

Cultuurhistorie in bestemmingsplannen

Cultuurhistorische elementen en structuren zijn belangrijke aspecten van stad en landschap. Ze dragen bij aan de herkenbaarheid, ze vormen oriëntatiepunten en ze zorgen ervoor dat bewoners en bezoekers zich met een stad, dorp of streek kunnen identificeren. In de laatste twee decennia is de maatschappelijke belangstelling voor cultuurhistorie en landschap sterk gegroeid. In het verlengde hiervan zijn de identiteit en het eigen karakter van de dagelijkse leefomgeving belangrijke items geworden. Deze belangstelling heeft onder meer geleid tot de rijksnota Belvedere (1999) en tot diverse beleidsnota's van provincies en gemeenten. In deze nota's wordt de nadruk gelegd op het tweesporenbeleid: enerzijds behoud van waardevolle cultuurhistorische aspecten, anderzijds ontwikkelingsgericht omgaan met het erfgoed. Cultuurhistorische waarden werden vroeger vooral gezien als een planologische sta-in-de-weg. Sinds het verschijnen van de nota Belvedere is echter het besef gegroeid dat het erfgoed boeiende mogelijkheden biedt voor het landschap van de toekomst. Het kan een bron van inspiratie vormen voor ruimtelijke ontwikkelingen.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening

De relatie tussen cultuurhistorische waarden – ook wel aangeduid als cultureel erfgoed – en de ruimtelijke ordening is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), die op 1 januari 2012 in werking zijn getreden. De Wro spreekt van een samenhangende afweging van alle belangen – inclusief cultuurhistorie. In het Bro is de opdracht aan overheden verwoord om “rekening te houden met aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten”.

Voor nieuwe bestemmingsplannen betekent dit onder meer (bron: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed):

- In de toelichting van het bestemmingsplan dient een beschrijving te worden opgenomen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten archeologische monumenten rekening is gehouden. De opsteller en vaststeller van het bestemmingsplan is daarmee dus verplicht om breder te kijken dan alleen naar het facet archeologie. Ook de facetten historische (steden)bouwkunde en historische geografie dienen te worden meegenomen in de belangenafweging. Hierbij gaat het om zowel beschermde als niet formeel beschermde objecten en structuren.
- In de planregels dient een omgevingsvergunningstelsel voor aanlegactiviteiten te worden opgenomen voor bodemingrepen. In het bestemmingsplan moet expliciet aangegeven worden voor welke ingrepen een omgevingsvergunning verplicht is.

Er wordt dus van de gemeenten expliciet gevraagd verantwoording af te leggen over de manier waarop met de cultuurhistorische waarden wordt omgegaan. In veel gemeenten zijn de cultuurhistorische waarden nog niet, of slechts gedeeltelijk, geïnventariseerd. Vaak zijn al wel de archeologische vindplaatsen en de archeologische verwachting op kaart gezet, maar is nog weinig bekend over de historisch-geografische aspecten, zoals wegen, dijken, weteringen, molenplaatsen en percelering. Hetzelfde geldt voor stedenbouwkundige structuren en ensembles. Ook ontbreekt vaak informatie over het gebouwde erfgoed, met uitzondering van de rijksmonumenten. In dergelijke gevallen is het nodig onderzoek te doen om deze kennis aan te vullen. Het is immers niet mogelijk om rekening te houden met cultuurhistorische waarden zonder te weten waarover men het heeft.

Cultuurhistorisch onderzoek

Wij helpen u graag om deze ontbrekende aspecten voor uw gemeente in kaart te brengen. Lantschap en BBA beschikken over grote expertise op het gebied van het inventariseren en waarderen van historisch-geografische, landschappelijke en bouwhistorische waarden. Samen met bureau Optifield hebben we een methode ontwikkeld om deze waarden inzichtelijk te maken, in een GIS-systeem onder te brengen en direct toepasbaar te maken voor bestemmingsplannen. Recent is voor de gemeente Culemborg een cultuurhistorische waardenkaart (CHW) volgens deze methode tot stand gekomen. Deze CHW wordt vertaald in het nieuwe bestemmingsplan buitengebied.

