

Vergaderjaar 2003–2004

26 663

Cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting (Belvedere)

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2004

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Verkeer en Waterstaat over het tot nu toe gevoerde Belvederebeleid.

Voorgeschiedenis

De inrichting van de ruimte in Nederland is en blijft volop in verandering. De grote ruimtelijke transformatieopgaven in zowel het stedelijke als het landelijke gebied bieden kansen om de ruimtelijke kwaliteit en identiteit te versterken. Ter stimulering hiervan is de *Nota Belvedere* verschenen. Op 29 november 1999 is deze behandeld in de Vaste Kamercommissies voor OCW, VROM en LNV. Bij die gelegenheid hebben wij, als verantwoordelijke bewindslieden voor de uitvoering van het Belvederebeleid, u toegezegd u iedere twee jaar op de hoogte te brengen van de vorderingen en de bereikte resultaten. Bij brief van 25 januari 2002, heeft u onze eerste beleidsverantwoording ontvangen: de *Belvedere Monitor 2001*. Voor u ligt nu de tweede voortgangsrapportage *Belvedere Monitor 2003*. Behalve dat we met deze evaluatie verantwoording willen afleggen over het gevoerde beleid, is de monitor ook bedoeld om de kansen die cultuurhistorie biedt aan het ruimtelijk (kwaliteits)beleid opnieuw onder uw aandacht te brengen.

Belvedere

Vanuit het motto «behoud door ontwikkeling» staat Belvedere voor het stimuleren van een innovatieve wijze van omgaan met cultuurhistorische waarden door de cultuurhistorische identiteit sterker richtinggevend te laten zijn bij de ruimtelijke inrichting van Nederland. Als schakel tussen de ruimtelijke en cultuurhistorische beleidsterreinen heeft het Belvederebeleid te maken met veel nieuwe beleidsontwikkelingen en een voortdurende veranderende politieke en beleidsmatige context.

De vorige Belvedere Monitor (*Werk in uitvoering*, Novioconsult) toonde aan dat Belvedere, als belangrijk onderdeel van het ruimtelijke kwaliteitsbeleid, een duidelijke plek heeft gekregen in de verschillende beleids-trajecten van de betrokken departementen. Met het aantreden van het kabinet Balkenende II zijn er, in de omgeving waarin Belvedere verder gestalte moet worden gegeven, diverse veranderingen opgetreden. Het kabinet heeft o.a. in de Stellingnamebrief aangegeven de Vijfde Nota en het Tweede Structuurschema te integreren in één nota, de Nota Ruimte. Deze nieuwe nota is onlangs aan de Kamer aangeboden. Naast deze nota zullen in 2004 nog drie andere, voor de doorwerking van Belvedere belangrijke rijksnota's, verschijnen: de Agenda voor een Vitaal Platteland (LNV), de Nota Mobiliteit (V&W) en de Cultuurnota (OCW).

Belangrijkste conclusies

Na de opstartfase is in het beleidsprogramma (2000–2009) in de afgelopen twee jaar vooral prioriteit gegeven aan bekendheid en doorwerking. Uit de monitor blijkt dat de bekendheid van Belvedere als «merk» de laatste jaren opnieuw is toegenomen en zich langs drie lijnen ontwikkelt: van nationaal en provinciaal naar gemeentelijk, van cultuurhistorici naar ruimtelijke ordenaars en ontwerpers en van overheid naar maatschappelijke organisaties en marktpartijen. De bekendheid en doorwerking van Belvedere in de volle breedte (denk- en werkwijze) is aan het begin van deze lijnen steeds aanmerkelijk groter dan aan het einde. Dit betekent dat partijen als gemeenten, niet-cultuurhistorisch specialisten en marktpartijen nog onvoldoende bereikt worden, terwijl deze partijen juist een belangrijke rol spelen in de fase van uitvoering en realisatie. Daarnaast blijkt uit de interviews in de Monitor dat vooral provincies en gemeenten het Belvedere gedachtegoed soms nog als «abstract, ambitieus en lastig te concretiseren» ervaren. De grote opgave voor de voorliggende beleidsperiode is dan ook de omslag te maken van bekendheid en doorwerking naar uitvoering en realisatie.

