

Leiden: Het grootste beschermde stadsgezicht in Nederland

DEEL I

DOOR W. M. N. EGGENKAMP*

Op 1 februari 1982 werd de gehele binnenstad van Leiden, dit wil zeggen het gehele gebied binnen de Singels, alsmede een deel van de net daarbuiten gelegen Zoeterwoudse Singel ingeschreven in het register van beschermde stads- en dorpsgezichten. Tegen de aanwijzing van dit gebied tot beschermd stadsgezicht bleek geen enkel bezwaar te zijn ingediend. Het gebied is circa 225 hectare groot. Het is daarmee het grootste beschermde stadsgezicht, dat tot nu toe in Nederland is ingeschreven. Dat is op zich niet zo verwonderlijk. In de 17e eeuw was Leiden na Amsterdam de belangrijkste stad van Holland. Het heeft na Amsterdam dan ook de grootste historische binnenstad. Omdat het met Leiden na de zeventiende eeuw minder voorspoedig is gegaan en de economische druk op de binnenstad dieneengevolge ook minder groot is geweest dan in andere steden van vergelijkbare grootte, is in Leiden relatief veel in stand gebleven. Maar Leiden ging wel met zijn tijd mee. In de eerste helft van de vorige eeuw werden de wallen geslecht en de stadspoorten op twee na gesloopt. In de eind vijftig-/begin zestiger jaren van deze eeuw kreeg Leiden zijn 'Wegenplan en Basisplan Sanering en Stadsvernieuwing'. In dit plan stond de bereikbaarheid van de stad als centrum van het gewest per auto centraal.

Om deze plannen te kunnen verwezenlijken moest vaak veel van bepaalde historisch gegroeide situaties of stadsdelen verdwijnen. Het wegenplan kende een drievoudige fasering, waarvan alleen de eerste een principiële instemming van de gemeenteraad verwierf. Het basisplan kende twee saneringsgebieden namelijk het gebied Herengracht/Zijlsingel en De Camp.

In de binnenstad zou nog maar in zeer beperkte mate gewoond gaan worden. De stad moest zich omvormen om alle city-functies ruimte te kunnen geven zich daar te vestigen en zo mogelijk uit te breiden.

Op basis van deze twee plannen is in Leiden tot in het begin van de zeventiger jaren veel gesloopt. Dit gebeurde allereerst in de twee zojuist genoemde saneringsgebieden en verder ten behoeve van de geplande wegeaanleg. Voor dat doel zijn de Langegracht en de Trekvljet gedempt. Hoewel het plan wanneer het nu zou worden gepresenteerd waarschijnlijk een storm van kritiek zou opleveren, kon het destijds de instemming van velen wegdragen. Het bleek in zijn soort nog een heel mild plan te zijn. De restauratiecommissie van de Monumentenraad stelde destijds hen aanzien van het structuurplan voor de Leidse agglomeratie, waarop het Wegenplan en Basisplan Sanering en Stadsvernieuwing voortborduurde, verheugd vast, 'dat bij het opmaken van dit plan het aspect van de Leidse binnenstad en de historische bebouwing zoveel mogelijk is ontzien'.¹⁾

In de eerste helft van de zeventiger jaren volgt de doorbraak in het denken over de stadsvernieuwing. Het slopen, zeker voor wegeaanleg, roept tal van protesten op. Handhaving van wat nog over is wordt nagestreefd.

Het wonen in de binnenstad krijgt een centrale plaats in het beleid.

GEVOLGDE PROCEDURE

Op het moment, waarop de hiervoor beschreven omslag in het denken over oude historische binnensteden een feit werd, kwam er, na jaren van nauwelijks contact, een goed overleg tussen de gemeente en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg tot stand (1974). Besloten werd een nota op te stellen, die zou moeten leiden tot een beschermd stadsgezicht.

