

Vergaderjaar 1997–1998

25 818

Cultuurhistorie en ruimtelijk beleid

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN EN DE MINISTERS VAN VOLKSHUIS-VESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 11 december 1997

De laatste jaren is in steeds bredere kring het belang van de cultuurhistorie erkend als een wezenlijk onderdeel van de kwaliteit van de leefomgeving. In Nederland doen zich op dit moment op alle niveaus ruimtelijke ontwikkelingen voor die op gespannen voet kunnen staan met het duurzaam behoud dan wel de versterking van de cultuurhistorische kwaliteit van Nederland. Vanwege het grootschalige en uniformerende karakter van veel ruimtelijke ontwikkelingen dreigt in steden en het Nederlandse landschap aanzienlijk geheugenverlies op te treden. Daartegenover staan ook positieve ontwikkelingen, bijvoorbeeld in stedelijke gebieden, waarbij een synthese wordt nagestreefd tussen het behoud van bestaande cultuurhistorische kwaliteit en het creëren van nieuwe ruimtelijke kwaliteit.

Met deze brief informeren wij u over onze aanpak om te komen tot het versterken van de samenhang tussen het cultuurhistorische en ruimtelijke beleid op rijksniveau. Hiermee voldoen wij aan de toezegging uit de Cultuurnota 1997–2000, die u in september 1996 is aangeboden en de Architectuurnota 1997–2000, die tegelijkertijd en mede namens onze collega van Verkeer & Waterstaat aan u is toegestuurd. Deze brief vormt tevens de basis voor het concretiseren van de algemene uitspraken over het belang van de cultuurhistorie in het Structuurschema Groene Ruimte en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra.

De aanpak krijgt gestalte via het interdepartementale project Belvedere. Doel van het project is om er zorg voor te dragen dat cultuurhistorische kwaliteiten volwaardig en vroegtijdig betrokken worden bij ruimtelijke ontwikkelingen waardoor cultuurhistorie als zodanig onderdeel wordt van de beoogde ruimtelijke kwaliteit, zowel in het stedelijke als in het landelijke gebied.

De voorstellen voor de feitelijke uitwerking van dit beleid, inclusief bijbehorend instrumentarium, zullen u eind 1998 worden aangeboden.

Cultuurhistorie

In Nederland worden wij omringd door cultuurhistorisch waardevolle objecten en structuren. Onze directe leefomgeving kent altijd wel een mooi archeologisch monument, een historisch stads- of dorpsgezicht of een karakteristiek historisch landschap. Het verschaft de leefomgeving haar eigen ruimtelijke kwaliteit en identiteit. Dit geldt voor het Noord-Nederlandse terpenlandschap, de typisch Nederlandse polders, de oude binnensteden, de Hollandse Waterlinie, maar ook bijvoorbeeld de Deltawerken.

De historische component vormt daarbij een wezenlijk en verbindend onderdeel. De nadruk op ruimtelijke samenhang daarin is voor ons een belangrijk kenmerk voor een visie op cultuurhistorie.

Cultureel erfgoed in relatie tot het ruimtelijke beleid, de ruimtelijke inrichting en het beheer omvat zowel het archeologische, het historisch-(steden)bouwkundige, als het historisch-geografische erfgoed.

Belangrijk is de bewustwording dat een ruimtelijke visie vanuit de cultuurhistorie ons een specifieke bril verschaft waarmee wij onze leefomgeving kunnen waarnemen. Het geeft ons zicht op de ruimtelijke kwaliteit vanuit het perspectief van de continuïteit tussen verleden, heden én toekomst. Dit vormt ook de basis voor een meer dynamische benadering van cultuurhistorie, waarbij in bepaalde situaties juist wordt uitgegaan van continue verandering en van het benutten van cultuurhistorie ten behoeve van een ontwikkelingsperspectief.

Samenhangend cultuurhistorisch en ruimtelijk beleid: het project-Belvedere

Op rijksniveau is de primaire verantwoordelijkheid voor de cultuurhistorische waarden verdeeld over de departementen van OCenW (archeologische en bouwkundige monumentenzorg, aanwijzen stads- en dorpsgezichten), LNV (historisch-geografische waarden, kwaliteit landelijk gebied en recreatie) en VROM (ruimtelijke kwaliteit en leefomgeving, stedelijke vernieuwing, monumenten in rijksbezit). Ook andere departementen zijn nauw bij de zorg voor cultuurhistorische waarden betrokken, zoals V&W (infrastructuur, waterstaatsmonumenten) en Defensie (fortificaties en monumentale kazernes). Weer andere departementen, zoals EZ, zijn betrokken vanwege het belang van het culturele erfgoed voor het (internationaal) toerisme en het vestigingsklimaat.

Vanuit de wens naar een samenhangend en integraal beleid voor het gehele beleidsterrein, hebben wij een gezamenlijk project gestart onder de naam Belvedere. Daarbij zal nauwe samenwerking worden gezocht met provincies, gemeenten, waterschappen, particulieren en andere betrokken departementen. Het interdepartementale karakter van het project kan bijdragen tot een verbeterde integrale beleidsvoering op rijksniveau en het beter afstemmen van instrumentarium.

