

Bescherming Werelderfgoed Schokland

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Eindversie 14-02-2022

Aanleiding

Schokland staat op de Lijst van Werelderfgoed van unesco. Om het gebied te beschermen is de procedure tot aanwijzing als beschermd dorpsgezicht in gang gezet. Tegelijkertijd is de vraag gesteld wat de toegevoegde waarde is en hoe draagvlak hiervoor te krijgen in het gebied en de gemeenteraad/bewoners te betrekken. Reden om nog eens grondig te kijken naar het doel (de Retro Spective OUV - RSOUV - beschermen) en het middel (beschermd gezicht), en alternatieven met het oog op de Omgevingswet.

Proces

De RCE, provincie Flevoland en de gemeente Noordoostpolder hebben het afgelopen jaar de mogelijkheden voor een efficiënte en adequate bescherming van Schokland verkend:

- Bijlage 1 gaat in op wat inhoudelijk beschermd moet worden en welke instrumenten mogelijk zijn.
- Bijlage 2 geeft inzicht in de grondslag, doorwerking en voor- en nadelen van de beschermingsopties.
- Bijlage 3 geeft een beeld van de lusten en lasten waarbij ook wordt stil gestaan om instandhouding te bevorderen via stimuleringsmaatregelen.

Opties

Schokland is een gebied en daarom is een gebiedsbescherming nodig, eventueel aanvullend sectoraal bescherming van terreinen of gebouwen als dat iets toevoegt.

Uit de verkenning komen de volgende opties naar voren:

Optie 1: Bescherming als rijksbeschermd dorpsgezicht

Dit is helder en duidelijk, maar heeft ook nadelen qua beperking van maatwerk en doorwerking qua vergunningen. Als haast geboden is dan is het de snelste route voor nationale bescherming. De directeur van de RCE is gemandateerd om tot aanwijzing te besluiten. Maar er ligt dan nog wel een opgave qua meenemen van het gebied/raad in de aanwijzing en na de aanwijzing opstellen van het omgevingsplan. Het is de verwachting dat bezwaar en beroep zal voorkomen bij toewijzing, omdat er weinig draagvlak is bij de inwoners voor een status beschermd gezicht. Het zal vervolgens niet eenvoudig zijn om het gebied mee te krijgen bij aanvullende acties.

Planning: Het Rijk wijst aan en de gemeente verankert het in het omgevingsplan (traject van 3 jaar).

Optie 2: Bescherming via Bkl (voorheen Barro)

Dit vereist meer uitzoekwerk en goede afstemming tussen overheden en met bewoners. Wijziging van het Bkl wordt ook voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer. Nog niet duidelijk is nu hoe de bescherming dan exact zal worden. We zien hierin wel een kans om het integraal aan te vliegen, betrokkenheid provincie te borgen, wederopbouwbehouwing gelijk goed mee te nemen, afstemming op het welstandsbeleid, maatwerk toe te passen bij vergunningen, stimuleringsmaatregelen op te zetten en participatie/proces met het gebied. De ervaring bij andere werelderfgoederen leert dat Bkl niet leidt tot bezwaar en beroep, als participatie goed wordt opgepakt.

Planning: Het Rijk zet aanpassing Bkl in gang, de provincie neemt het mee in de Omgevingsverordening en de gemeente verankert het in het omgevingsplan (traject van 3 jaar). Rijk en provincie werken nauw samen in de uitwerking van deze optie, waarvoor een apart proces/project opgezet moet worden.

Aanvullende maatregelen

Eventuele aanvullende bescherming van archeologie als rijksmonument is niet onlogisch geredeneerd vanuit de OUV en met het oog op een duurzame instandhouding. We concluderen dat het Rijk deze afweging moet maken. Als aanvullende bescherming als rijksmonument niet mogelijk is dan zal de bescherming via PARK/provincie-gemeente plaats vinden, en dan ook een plek krijgen in het omgevingsplan. Dit moet echter wel snel duidelijk worden anders wordt er dubbel werk gedaan.

De wederopbouwbebouwing verdwijnt snel en vraagt om extra aandacht. Het is afdoende om sectorale bescherming op gemeentelijk niveau af te tasten voor de meest gave elementen, en anderzijds het omgevingsplan hier goed op in te richten.

Bescherming OUV van Schokland

Wat is er nodig?