De afgelopen jaren hebben Lantschap en BBA cultuurhistorisch onderzoek verricht voor bestemmingsplannen in de volgende gemeenten:

Gemeente	Bestemmingsplan
Gouda	Zuidwestelijke binnenstad
Deventer	Buitengebied
Zwolle	Buitengebied
Apeldoorn	Wenum-Wiesel
Zaltbommel	Binnenstad
Culemborg	Buitengebied
De Mierden	Landgoed Wellenseind
Hilvarenbeek	Landgoed Gorp en Rovert

Werkwijze

Samen met medewerkers van de gemeente worden de gewenste resultaten van het onderzoek besproken. Aan de hand daarvan wordt de aanpak van het onderzoek bepaald en worden afspraken gemaakt over een ieders inbreng. Vervolgens wordt een stappenplan gemaakt waarin meestal de volgende aspecten zijn opgenomen:

- overleg met de gemeente over het onderzoek en de gewenste vorm van het onderzoeksresultaat (een rapport met kaarten, alleen kaarten, een webapplicatie, een publiksboek)
- inventarisatie en waardering van cultuurhistorische waarden (literatuuronderzoek, monumentenlijsten, kaartvergelijking, veldwerk)
- raadplegen van lokale deskundigen, zoals leden van heemkundekringen en oudheidkundige verenigingen, zowel ten behoeve van de inventarisatie als voor de advisering
- advisering over de wijze waarop de cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan kunnen worden opgenomen
- afronding van het onderzoek en presentatie van de resultaten, bijvoorbeeld aan het college van B & W en aan de monumentencommissie.

Bijlage 1: cultuurhistorisch erfgoed

Wat verstaan we onder cultuurhistorische waarden of cultuurhistorisch erfgoed?

- archeologisch erfgoed (bodemsporen en resten van menselijke bewoning)
- gebouwd erfgoed (woonhuizen, bruggen, sluisen, utiliteitsgebouwen, defensiewerken, etc)
- historische stedenbouwkundige structuren
- tuinen en parken
- historisch-geografische elementen en structuren.

Archeologisch erfgoed bevindt zich over het algemeen in de bodem en is meestal niet zichtbaar. Enkele uitzonderingen zijn de gracht en het kasteelterrein van kasteel Abcoude (links) en het verhoogde terrein van de kerk en het kerkhof van het verdwenen middeleeuwse dorpje Paveijen in de gemeente Culemborg (rechts).



Gebouwd erfgoed zijn woonhuizen, bruggen, sluisen, utiliteitsgebouwen, defensiewerken, etc.



Fortwachterswoning van het Werk aan 't Spoel, onderdeel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie



Herenhuizen (ca 1900) aan 't Voorhof, Culemborg

Historische stedenbouwkundige structuren geven informatie over de ontwikkeling van een stad of dorp. In het landelijke gebied vormen de **parken en tuinen van landgoederen en buitenplaatsen** bijzondere cultuurhistorische waarden.



In de stedenbouwkundige structuur van Zaltbommel is de ontwikkeling van de stad en haar verdedigingswerken nog duidelijk te herkennen



Nederland kent duizenden bestaande en (soms deels) verdwenen buitenplaatsen. De tuinaanleg, onder meer in de vorm van zichtlijnen, lanen en waterpartijen, verleent het landschap bijzondere cultuurhistorische betekenis

Historisch-geografische elementen vertellen het verhaal van het vroegere ruimtegebruik. Belangrijke aspecten in het landschap zijn bijvoorbeeld de landbouw, de strijd tegen het water, de defensie en de infrastructuur.



De strijd tegen het water was en is een belangrijk aspect, zoals het dijkje op de foto, aangelegd in 1926 om een dreigende doorbraak van de Lekdijk bij Culemborg te voorkomen



Bij fort Sint Andries, tussen de Gelderse dorpen Rossum en Heerewaarden, liggen de resten van een kanaal en een schutsluis die vroeger de Maas en de Waal met elkaar verbonden.