In februari 1976 verschijnt deze nota, van de hand van de heer Ir. A. C. Schut, medewerker bij de Rijksdienst voor de Monumenten-

* Mr. W. M. N. Eggenkamp is Hoofd van het Bureau Stadsvernieuwing te Leiden

zorg. Op 28 juni 1976 besluit de Leidse gemeenteraad met deze nota in te stemmen. Tegelijkertijd besloot de gemeenteraad, wat zeker zo belangrijk was – om vooruitlopend op de inschrijving van het beschermd stadsgezicht – bij het bepalen van het ruimtelijke beleid rekening te houden met de strekking van deze nota. In de maanden voorafgaande aan deze raadsbesluiten, werd iedereen in Leiden in de gelegenheid gesteld op de nota van de Rijksdienst te reageren. Eigenlijk bleek op dat moment al, dat waarschijnlijk niemand bezwaren had tegen de inschrijving van de Leidse binnenstad tot beschermd stadsgezicht al vond de Stichting Leidse Binnenstad (een overkoepelend orgaan van het bedrijfsleven en met name van de winkeliers

in de binnenstad) toen, dat eerst een integrale visie op de binnenstad zou moeten worden vastgesteld en dat pas daarna op grond van de visie de procedure tot aanwijzing van het Beschermde Stadsgezicht zou kunnen worden gevolgd.

Na deze raadsbesluiten begon de officiële procedure zoals omschreven in de Monumentenwet. In dat kader nam de gemeenteraad op 20 februari 1978 een nagenoeg gelijk besluit als op 28 juni 1976.

Deze officiële procedure heeft bijna 6 jaar in beslag genomen, bepaald niet kort, wanneer men bedenkt, dat nagenoeg iedereen het inhoudelijk met het voorstel eens was. In zekere zin komt de officiële inschrijving in Leiden nu als mosterd na de maaltijd. Immers de beschermende werking van een beschermd stadsgezicht wordt pas effectief, wanneer bestemmingsplannen voor dat gebied zijn vastgesteld. De gemeenteraad dient volgens de wet deze plannen binnen uiterlijk twee jaar na de inschrijving vast te stellen of, indien er reeds bestemmingsplannen zijn vastgesteld, deze binnen die tijd te herzien. Welnu in Leiden zijn in de afgelopen drie à vier jaar bestemmingsplannen voor het gehele te beschermen gebied vastgesteld. Uiteraard is daarbij gelet op de hiervoor genoemde raadsbesluiten en rekening gehouden met het te beschermen stadsgezicht.

Bij het opstellen van deze plannen heeft dan ook steeds overleg plaatsgevonden met de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Verkorting van de procedure lijkt mij wenselijk. Dit kan alleen al bereikt worden door een betere coördinatie tot stand te brengen tussen de verschillende overheidsinstanties die bij de advisering betrokken zijn en om de advisering aan bepaalde – fatale – termijnen te binden. Daarmee kan de procedure in tijd waarschijnlijk al gehalveerd worden. In Leiden zouden in dat geval bijna alle bestemmingsplannen voor het beschermde gebied na de inschrijving zijn vastgesteld. Dit alles neemt niet weg, dat zich in Leiden nu een unieke situatie voor deed. In bijna alle gemeenten waar een deel van het grondgebied is aangewezen tot beschermd stadsgezicht duurt het nog jaren na de inschrijving voordat de betreffende bestemmingsplannen zijn vastgesteld.

In Leiden waren deze plannen al klaar, vlak voordat de inschrijving plaatsvond en dat terwijl het hier gaat om het grootste beschermde stadsgezicht van Nederland. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente Leiden aan de Monumentenraad gevraagd heeft, of zij deze plannen formeel opnieuw in procedure moet brengen. Materieel heeft het immers geen enkele zin de nu aan de gang zijnde bestemmingsplanprocedures opnieuw te beginnen. Het zou slechts tot grote verwarring aanleiding geven.

Hierna zal worden ingegaan op de vragen wat de invloed van de nota Te Beschermen Stadsgezicht op het sindsdien geroemde ruimtelijke beleid is geweest, hoe het mogelijk was in Leiden tijdig alle bestemmingsplannen voor het beschermde stadsgezicht gereed te hebben en hoe aan de be-



scherming in de praktijk gestalte wordt/kan worden gegeven.