Bescherming van werelderfgoed dient volgens de handleiding "Preparing World Heritage Nominations (unesco/ICOMOS, 2011)" efficiënt en adequaat te zijn en geboden te worden op alle noodzakelijke niveaus (traditioneel, lokaal, regionaal, nationaal). Omdat de Nederlandse Staat eindverantwoordelijke is voor instandhouding hebben alle Nederlandse sites op de werelderfgoedlijst een bepaalde vorm van bescherming op nationaal niveau. De in gang gezette procedure tot aanwijzing van Schokland als rijksbeschermd gezicht, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte van 2008, sluit hier op aan.

Er bestaan verschillende typen van specifieke bescherming die nationaal doorgevoerd kunnen worden. Het verdrag van Granada is hierbij uitgangspunt en gaat uit van een borging op drie niveaus: monumenten (objecten/terreinen), groepen van gebouwen (stads- en dorpsgezichten) en waardevolle gebieden (cultuurlandschappen). In de Nederlandse praktijk is dit vertaald naar bescherming als rijksmonument (Erfgoedwet), beschermd stads- of dorpsgezicht (Omgevingswet) en voor de cultuurlandschappen het Barro/Bkl (Omgevingswet). Verder is er een aparte instructie voor werelderfgoed in de Omgevingswet opgenomen op last van de Tweede Kamer, die in het algemeen leidend is. Provincies en gemeenten kunnen elementen ook sectoraal beschermen via het provinciaal of gemeentelijk erfgoedbeleid. Maatwerk is veelal nodig ten einde niet meer belemmeringen op te leggen dan strikt noodzakelijk.

Wat is de 'universele waarde' van Schokland?

Een aantal jaar geleden is de OUV van Schokland aangepast, dit is de RSOUV (Retrospective Statement of OUV). Hierin is meer aandacht voor het belang van prehistorische en vroeghistorische bewoning in een natte omgeving (archeologie) en het cultuurlandschap van het oude (vooroorlogs) en nieuwe (wederopbouw) land met haar vindplaatsen, begraafplaatsen, terpen, dijken en verkaveling.

Bij unesco is het nu als volgt vastgelegd:

- Criterion (iii): Schokland and its surroundings preserve the last surviving evidence of a prehistoric and early historic society that had adapted to the precarious life of wetland settlements under the constant threat of temporary or permanent incursions by the sea.
- Criterion (v): Schokland is included in the agricultural landscape that was created as a result of the reclamation of the former Zuider Zee, part of the never-ceasing struggle of the people of the Netherlands against the water and one of the greatest and most visionary human achievements of the twentieth century. The history of this region is excellently represented in this small area, with its settlements, cemeteries, terps, dykes and parcel systems.

Bron: <http://whc.unesco.org/en/list/739>

Wat moet beschermd worden?

In de beschrijving in het werelderfgoed dossier van Schokland worden een aantal elementen genoemd die bescherming vereisen:

- Archeologische vindplaatsen (prehistorisch en vroeghistorisch)
- De dorpsterpen (en begraafplaatsen) op het voormalige eiland
- Resten van bedijking in het landschap
- Verkavelingspatroon oude en nieuw land

Niet expliciet vermeld in de OUV maar wel te beschouwen als belangrijke kenmerken, oftewel 'setting' in unesco-jargon.

- Contour en zichtbaarheid van het eiland in het nieuwe land
- Openheid en groenaanleg/beplanting
- Vooroorlogse gebouwen en opstallen op het voormalige eiland
- Erven en wederopbouwboerderijen

Kort samengevat zijn er 3 zaken waar instandhouding gewenst is:

1. Archeologie: in het bijzonder de archeologie van het (verdwenen) oude land en terreinen met prehistorische en vroeghistorische bewoning in een natte omgeving. Vooral waar een

noodzaak is vanwege mogelijke veranderingen in de ondergrond en het reliëf. Het betreft dan het oude eiland, de terpen, de hydrologische zones en het zuidelijk duin.

2. Landschap: elementen van de prehistorie, middeleeuwen tot en met de wederopbouwperiode in onderlinge samenhang (dijken, terpen, groenaanleg, verkaveling, erven, beplanting, contour van het eiland).
3. Gebouwen: de vooroorlogse elementen op het voormalige eiland en in het gehele gebied gebouwen uit de wederopbouwperiode. De wederopbouwbebouwing is uitermate kwetsbaar voor veranderingen (schaalvergroting, leegstand, te kleine woningen, duurzaamheidswensen) en dreigt geleidelijk uit het beeld te verdwijnen.

