die werkingsgebieden uit te zetten voor zover deze bouwactiviteiten tot ontsiering of beschadiging van beschermde monumenten zou kunnen leiden. Uitzetten kan alleen voor door de gemeente te reguleren 'ruimtelijke' bouwactiviteiten (omgevingsplanactiviteiten), maar niet voor de op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving landelijk vergunningvrije ruimtelijke bouwactiviteiten 'bij een monument'. Wel bepalen de aangewezen werkingsgebieden 'omgeving beschermd monument' feitelijk waar die algemene regels voor vergunningvrij 'bouwen bij een monument' gelden, omdat het 'bouwen bij een monument' landelijk niet geografisch is ingekaderd.

Vergunningplicht
Een adequate vorm is een vergunningplicht met beoordelingsregels. Met de opname hiervan kan in het planproces gestuurd worden op bescherming van het monument tegen aantasting door ontwikkelingen in de omgeving. Neem daartoe een open beoordelingsregel op met betrekking tot bescherming van het monument bij bepaalde activiteiten (bouw, aanleg, gebruik, sloop, kap) in de omgeving van het monument. Verwijs hierbij voor zover het bouwen betreft naar de beleidsregel met de welstandscriteria, en stem daar ook het vergunningvrij bouwen bij beschermde monumenten op af, en koppel advisering van adviescommissie aan de regels.
Op deze manier moet het college in haar afweging om wel of geen vergunning te verlenen rekening houden met een advies van de adviescommissie of het beschermde monument wordt ontsierd of beschadigd door de activiteit.

Meldplicht
De meldplicht is een minder zware vorm, waarmee het nog mogelijk is enigszins te sturen. Zonder melding is het verboden de activiteit uit te voeren. Het bevoegd gezag heeft dan de mogelijkheid om te bepalen of een maatwerkvoorschrift nodig is, kan toezicht inplannen en/of omwonenden informeren.
De bruikbaarheid hiervan hangt af van de omvang van het monumentenbestand en de ambitie en capaciteit van de gemeente. En van de vraag of het wenselijk is om initiatiefnemers zo laat in het traject, als ze al in de startblokken staan, nog bij te sturen. Wanneer men van maatwerkvoorschrift naar maatwerkvoorschrift beweegt, is de praktijk eigenlijk die van een vergunningsysteem, maar dan in een veel kortere periode.

Informatieplicht
Een lichtere vorm van controle is de informatieplicht. Bij deze regels is de initiatiefnemer een aantal weken voor uitvoering verplicht gegevens aan te leveren. Er volgt geen besluit en het betreft een administratieve verplichting. Ontsiering of beschadiging wordt er niet mee voorkomen – er vindt immers geen beoordeling vooraf plaats. Er gaat dus hooguit een signaalfunctie van uit. Omdat er geen besluit genomen wordt, is bezwaar en beroep niet mogelijk. De informatieplicht is dus niet geschikt om het monument te beschermen tegen ontsiering en beschadiging door activiteiten in de omgeving.

Algemene regels
Opname lijkt gauw geregeld met een specifieke zorgplicht voor het hele gemeentelijk grondgebied voor de bescherming van cultureel erfgoed, eventueel met een specificatie voor activiteiten in de omgeving van beschermde monumenten die het aanzicht en de waardering van dat monument negatief beïnvloeden. Het is direct werkend, ook als geen vergunning nodig is. Deze regels zijn niet locatiegebonden raadpleegbaar in het DSO.
Nadeel is dan ook dat bij overtreding alleen handhavend kan worden opgetreden. In de praktijk wordt ontsiering of beschadiging er dus niet mee voorkomen. Daarmee voldoet deze korte klap niet – Granada vereist immers toetsing vooraf.

Erfgoedzorg opnemen in het omgevingsprogramma

Gemeenten kunnen de gemeentelijke adviescommissie een advieskader geven, door cultureel erfgoed op te nemen in het omgevingsprogramma. Door in het omgevingsplan te verwijzen naar dit omgevingsprogramma, kan de gemeentelijke adviescommissie zich erop baseren in zijn adviezen.

Het omgevingsprogramma is een nieuw beleidsdocument onder de Omgevingswet, waarin overheden beleid en maatregelen opnemen die bijdragen aan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.
Zo kun je als gemeente voor beschermde monumenten aanvullende regels of beschikkingen maken die aansluiten bij je ambitie voor erfgoedzorg. Het college van burgemeester en wethouders stelt dit programma vast.
Er zijn verschillende manieren om erfgoedzorg op te nemen in het omgevingsprogramma.

Omgevingsprogramma cultureel erfgoed
Een smalle benadering is een **omgevingsprogramma cultureel erfgoed**. Hierin staat de omgang met het erfgoed centraal. De integrale visie op de omgang met erfgoed kan hier een plaats krijgen, de algemene regels en werkingsgebieden worden natuurlijk geregeld in het omgevingsplan.