STRUCTUURPLAN VOOR DE BINNENSTAD

Vlak nadat de nota Te Beschermen Stadsgezicht Leiden verscheen (december 1975) begon men in Leiden daadwerkelijk met de voorbereidingen om te komen tot een structuurplan voor de gehele binnenstad. Sinds de collegewisseling in september 1974 werd alle aandacht op het herstel van de binnenstad gericht. Vanaf die tijd treedt de heer mr. C. J. D. Waal op als verantwoordelijke wethouder van de stadsvernieuwing. Allereerst werd gestreefd naar de totstandkoming van een integraal binnenstadsplan 'dat tenminste een structuurplan omvat en overigens maximaal inspeekt op de ontwerp-wet op de stadsvernieuwing'. Over de inhoud en de bij de tot standkoming van dit plan gevolgde procedure is destijds het nodige in de vakliteratuur gepubliceerd. Daarop zal ik nu niet uitgebreid ingaan. Korthedshalve verwijs ik u naar deze artikelen.²⁾

Op dat moment ontstond de zogenaamde én/én-theorie; enerzijds werd gewerkt aan een integraal plan voor de binnenstad, terwijl anderzijds al bezig was met het voorbereiden dan wel uitvoeren van deelplannen. De stadsvernieuwing in Leiden was immers zo noodzakelijk, dat verder uitstel onverantwoord zou zijn. Het structuurplan is inderdaad het ontwikke-

lings- of raamplan geworden, dat als grondslag kan dienen voor de op te stellen ontwerp-bestemmingsplannen en/of stadsvernieuwingplannen. Als zodanig heeft het ook uitstekend gefunctioneerd.

Het gewenste integrale karakter van het plan hield in, dat niet alleen de gebouwde omgeving (woningen, straten, grachten, bruggen e.d.), maar ook andere aspecten, zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociaal-culturele voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening, economische ontwikkelingen e.d. aan de orde moesten komen en op elkaar dienden te worden afgestemd. In dat kader was het te beschermen stadsgezicht een van de vele aspecten, die in samenhang met de overige dienden te worden bekeken en afgewogen. Dit aspect was wel een belangrijke, omdat het plan blijkens zijn doelstellingen 'behoud, herstel en ontwikkeling van de ruimtevormende structuur, of anders gezegd van het binnenstedelijke en historische karakter' nastreefde of nog anders gezegd: het plan wenste het behoud van de Leidse karakteristiek. Deze doelstelling ligt geheel in het verlengde van de strekking van het beschermde stadsgezicht. Ook dat beoogt niet de bestaande toestand te bevriezen. Wenselijke of noodzakelijke ontwikkelingen kunnen blijven plaatsvinden, mits zij niet of zo weinig mogelijk schade toebrengen aan de te beschermen Leidse karakteristiek. Om nu die karakteristieke elementen gelijkwaardig mee te kunnen laten spelen bij de vraag, wat waar het beste kan worden gerealiseerd en

De rivierarmen, waarlangs Leiden is ontstaan, bepalen de structuur van de stad in hoge mate. Nog steeds vindt daarlangs markthandel plaats.

welke offers daarvoor eventueel gebracht moeten worden is de ruimte-aspectkaart tot stand gekomen. Dit is één van de drie kaarten, die tesamen en in samenhang met elkaar het kaartbeeld van het structuurplan vormen. In dat verband is het nodig te weten: dat het structuurplan is opgebouwd uit de aspecten: gebruik – (patroon van functies en activiteiten); ruimte – (de stedebouwkundige – tastbare structuur met inbegrip van de gebouwde omgeving); beweging (verkeer, leidingencircuits). Voor elk van deze aspecten is een kaart vervaardigd. De meeste structuurplannen hebben als kaart alleen de meest gewenste functiekaart (gebruiksaspectkaart). Daardoor bestaat het gevaar, dat de gebouwde omgeving te vaak het kind van de rekening wordt, omdat vooral het gebruik bepaalde, wat wel of niet kon. Stond een gebouw of zelfs één of meer wijken (vgl. Hoog-Catharijne) het meest gewenste gebruik in de weg, dan was sloop, zeker wanneer dit economisch voordeliger was, bijna altijd onvermijdelijk.