Wat is er momenteel wel en niet beschermd?

- Een nieuw bestemmingsplan opstellen overkoepelend voor geheel Schokland is (nog) niet mogelijk vanwege de stikstofproblematiek (PAS). Het huidige bestemmingsplan uit 2004 was beschermend genoeg voor de OUV (landschap en archeologie), maar voor de RSOUV is dat de vraag omdat die het nieuwe land meer betreft dan eerder het geval was.
- Qua archeologie zijn op dit moment de oude dorpsterpen beschermd als rijksmonument, de rest via het bestemmingsplan. Planologisch bescherming heeft behoud en anders opgraven als uitgangspunt, bij rijksmonumenten staat behoud in-situ centraal. De vraag is dus of vanwege nieuwe inzichten, de terreinen met voormalige bewoning in een natte omgeving die van uitzonderlijke waarde zijn voor de OUV, niet extra beschermd moeten worden.
- Qua gebouwen zijn op dit moment de objecten op het voormalige eiland (de vooroorlogse gebouwen wel, niet de wederopbouwgebouwen) beschermd als rijksmonument. Wederopbouwplannen en erven worden via het bestemmingsplan 'beschermd', maar zijn niet sectoraal beschermd als rijksmonument en/of gemeentelijk monument. Daardoor kan gestuurd worden op passende veranderingen maar kan slopen juridisch niet worden verhinderd.

Welke instrumenten zijn mogelijk?

Omdat Schokland een gebied is gaat het in beginsel om een twee instrument die uitgaan van een gebiedsbescherming:

Beschermd stads- of dorpsgezicht (BSDG)

Een rijksbeschermd dorpsgezicht is met name bedoeld voor nederzettingen en in principe adequaat om de ruimtelijke structuur en het cultuurlandschap van Schokland te borgen in het omgevingsplan. Het Rijk geeft de gemeente hiervoor een instructie conform de Omgevingswet.

Bkl/Omgevingswet (voorheen Barro)

Bescherming van de kernkwaliteiten via Bkl is van toepassing op cultuurlandschap en daarmee adequaat om het landschap met al zijn kernkwaliteiten te borgen in het omgevingsplan. Zowel het Rijk, de provincie en de gemeente zijn hiervoor aan zet (getrapte werkwijze).

Archeologie en wederopbouwbebouwing vragen om extra aandacht. Het is mogelijk om dit via beide instrumenten en/of algemene regels t.a.v. erfgoed, werelderfgoed en archeologie in de Omgevingswet te borgen in het omgevingsplan. Al is de vraag in hoeverre dit effectief is. Voor een adequate bescherming is het volgende te overwegen:

Archeologie:

Het is niet duidelijk waarom bepaalde terreinen sectoraal zijn beschermd en sommige via het bestemmingsplan, en ligt er een opgave voor de eerder genoemde terreinen met voormalige bewoning in een natte omgeving. Hier is maatwerk op zijn plaats maar wel volgens een heldere rationale geredeneerd vanuit de OUV. Bijvoorbeeld zeer hoge waarde voor de OUV sectoraal beschermen als rijksmonument en de het overige via bestemmingsplan. Uitbreiding van het rijksmonument zou dan wel moeten passen in het aanwijzingsbeleid van het Rijk dat zeer terughoudend is en de grondeigenaren moeten akkoord gaan.

Wederopbouwbebouwing:

De wederopbouwbebouwing verdient meer aandacht omdat het deel is van de setting. Ook hier geldt dat een heldere rationale noodzakelijk is. Panden die gaaf zijn (locatie, setting, authenticiteit, integriteit) bijvoorbeeld sectoraal aanwijzen als gemeentelijk monument en anderzijds via maatwerk in het omgevingsplan (gemeenten krijgen meer mogelijkheden). Deze aanpak biedt helderheid voor bewoners en eigenaren. Hoe hier invulling aan te geven vereist een nadere verkenning en op lokaal niveau overleg met eigenaren t.b.v. draagvlak.