Doorwerking in Rijksbeleid

Op nationaal niveau zijn de laatste jaren goede stappen gezet voor de beleidsmatige doorwerking van Belvedere. Het beleid en het gedachtegoed zijn goed verankerd in de verschillende rijksnota's zoals in deel 3 van de Vijfde Nota en in deel 1 van het SGR2, Natuur voor mensen, mensen voor natuur en in het Nationaal Bestuursakkoord Water. In de Cultuur- en in de Architectuurnota heeft al eerder verankering van het Belvederebeleid plaatsgevonden. In het infrastructuurbeleid van het ministerie van V&W is het Belvederebeleid niet expliciet opgenomen. Concretisering ervan vindt plaats op projectniveau via inpassing en het treffen van maatregelen die passen binnen onder andere de beleidsdoelstellingen van Belvedere.

De borging en ontwikkeling van belangrijke (inter-)nationale ruimtelijke waarden is één van de doelen waar het kabinet zich in de Nota Ruimte op richt. Door onder andere de aanleg van infrastructuur, de verdergaande verstedelijking en door intensivering van de landbouw staat de kwaliteit van natuur, landschap en cultuurhistorie voortdurend onder druk, waardoor zowel internationaal unieke als voor Nederland kenmerkende waarden zouden kunnen verdwijnen.

Daarom heeft het kabinet in de Nota Ruimte twintig bijzonder waardevolle gebieden aangemerkt als nationaal landschap. De in de Nota Belvedere meest waardevolle cultuurhistorische gebieden (Belvederegebieden) zijn bij de uiteindelijke selectie van de nationale landschappen meegenomen. Het kabinet legt de verantwoordelijkheid voor de landschappelijke basis-kwaliteit in de overige waardevolle cultuurhistorische gebieden neer bij de

provincies en gemeenten. Uitgangspunt hierbij is wel dat bij iedere ruimtelijke ingreep expliciet aandacht besteed wordt aan de gebiedskwaliteiten (o.a. het aanwezige culturele erfgoed) en het ruimtelijke ontwerp. Ontwikkelingen met kwaliteit zal door het rijk op verschillende wijze gestimuleerd gaan worden. In de Nota Ruimte is opgenomen dat het rijk gaat stimuleren dat er bij de ruimtelijke inrichting meer gebruik gemaakt wordt van de inbreng van ontwerpende disciplines die cultuurhistorie gebruiken als inspiratiebron. Het belang dat het rijk hecht aan kwaliteitsontwikkeling van het landschap is recentelijk bekrachtigd door de benoeming van Nederlands eerste Rijksadviseur voor het Landschap, die is toegevoegd aan het Atelier Rijksbouwmeester.

Cultuurhistorie maakte de afgelopen jaren steeds vaker volwaardig deel uit van m.e.r.-procedures. In nieuwe wetgeving ter implementatie van het verdrag van Valletta (Malta) zal OCW wettelijk adviseur worden bij m.e.r.-procedures en medeverantwoordelijkheid dragen voor het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.). Aan de invulling van dit wettelijke advieserschap wordt op dit moment gewerkt. Ook heeft een wijziging van het Besluit m.e.r. plaatsgevonden. Daarbij zijn de Belvederegebieden aangewezen als gevoelige gebieden, zodat bepaalde activiteiten binnen deze gebieden eerder m.e.r.-plichtig zijn.

Er is gezocht naar mogelijkheden om de uitvoering van Belvedereprojecten ook in financiële zin te stimuleren. De Cultuurimpuls in de tweede periode van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-II) is voor de steden een stimulans om te investeren in projecten die passen binnen de beleidsdoelstelling van Belvedere, omdat ontwikkelingsgerichte inzet van cultuurhistorische kwaliteiten deel uitmaakt van het beleidskader ISV-II. Voor het landelijke gebied wordt onderzocht of aanhaken aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) mogelijk is.

Koppeling van Belvedere aan deze investeringsregelingen bevordert de bottom-up benadering doordat provincies en gemeenten zelf een meerjarig ontwikkelingsplan moeten indienen en draagt onder andere door bundeling van budgetten bij aan de door dit kabinet gewenste beperking van het aantal regelingen.