DRIE KAARTEN

De drie kaarten van het structuurplan geven het raamwerk aan, waarbinnen ontwikkelingen, wanneer zij tenminste gewenst zijn,



Het beschermd stadsgezicht beoogt niet de bestaande toestand te bevriezen. De Sint Sebastiaansbrug is aan de bestaande situatie toegevoegd vooral ten behoeve van het winkelend publiek en om meer samenhang te krijgen tussen de winkelgebieden van de Breestraat en de Haarlemmerstraat.

zich kunnen voordoen. Op elke kaart is de bestaande situatie aangegeven. Door de ontwikkelingsmogelijkheden ten opzichte hiervan aan te geven, kan men uit de kaarten aflezen, waar bepaalde ontwikkelingen gestopt of zelfs teruggedraaid dienen te worden. Zo is op de ruimteaspectkaart aangegeven, hoe de bestaande bebouwing en de aanwezige openbare ruimten gewaardeerd zijn. Daarbij heeft de nota Te Beschermen Stadsgezicht Leiden een belangrijke rol gespeeld. Maar men is bij het maken van die kaart verder gegaan. Ook de bebouwing van ná 1850 tot 1978 is daarbij in ogenschouw genomen. Hoe hoger die waardering uitvalt, des te moeilijker zal het zijn daar verandering in aan te brengen, zo is de strekking van het structuurplan. In dat plan is ook veel uitgebreider dan in de nota Te Beschermen Stadsgezicht onderzocht, wat die te beschermen Leidse karakteristiek inhoudt. Een paar uitkomsten van dit onderzoek:

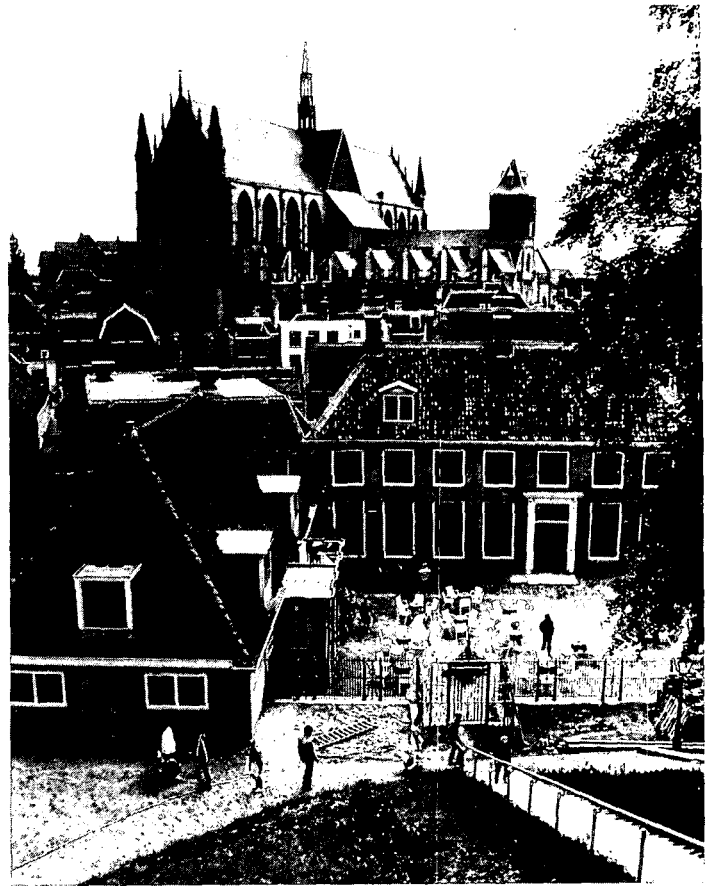
– de rivierarmen, waarlangs Leiden is ontstaan, verdelen de binnenstad in drie delen. Omdat de waterverbindingen eeuwenlang belangrijker zijn geweest dan de landverbindingen, zijn de drie stadsdelen nooit zo hecht verweven met een fijnmazig stratenet als de op loopverkeer afgestemde oude steden gewoonlijk laten zien. Deze samenstelling heeft ertoe geleid, dat geen groot centraal (markt-)plein hoefde ontstaan, wel, dat brede markten langs de oevers van de rivierar-

men ontstonden. Dit is tot op de dag van vandaag nog merkbaar;