Omgevingsprogramma kwaliteit en karakter
Kies je voor een brede insteek in de BAB-stappen 'beleid' en 'analyse', dan ligt bij beleidsvorming een ruimere benadering voor de hand. Dan kies je voor **omgevingsprogramma kwaliteit en karakter**. Je neemt dan de notities en ambities vanuit ruimtelijke kwaliteitszorg (welstand) en erfgoedzorg op in het omgevingsprogramma. Anders gezegd: je legt vast hoe je als gemeente om wilt gaan met (beschermde) monumenten en neemt ook regels en criteria op voor hoe je om wilt gaan met hun omgeving.

Omgevingsprogramma omgevingskwaliteit
Goede omgevingskwaliteit is een van de hoofddoelen van de Omgevingswet. In een **omgevingsprogramma omgevingskwaliteit** kies je als gemeente voor een volledig integrale benadering, waarin de omgeving van beschermde monumenten dus is meegenomen.
Je sluit dan aan bij het karakter en de kwaliteiten van een werkingsgebied, koppelt die aan wensen en belangen en betrekt de samenleving daarbij. Dit lukt alleen als je een zo compleet mogelijk monumentenbestand hebt en werkingsgebieden uitgebreid geanalyseerd zijn. Per deelgebied kun je dan de ambities voor behoud en ontwikkeling van het cultureel erfgoed beschrijven.
De weg naar een omgevingsprogramma omgevingskwaliteit is weliswaar vaak wat langer dan wanneer je kiest voor een smalle benadering. Het eindresultaat is wel heel krachtig. Bestuurders hebben hiermee immers goed doordacht beleid in handen waarmee zij integraal kunnen sturen op omgevingskwaliteit.
Met een omgevingsprogramma omgevingskwaliteit benut je koppelkansen maximaal. Denk aan koppeling met ambities op het gebied van recreatie en toerisme, duurzaamheid en klimaatadaptatie, leefbaarheid of economische ontwikkeling. Cultureel erfgoed kan voor al deze aspecten een belangrijke aanjager zijn.

6
Cyclisch werken

Met het afronden van de BAB-cyclus en het borgen van zorg voor monumenten en hun omgeving in het omgevingsplan, voldoen gemeenten aan de instructieregel. Hiermee heeft het beschermde monument een voornamere plaats gekregen in het omgevingsbeleid en is de kans op ontsiering of beschadiging van beschermde monumenten verkleind. Toch blijft actie nodig.

Blijven evalua(l)eren

Kennis delen

Gemeenten kunnen hun kennis en inzichten over de monumenten en hun omgeving actief delen met hun inwoners. Dat komt de kwaliteit van plannen ten goede, omdat initiatiefnemers 'aan de voorkant' beter geïnformeerd en hopelijk meer geïnspireerd aan de slag gaan met hun plannen.

Evalueren is leren

Het is goed om ook binnenshuis ervaringen geregeld te evalueren. Door casussen te bespreken met elkaar en daarbij de BAB-cyclus te doorlopen, houd je jezelf scherp. Jaarlijks brengen gemeentelijke adviescommissies verslag uit aan de gemeenteraad: dit jaarverslag biedt een mooie kans om te evalu(l)eren. Zat het monument in ons monumentenbestand? Hebben we dat bestand verrijkt met markante buurpanden of kennis van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid? Welke rol speelde de context in de analyse? Was de gekozen afbakening goed, kijkend naar de balans in het voorkomen van beschadiging of ontsiering van het monument en in het mogelijk maken van duurzame ontwikkeling?

Werken in de geest van de Omgevingswet

Zo kun je bij de evaluatie van het beleid steeds kijken naar de gekozen processen, de transparantie van regelgeving en de mate waarin het lukt om ambities voor cultureel erfgoed te realiseren. Mogelijk is bijstellen van het beleid wenselijk. Op deze manier werk je in de geest van de Omgevingswet, die beoogt om regels voortdurend in een integrale context te beschouwen. Zo bezien kun je bij het formuleren van ál het omgevingsbeleid de invoering van de instructieregel meenemen.

Gelders Genootschap

Colofon
Gelders Genootschap is een onafhankelijke adviesorganisatie voor ruimtelijke kwaliteit. Kenmerkend is de integrale benadering van architectuur, stedenbouw, cultuurhistorie, archeologie en landschapsarchitectuur.

Gelders Genootschap is in 1919 opgericht als vereniging van Gelderse gemeenten en bevordert sindsdien consequent de schoonheid van stad en land. Opdrachtgevers zijn gemeenten en ook andere overheden en organisaties. De ISO 9001:2015 gecertificeerde organisatie geldt als expertisecentrum voor ruimtelijke kwaliteit.

Gelders Genootschap
Zypendaalseweg 46
6814 CL Arnhem
026 442 17 42
info@geldersgenootschap.nl
www.geldersgenootschap.nl



GELDERS genootschap