In de in voorbereiding zijnde Agenda voor een Vitaal Platteland wordt het beleid voor het landelijke gebied nader uitgewerkt. Het voorstel is om bij het generieke landschapsbeleid de provincies en gemeenten te vragen een aantal kernkwaliteiten te betrekken bij de inrichting en beheer. Eén van deze kernkwaliteiten is de culturele kwaliteit. Bij het ontwikkelen van het landschap met kwaliteit heeft het rijk vooral een faciliterende en ondersteunende rol. Dit doet het bijvoorbeeld door het nader uitwerken van de kernkwaliteiten in een kwaliteitsagenda en door het aanstellen van de al eerder genoemde Rijksadviseur voor het Landschap. De herziening van de Natuurbeschermingswet is nog in behandeling. De artikelen die gaan over Beschermd Landschapgezichten treden in werking na afronding van het wetgevingstraject. In de brief over de evaluatie van het Programma Beheer is u al gemeld dat bij de ontwikkeling van Groene Diensten ook bekeken zal worden wat de mogelijkheden zijn om het beheer van cultuurhistorisch waardevolle elementen op te nemen.

Naast de nota's wordt op nationaal niveau uitvoering gegeven aan het Belvederebeleid in een aantal grote voorbeeldprojecten:

Nieuwe Hollandse Waterlinie

De Nieuwe Hollandse Waterlinie- een historische verdedigingslinie van 85 km lang die loopt van Muiden tot in de Brabantse Biesbosch – neemt in dit verband een bijzondere positie in. Vanwege de hoge cultuurhistorische waarden en de complexe bestuurlijke en ruimtelijke opgave is de Waterlinie aangewezen als nationaal project in zowel de Nota Belvedere als in de Architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland*. Er is de afgelopen jaren intensief gewerkt aan een bestuurlijk breed gedragen integrale gebiedsvisie *het Panorama Krayenhoff*. Deze ruimtelijke ontwikkelingsvisie op de Nieuwe Hollandse Waterlinie, het Linieperspectief, is op 19 december 2003 in de Ministerraad aanvaard. Als deel van de ruimtelijke hoofdstructuur is de Linie opgenomen in de Nota Ruimte. Voor dit project is hiermee de fase van visievorming afgerond. De uitdaging voor de komende jaren is de onzichtbare verdedigingslinie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de toekomst te behouden en ontwikkelen als open en recreatief aantrekkelijk landschap. In maart 2004 is de Liniecommissie van de Nieuwe Hollandse Waterlinie ingesteld als opvolger van de Stuurgroep. Deze commissie zal toezien op het behoud van de samenhang van de Linie. Inmiddels zijn diverse uitvoeringsprojecten gestart waarin gestreefd wordt naar publiekprivate samenwerking. Voor de ontwikkeling van de Linie zijn rijk, provincies, waterschappen en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk.

Limes

In 2001 is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden van de Limes, de noordgrens van het Romeinse Rijk in Nederland als mogelijk voorbeeldproject. Dit heeft ertoe geleid dat internationale initiatieven in beeld zijn gebracht; ideeën en betrokkenheid van relevante partijen op een rij zijn gezet en ontwikkelingsscenario's zijn geschetst. Definitieve besluitvorming over een Limes-programma is in voorbereiding.

Activiteitenprogramma

Voor de uitvoering van het Belvedereprogramma is een projectbureau opgezet. Ter bevordering van de implementatie van het Belvederebeleid wordt jaarlijks een activiteitenprogramma opgesteld. Het activiteitenprogramma is behalve op brede communicatie en strategische activiteiten vooral ook gericht op kennisontwikkeling en -verspreiding, netwerkvorming en structurele doorwerking.

Belvedere is via de uiteenlopende activiteiten goed «in de markt gezet» en het Projectbureau Belvedere heeft daarmee het nodige in beweging gebracht. Vooral in kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering is in de afgelopen periode veel gebeurd.