Bijlage 2: cultuurhistorie in de ruimtelijke planning

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft in 2012 een nota geschreven over de wijze waarop in ruimtelijke plannen (erfgoednota's, structuurvisies, milieu-effectrapporten en bestemmingsplannen) met cultuurhistorische waarden moet worden omgegaan. Hieronder is kort samengevat wat er in de nota over structuurvisies en bestemmingsplannen is geformuleerd.

Structuurvisie

In een structuurvisie legt een overheid haar beleid vast voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. In de visie wordt vastgelegd wat de gewenste ontwikkeling betekent voor het erfgoed. Een gemeente is verplicht om alle partijen bij de vormgeving van een structuurvisie te betrekken.

Een strategische plek waarin deze ambitie kan worden vastgelegd is de structuurvisie. Sinds de nieuwe Wro in werking is getreden hebben overheden de verplichting om voor het hele grondgebied een structuurvisie op te stellen met hoofdlijnen van ruimtelijk beleid. Een structuurvisie is vormvrij en bevat geen juridisch bindende beleidsbeslissingen, maar is een strategisch en uitvoeringsgericht *beleidsdocument*. Het bevat de kansen en kaders van ruimtelijke ontwikkelingen, die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden als basis voor de onderbouwing van bestemmingsplannen. In de structuurvisie kan worden aangegeven welke cultuurhistorische waarden de betreffende overheid binnen zijn grondgebied belangrijk vindt en op welke wijze deze een plek moeten krijgen in de ruimtelijke ordening. De structuurvisie kan dus als alternatief gelden voor de erfgoednota.

De gemeentelijke structuurvisie is een belangrijk instrument om beleid vast te leggen en helder te maken voor andere partijen (burgers, bedrijfsleven en andere overheden). De gemeente is verplicht om deze partijen te betrekken en beleid in goed overleg te ontwikkelen, te realiseren en uiteindelijk vast te stellen. Dit proces en daarbinnen de momenten van afstemming en overleg zijn echter vormvrij en grotendeels eigenstandig door de gemeente te bepalen. Door partijen actief te betrekken in het proces, kunnen zij betrokken worden bij het formuleren, ondersteunen en uitvoeren van ruimtelijke ambities van een gemeente. Zo kan cultureel erfgoed door een goed communicatieproces op positieve wijze onder de aandacht van betrokkenen worden gebracht.

De totstandkoming van een structuurvisie biedt de mogelijkheid om binnen de gemeente keuzes te maken rond de vroegtijdige betrokkenheid van andere beleidsvelden. In het ontwikkelproces van de structuurvisie kan de gemeente ervoor kiezen om naast ruimte ook vertegenwoordigers van andere beleidsvelden direct aan tafel te hebben in bijvoorbeeld een stuurgroep, projectgroep, werkgroep en/of klankbordgroep. Uiteraard moet ook de communicatie binnen de gemeente goed georganiseerd worden, zodat diverse gemeentelijke teams betrokken zijn bij het opstellen en uitdragen van een structuurvisie. Het is goed als de gemeentelijke afdelingen RO, Groen en Cultuurhistorie of Monumentenzorg in de opdrachtverlening en -begeleiding voor cultuurhistorisch onderzoek gemeenschappelijk optrekken.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een juridisch technisch (uitvoerings)instrument. Het legt vast wat de burger wel of niet mag met zijn eigendom. Doorgaans vormt het bestemmingsplan ook de juridische weerslag van zaken die in de structuurvisie of andere beleidsdocumenten zijn bepaald. Dit kunnen bijvoorbeeld ook rijks- of provinciale verordeningen zijn.