- nagenoeg alle belangrijke gebouwen, die Leiden telt, zijn strak in de gevelwand gesitueerd of hebben geen of nauwelijks eigen (voor-)ruimte. Dit geldt voor het Academiegebouw, het stadhuis, het Hoogheemraadschap, de Stadsgehoorzaal, de Schouwburg, de Lakenhal en zelfs in zekere mate voor de grote kerken door de aangebouwde huisjes;
- zeer kenmerkend zijn de geringe hoogteverschillen en de veelal lage bebouwing ten opzichte van het (brede) grachtenprofiel;
- de hoogte van de kademuren boven het wateroppervlak is op een enkele uitzondering na, in de hele binnenstad zeer gering. Het geeft een ruimtelijk arm, maar tegelijkertijd een zeer specifiek en eigen aanzien van Leiden;
- de binnenstad heeft betrekkelijk weinig groengebieden of groenranden van betekenis.

BESTEMMINGSPLANNEN

Uit het voorgaande blijkt, hoe zeer het structuurplan heeft voortgeborduurd op de nota Te Beschermen Stadsgezicht en op welke wijze daarbij is aangegeven, wat waar behouden moet blijven. Het plan geeft echter ook aan waar veranderingen mogelijk zijn. De mogelijkheden daartoe zijn meestal het grootst waar de mate van het beschermde gebied als het minst hoog werd gekwalificeerd (in zone C in tegenstelling tot zone A, dat de hoogste mate van bescherming heeft gekregen). Al deze aspecten zijn verwerkt in de op basis van het structuurplan ontworpen bestemmingsplannen. Omdat ook over de meest omstreden punten bij de vaststelling



Het gerestaureerde Heerenlogement aan de voet van de Burcht: voorbeeld van de integrale aanpak van de stadsvernieuwing. In het pand zelf en in aangrenzende nieuwbouw is de centrale van de openbare bibliotheek gevestigd. In de omliggende bebouwing kon na restauratie de woonfunctie teruggebracht worden. Op het Burchtplein werd in het voormalige koetshuis een café/restaurant gevestigd. Tussen het koetshuis en het Heerenlogement is een voetpad aangelegd, waardoor een nieuwe verbinding tot stand kwam tussen de winkelgebieden van de Breestraat en de Haarlemmerstraat.

van het structuurplan beslissingen waren genomen (b.v. over de plaats waar de parkeer- garages voor het winkelgebied zouden moeten komen), konden alle bestemmingsplannen binnen 3 jaar na de vaststelling van het structuurplan in procedure worden gebracht. Dat neemt niet weg, dat het nog een hele krachttoer was om dit te bereiken. Blijft over de vraag hoe aan de bescherming van het aangewezen gebied feitelijk gestalte kan worden gegeven. Het Leidse structuurplan bevat immers geen financiële paragraaf, terwijl Leiden als artikel-12 gemeente ook bepaald niet rijk te noemen is.

Wordt vervolgd.

¹⁾ J.A.C. Tillema: Schetsen uit de geschiedenis van de Monumentenzorg in Nederland (blz. 480).

²⁾ Zie wonen TA/BK november 1978: Ton Verstegen: Leiden in verzet tegen verval; Bouw nr. 6 van 1979: W. M. N. Eggenkamp: Binnenstadsplan conserveert de geschiedenis; Plan nr. 8 van 1979; Hans van Gelder en Yap Hong Seng: Binnenstadsplan voor Leiden – doelstellingen en probleemanalyse; Plan nr. 8 van 1979; Ir. K. P. Post: aanzet tot integraal handelen.