Zo werkt het projectbureau samen met de vier landelijke kennisinstututen met taken op het gebied van de cultuurhistorie [Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB), de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) Alterra (een onderdeel van de Wageningen Universiteit) en het Expertisecentrum LNV] aan de bouw van een Kennisinfrastructuur Cultuurhistorie (KICH). Door cultuurhistorische databestanden aan elkaar te koppelen, kan er een landelijke infrastructuur ontstaan die kennis en informatie voor partijen centraal toegankelijk maakt. Om deskundigheid te bevorderen, heeft het Projectbureau geparticipeerd in landelijke congressen, zijn cursussen opgezet (*Belvedere op de werkvloer*), excursies georganiseerd en themabijeenkomsten gehouden. Tevens is er een helpdesk ingericht, waar betrokkenen met vragen over de beleidsuitvoering terecht kunnen. Een zogenaamde projectenbank is in

ontwikkeling. Deze moet partijen informatie bieden over instrumenten, middelen, voorbeelden ter ondersteuning van de uitvoering van Belvedere. Verder is hard gewerkt aan een programma dat bijdraagt aan deskundigheidsbevordering in het onderwijs. Momenteel worden de mogelijkheden onderzocht voor het instellen van een Belvedere leerstoel bij enkele HBO- en WO-instellingen in het komende najaar. Deze leerstoel-constructie zou een stimulans kunnen geven aan geïntegreerd onderwijs en onderzoek op het gebied van cultuurhistorie, planning en ontwerp. In het voortgezet onderwijs is het initiatief genomen om cultuurhistorie te verankeren in de eindexamentermen van het vak aardrijkskunde. Cultuurhistorie is nu expliciet in het examenprogramma opgenomen als één van de dimensies van inrichtingsvraagstukken.

Regeling Projectsubsidies Belvedere

Behalve het activiteitenprogramma heeft Belvedere nog een ander beleidsinstrument: de *Regeling Projectsubsidies Belvedere*. In de eerste twee jaar is de regeling door het projectbureau Belvedere uitgevoerd. Sinds 2002 vindt de uitvoering van de regeling plaats door het Stimuleringsfonds voor Architectuur (SfA). In totaal is de subsidieregeling in de afgelopen vier jaar vijf keer opengesteld. De belangrijkste subsidieaanvragers zijn lokale en provinciale overheden, adviesbureaus en stichtingen. In totaal zijn er 185 projecten gehonoreerd die aanzetten tot nieuwe denk- en werkwijzen over de omgang met cultureel erfgoed in een veranderende ruimtelijke omgeving.

De regeling is in 2002 en 2003 aangepast en geoptimaliseerd. Het aantal subsidiecategorieën, bijvoorbeeld, is uitgebreid van vijf naar zeven en de categorie regionaal is opengesteld voor alle Belvederegebieden. Het aantal subsidieronden is in 2003 verhoogd naar twee. Naar aanleiding van de evaluatie van de uitvoering van de regeling zal in 2004 de regeling zelfs vier keer voor aanvragers worden opgesteld. Uit evaluaties van afgeronde Belvedereprojecten blijkt dat de subsidieregeling vaak als katalysator heeft gewerkt en dat er bruikbare voorbeelden en methodieken uit zijn voortgekomen over hoe cultuurhistorie bij de ruimtelijke inrichting betrokken kan worden.

Regiegroep Belvedere

Zoals aangekondigd in de vorige aanbiedingsbrief is in 2003 ter aanvulling op de bestaande organisatiestructuur de Regiegroep Belvedere ingesteld onder voorzitterschap van de burgemeester van Utrecht, mevrouw Brouwer-Korf. Deze is vooral in het leven geroepen om vanuit breed bestuurlijk inzicht en ervaring strategische uitvoeringsvoorstellen te ontwikkelen.

Een ander belangrijk doel is om het Belvederegedachtegoed onder de aandacht te brengen van bestuurlijk Nederland. De daadkracht van de Regiegroepleden werd al kort na de instelling getoond. Op 15 mei 2003 ontving u van hen de eerste brief met daarin het verzoek toe te zien op doorwerking van Belvedere bij de behandeling van onder andere de Nota Ruimte, de Agenda voor een Vitaal Platteland en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV-II).

Doorwerking in provinciaal en lokaal beleid

Op provinciaal niveau is eveneens vooruitgang geboekt. De uitvoering van het Belvederebeleid vindt hier plaats via beoordeling en toetsing van lokale ruimtelijke plannen. Cultuurhistorie is in vrijwel alle streek- of omgevingsplannen opgenomen en alle provincies toetsen bestemmingsplannen op het aspect cultuurhistorie. Sommige provincies beschikken zelfs over een aparte cultuurhistorische beleidsnota.