Het bestemmingsplan vormt een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke ordening in Nederland. Voor een nauwkeurig omschreven gebied binnen een gemeente maakt het plan duidelijk hoe de ruimte wordt verdeeld over verschillende functies. Daarbij worden keuzes gemaakt omdat ruimte schaars is. Met dat doel, worden alle ruimtelijk relevante aspecten op een rij gezet (geordend) en belangen afgewogen. Want belangen kunnen tegenstrijdig zijn. Bij een goede belangenafweging moet altijd duidelijk zijn waar welke functie is, en waarom die functie nodig is (nut en noodzaak) en nu juist op die plek is gelegen. Met andere woorden, er moet altijd een antwoord zijn op de vragen "wat waar en waarom daar?" Het bestemmingsplan is een bijzonder plan. Het is

namelijk een bindend plan voor zowel overheid als burgers. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast. Ze wijst daarin de bestemming, ofwel functie van de grond aan. Ook geeft ze regels over het gebruik van de grond en hetgeen daarop gebouwd is (bouwwerken) of mag worden. Omgevingsvergunningen moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan. Voor alle grond in Nederland moet een bestemmingsplan gelden.

Gemeenten zijn volgens de wet verplicht om voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen. Een bestemmingsplan kan twee functies vervullen:

1. dat wat er is vast te leggen en te beheersen, en/of;
2. iets nieuws mogelijk te maken.

Als er geen ontwikkelingen zijn, legt het bestemmingsplan de ruimtelijke situatie 'vast'. Om te voorkomen dat voor kleine 'ontwikkelingen' zoals het uitbreiden van een woning steeds een herziening van het bestemmingsplan nodig is, worden in bestemmingsplan bouwmogelijkheden gegeven, afgestemd op wat in de situatie ter plekke ruimtelijk toelaatbaar is.

Als een initiatiefnemer (dat kan de gemeente zelf zijn, maar bijvoorbeeld ook een burger of een commerciële projectontwikkelaar) ergens iets wil gaan ontwikkelen waarin het bestemmingsplan niet voorziet, dan kan dit via een wijziging van het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt of via een omgevingsvergunning voor 'afwijken'.²⁰ Voor het herzien van een bestemmingsplan moet een procedure worden doorlopen. De gemeente moet dan van de initiatiefnemer (dat kan ze ook zelf zijn) een aantal dingen weten: wat?; waar?; waarom? Op deze vragen moet een voldoende concreet antwoord komen. Wat voldoende concreet is, is afhankelijk van het project, de fysieke omgeving en de gemeentelijke werkwijze. Niet alle kaders hoeven vóór de start van een herziening van het bestemmingsplan duidelijk te zijn. De procedure van het bestemmingsplan kan starten met inspraak en overleg terwijl nog niet alles in beeld is gebracht.

Projecten kunnen zo makkelijker aangepast worden aan inspraak en overlegreacties. Vervolgens worden de kaders van de plannen verder uitgewerkt richting de ontwerpfase van het bestemmingsplan. Van het eerste ruwe idee tot de vaststelling van het bestemmingsplan wordt gaandeweg steeds duidelijker wat er gaat komen.

Bij de ontwikkeling of herziening van een bestemmingsplan moet onderzoek worden gedaan om de haalbaarheid ervan aan te tonen. Dit onderzoek moet in elk geval voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan uitgevoerd zijn. Het onderzoek heeft betrekking op alle ruimtelijk relevante aspecten en de belangen die worden afgewogen. Volgens het *Besluit ruimtelijke ordening* moet van meet af aan onderzoek gedaan worden naar de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Een aantal ruimtelijke relevante (onderzoeks)aspecten bij bestemmingsplannen zijn: staand beleid van overheden; *cultuurhistorische waarden*, bodem, veiligheid, financiële haalbaarheid, flora en fauna, geluid, geurhinder, verkeersontsluiting en water.

Vanaf 1 januari 2012 zijn gemeenten verplicht cultuurhistorische waarden mee te laten wegen in de totstandkoming van een bestemmingsplan. Het is al jaren verplicht dat de in het bestemmingsplan aanwezige en te verwachten archeologische waarden in de besluitvorming worden meegenomen. Nu is de gemeente dus gehouden om breder te kijken dan alleen naar de archeologie. Ook de architectuurgeschiedenis, historische (steden)bouwkunde (inclusief bouw- en tuinhistorie) en historische geografie dienen te worden meegenomen in de belangenafweging. Hierbij gaat het om zowel beschermde (waardevolle elementen of gebieden) als niet formeel beschermde objecten en structuren (waardevolle elementen of gebieden).