Scenario's bescherming werelderfgoed Schokland

	Optie A <i>Rijksbeschermd dorpsgezicht (BDG)</i>	Optie B <i>Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)</i>
Grondslag	Aanwijzing met een instructie op grond van artikel 2.34, vierde lid van de Omgevingswet.	Bescherming via artikel 7.3 en 7.4 van het Bkl.
Doorwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Bescherming karakter via het gemeentelijk omgevingsplan. - In omgevingsplan worden regels gesteld gericht op het reguleren van bouw-, sloop- of aanlegactiviteiten. - De regels voorzien in ieder geval in een vergunningstelsel, gericht op het voorkomen van sloop van voor het stads- of dorpsgezicht karakteristieke bouwwerken, en het reguleren van bouw- of aanlegactiviteiten die dat karakter kunnen aantasten. - Vergunningvrij bouwen is ingeperkt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitwerking kernkwaliteiten (gerelateerd aan de OUV) en instructieregels in provinciale omgevingsverordening. - De provinciale instructieregels voorzien erin dat in omgevingsplan geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten - Gemeente werkt bescherming uit in het gemeentelijk omgevingsplan. - Vergunningenregime wordt afgestemd op de kernkwaliteiten, met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van het werelderfgoed. - Geen inperking van vergunningvrij bouwen
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> - Cultuurlandschap en de nederzettingsstructuur kan beschermd worden in het omgevingsplan. - Bescherming archeologie mogelijk via specifieke regels in het omgevingsplan. - Omdat archeologie een kernwaarde is van de OUV is (aanvullende) nationale bescherming als rijksmonument niet ondenkbaar. Dit levert ook betere voorwaarden voor instandhouding. - Met een sloopvergunningstelsel zou sloop van wederopbouwgebouwen ontmoedigd of tegengegaan kunnen worden. Maar sluitend is deze route niet. - Wederopbouwelementen zijn onderdeel van de 'setting' van de site en staan onder druk. Extra sectorale bescherming van de meest gave elementen op gemeentelijk niveau is daarom te overwegen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Archeologie, cultuurlandschap en de nederzettingsstructuur, en wederopbouwelementen zijn kernkwaliteiten en kunnen dus beschermd worden in het omgevingsplan. - Omdat archeologie een kernwaarde is van de OUV is (aanvullende) nationale bescherming als rijksmonument niet ondenkbaar. Dit levert ook betere voorwaarden voor instandhouding. - Van rijkswege geen plicht om een passend sloopvergunningstelsel op te nemen. - Wederopbouwelementen zijn onderdeel van de 'setting' van de site en staan onder druk. Extra sectorale bescherming van de meest gave elementen op gemeentelijk niveau aftasten.
Rolverdeling	Rijk geeft instructie aan de gemeente.	Getrapte werkwijze: rijk->provincie->gemeente.
Draagvlak	Goede communicatie ten spijt, de status heeft een negatieve connotatie. Vooral in de agrarische sector ('het gebied gaat op slot'). Dit is niet terecht al kan het vergunningenregime soms wel voor extra tijd en kosten zorgen. Verwachting is dat er bezwaar/beroep zal komen.	In andere werelderfgoederen heeft Bkl (voorheen Barro) geen aanleiding gegeven tot grote bezwaren. Maar het vereist wel goede communicatie.

<p>Voor- en nadelen</p>	<p>BDG is een adequaat middel om het cultuurlandschap en de nederzettingsstructuur van Schokland te beschermen.</p> <p>In essentie een heldere opdracht en set van regels die voorgeschreven worden via wetgeving (die redelijk dwingend zijn van aard).</p> <p>Bescherming qua archeologie en wederopbouwbebouwing : aanvullende sectorale maatregelen aftasten voor een effectievere bescherming.</p> <p>Geen directe rol van de provincie waardoor synergie in beleid/samenwerking niet vanzelfsprekend is.</p> <p>Inperking vergunningvrij bouwen. Beperkt maatwerk mogelijk.</p> <p>Weinig lokaal draagvlak, mogelijk bezwaar/beroep. Niet gunstig voor de betrokkenheid (je wilt immers samen werken aan behoud en ontwikkeling).</p> <p>De Minister van OCW wijst aan, samen met de Minister van BZK, en dit kan redelijk snel. Consultatie bij de inwoners van het gebied en de gemeenteraad heeft echter nog niet plaatsgevonden.</p>	<p>Bkl is een adequaat middel om het cultuurlandschap en de nederzettingsstructuur van Schokland te beschermen.</p> <p>Set van regels moet uitgewerkt worden, afhankelijk daarvan kan het meer of minder dwingend zijn dan een BDG. Gevoelig voor juiste uitvoeringspraktijk.</p> <p>Bescherming qua archeologie en wederopbouwbebouwing: aanvullende sectorale maatregelen aftasten voor een effectievere bescherming.</p> <p>Wel een directe rol van de provincie en daardoor synergie in beleid/samenwerking zit goed verankerd.</p> <p>Geen standaard inperking qua vergunningen, maar maatwerk mogelijk daar waar nodig.</p> <p>Ervaring andere gebieden en vanwege maatwerk: kans groter op draagvlak/ lokale betrokkenheid. Wel afhankelijk van de doorwerking en regels/proces.</p> <p>Toevoeging van Schokland aan het Bkl vereist het opstellen van een wijzigings-AMvB. Deze zal onder meer in publieke internetconsultatie gaan, en in de voorhang bij de Tweede en Eerste Kamer. Langdurig proces.</p>
-------------------------	--	---