Hoewel steeds meer provincies Belvedereprojecten initiëren zit de meeste uitvoeringskracht in het provinciale gebiedenbeleid op grond van het Subsidiebesluit Gebiedsgericht Beleid (SGB).

Afhankelijk van cultuurhistorische belangen en potenties van de betreffende gebieden is cultuurhistorie leidend of één van aandachtspunten. De algemene indruk die uit de Monitor ontstaat, is dat de integratie van cultuurhistorie in het provinciale gebiedsgerichte beleid nog onvoldoende wordt benut, terwijl sectorale provinciale cultuurhistorische projecten vaak een te geïsoleerde positie innemen.

Op lokaal niveau is de aandacht voor een goede inpassing van cultuurhistorie gegroeid.

Cultuurhistorie is veelal aandachtspunt bij bestemmingsplannen, bij de toetsing van bouwplannen en is in sommige gevallen ook onderdeel geweest van een ISV-projectplan (ISV-I). Cultuurhistorie speelt als toetsingscriterium ook een rol bij het welstandsbeleid en sinds 2001 kunnen gemeente en provincies in het kader van het Besluit Ontwikkeling van Landschappen (BOL) landschapsonwikkelingsplannen opstellen. Deze opvolger van de landschapsbeleidsplannen houdt meer rekening met cultuurhistorische en aardkundige waarden. Uit een inventarisatie van het Projectbureau Belvedere blijkt tegelijkertijd dat veel gemeenten informatie hebben ingewonnen over de uitvoering van het Belvederebeleid en stappen hebben gezet om tot uitvoering van Belvedereprojecten te komen. Bijna 150 gemeenten hebben bijvoorbeeld deelgenomen aan Belvedereactiviteiten voor deskundigheidsbevordering (cursussen, congressen, excursies et cetera). Tweënnegentig gemeenten hebben één of meerdere projectvoorstellen ingediend voor de subsidieregeling Belvedere.

Hoewel de onderzoekers in hun evaluatie een redelijk positief beeld geven van de uitvoering van het Belvederebeleid op lokaal niveau, signaleren ze tegelijkertijd dat een actief, ontwikkelingsgericht cultuurhistorisch beleid nog lang geen gemeengoed is. De randvoorwaarden lijken aanwezig, maar de daadwerkelijke uitvoering heeft nog onvoldoende plaatsgevonden.

Vooruitblik

De in de Nota Belvedere geformuleerde beleidsdoelstellingen bieden nog altijd een bruikbaar kader voor het uitvoeringsprogramma. Het samenspel tussen de maatschappelijke vraag naar kwaliteit en identiteit (inclusief de belangstelling voor cultuurhistorie) en het streven meer ruimte te geven aan maatschappelijke dynamiek door in te zetten op ontwikkelingsplanologie en de culturele dimensie daarvan biedt waardevolle aanknopingspunten voor de continuering van het Belvederebeleid. Het jaar 2004 zal, vooruitlopend op de uitvoeringsfase in de jaren 2005 t/m 2009, vooral een overgangsjaar zijn. Na de eerste periode van bekendheid en doorwerking zal het Belvederebeleid zich in de komende periode vooral richten op uitvoering en realisatie van het gedachtegoed. Daarbij zal ook nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de structurele doorwerking van Belvedere, onder andere door bestaande netwerken te ondersteunen en waar nodig te versterken, informatie digitaal te ontsluiten in een projectendatabank en aan te sluiten bij andere interdepartementale ontwikkelingen en instrumenten zoals het tweede programma Stedelijke Vernieuwing (ISV-II), een investeringsregeling voor het landelijke gebied (ILG), de implementatie van de EU-richtlijn Strategische Milieubeoordeling, de vernieuwing van het instrument m.e.r., de Nota Ruimte en het landschapsbeleid.

Tot slot treft u in de bijlage van deze brief integraal het hoofd- en bijlagenrapport van het onderzoeksbureau Royal Haskoning aan waarin achter-

eenvolgens de bekendheid, doorwerking en uitvoering van het Belvederebeleid aan de orde komen¹.

Mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Verkeer en Waterstaat,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.