Lusten en lasten

Iedere vorm van bescherming brengt lasten met zich mee qua proces en mogelijk de uitvoering. Zorgvuldigheid en kwaliteit kosten tijd en geld. Draagvlak en draagkracht van de lokale gemeenschap spelen een belangrijke rol voor de acceptatie van beschermingsmaatregelen. Dit vereist in veel gevallen een goede balans tussen de lusten en lasten, en bij voorkeur een actieve inzet om eigenaren en gebruikers in werelderfgoedgebieden te ondersteunen.

Lasten

Bescherming staat niet gelijk aan bevrozing. Het is niet het doel om gebieden of gebouwen op slot te zetten, maar wel om oog te hebben voor het karakter en de bijzondere waarde bij nieuwe ontwikkelingen. Dat dit mogelijk is bewijst de Nederlandse erfgoedpraktijk al jaren.

Voor eigenaren betekent de status rijksmonument of gemeentelijk monument wel een eventuele beperking in het gewenste gebruik, een extra vergunningplicht en legeskosten. Het instrument beschermd gezicht brengt een vergunningsplicht (sloop, en verbouwen voorziede van een pand) met zich mee voor niet-beschermde panden. Deze beperking in vergunningvrije bouwen is generiek en levert dus wellicht extra lasten op. Het Bkl biedt ruimte voor meer maatwerk, maar of dat het geval is is afhankelijk van de uitwerking (op dit moment niet te zeggen). Als beperkingen gebaseerd zijn op puur inhoudelijke gronden is dat wel beter uit te leggen.

Lusten

De lusten van beschermde gezichten uit zich in een hoog gewaardeerd woon- en leefmilieu, dat ook op de lange termijn geborgd is. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat dit gunstig is voor het investeringsklimaat en de vastgoedwaarde van woonpanden in beschermde stads- en dorpsgezichten. Daarnaast heeft instandhouding van het bijzondere karakter doorgaans een positieve invloed op ondernemers die zich richten op recreatie en toerisme. Dit alles zal ook gelden voor een werelderfgoedgebied.

Ter ondersteuning zijn er instandhoudingssubsidies voor rijksmonumenten (SIM). Werelderfgoed heeft daarin een voorkeurspositie in sommige gevallen. Een status als archeologisch rijksmonument biedt ondersteuning aan grondeigenaren vanwege onderhoudssubsidies. Het creëert een gunstig instandhoudingsklimaat en is tevens een bestendiging van incidentele investeringen die gedaan worden om het bodemarchief te behouden.

Stimuleringsmaatregelen

Provincies en gemeenten kunnen zelf ook subsidieregelingen opzetten en andere stimuleringsmaatregelen introduceren. Hieronder een greep uit enkele mogelijkheden wat betreft de (wederopbouw-)bebouwing:

- Gratis kennis en advies via de Monumentenwacht
- Gratis kennis en advies via een Kwaliteitsteam
- Geen leges heffen bij vergunningprocedures
- Laagrentende lening voor restauratie/renovatie/verbouwing/verduurzaming (Restauratiefonds, of apart via het Cultuurfonds-hypotheek)
- Standaardverbouwingsplannen (die passen bij het karakter) gratis beschikbaar stellen
- Duurzaamheidsregelingen met oog voor het karakter
- Herbestemmingsregeling: onderzoek en wind- en waterdicht houden (mottenballenregeling).

Een groenfonds ter ondersteuning van landschappelijke inrichting/tuinen/singels is eveneens denkbaar. Het project van de gemeente Noordoostpolder/Landschapsbeheer Flevoland m.b.t herstel van de singels is wat groen betreft al een goed voorbeeld dat met stimuleringsmaatregelen veel bereikt kan worden.