Het project Belvedere zal moeten bijdragen aan een benadering waarbij beter dan in het recente verleden, bij nieuwe ontwikkelingen aansluiting wordt gezocht bij de bestaande cultuurhistorische kwaliteit van de leefomgeving. Ze kan zelfs een inspiratiebron daarvoor vormen. Cultuurhistorie vormt in deze benadering niet een frustrerend, maar juist een

dynamisch aspect van de leefomgeving. De herkomstwaarde wordt nadrukkelijk in verband gebracht met de toekomstwaarde.

Wij zijn voornemens u de voorstellen voor de feitelijke uitwerking van de beleidsvisie, met bijbehorend instrumentarium, eind 1998 aan te bieden in de vorm van een beleidsnotitie met als uitwerking een beleidskaart.

Enige relevante ontwikkelingen

Het voornemen om op Rijksniveau te komen tot een versterking van de samenhang tussen het cultuurhistorische en ruimtelijke beleid en het beleid rond inrichting en beheer wordt ingegeven door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. De belangrijkste willen wij hieronder kort memoreren.

Internationalisering versus de behoefte aan culturele identiteit en diversiteit

Wij leven in een tijd waarin sociale, economische, maar ook culturele trends mondiaal van aard zijn. Tegelijkertijd is sprake van een groeiende bewustwording van culturele diversiteit en culturele identiteit. De waardering voor onze culturele diversiteit strekt zich uit tot de culturele kwaliteit van onze leefomgeving. Het daarin aanwezige culturele erfgoed draagt in belangrijke mate bij aan de culturele continuïteit en identiteit van een dorp, stad, regio of zelfs het gehele land. Het culturele erfgoed wordt echter nog te weinig benut als bouwsteen voor de kwaliteit van de leefomgeving. En dat terwijl de Woonverkenningen 1997 aangeven dat de Nederlanders in de toekomst juist hogere eisen zullen stellen aan de kwaliteit van hun omgeving, waaronder de cultuurhistorische kwaliteiten.

Verder biedt de cultuurhistorie grote mogelijkheden voor toerisme en recreatie. Het verleden geeft een toegevoegde belevingswaarde aan historische steden, delen van het platteland of zelfs aan nieuwbouwwijken waarin cultuurhistorische waarden hun plek krijgen.

Ook op dit punt is er de wens om door een landelijk beleid mogelijkheden van cultuur-gericht toerisme en recreatie te versterken. Vanuit de toeristische sector zelf worden reeds initiatieven ontplooid om de mogelijkheden van de cultuurhistorie als toeristisch product meer te benutten, zoals blijkt uit het actieplan Zee van cultuur (1997) en tal van provinciale en lokale initiatieven. Economisch gezien kan deze ontwikkeling ook een wezenlijke bijdrage leveren aan het nationaal inkomen.

De cultuurhistorische kwaliteit van Nederland staat onder druk

Stad en landschap dreigen in toenemende mate geheugenloos en uniform te worden. In de Natuurverkenning 97 wordt aangegeven dat de tendens van een nivellering van de kwaliteit van het agrarisch landschap zich in versneld tempo zal voortzetten. Geconcludeerd wordt dat de karakteristieke kwaliteiten van het Nederlandse landschap in sterke mate worden bedreigd.

Uit onderzoeksresultaten in het kader van de Ruimtelijke Verkenningen 1997 komt het belang van de kwaliteit van de leefomgeving sterk naar voren. Nederlanders hechten groot belang aan variatie in landschappen, zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau. Gevreesd wordt dat de druk op de ruimte zal leiden «tot afname van de zo gewaardeerde afwisseling in het Nederlandse landschap».

Eenzelfde ontwikkeling is voor de historische binnensteden waarneembaar. Daarbij wordt zowel in het stedelijk als in het landelijk gebied het archeologische erfgoed in hoog tempo aangetast.

Grote projecten zullen de komende jaren leiden tot sterke veranderingen in de inrichting van Nederland. Te denken valt aan de realisatie van VINEX-locaties, infrastructuurprojecten, natuurontwikkelingsprojecten en dergelijke. Uitvoering van deze grootschalige plannen zal van invloed zijn op de cultuurhistorische kwaliteit van Nederland. Een samenhangend cultuurhistorisch-ruimtelijk beleidskader voor deze ontwikkelingen ontbreekt op nationaal niveau.

Internationale betekenis van het Nederlandse culturele erfgoed

De Stelling van Amsterdam en het voormalige eiland Schokland zijn recent vanwege de universele waarde op de lijst van het Werelderfgoed van de UNESCO geplaatst. Nieuwe aanwijzingen zijn in voorbereiding (onder meer het molencomplex te Kinderdijk-Elshout). De aanwijzingen leggen bij alle betrokkenen, inclusief het Rijk, een verantwoordelijkheid die ook gevolgen kan hebben voor het ruimtelijke beleid. In het eerste officiële ontwerp van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), is het behoud en de creatieve ontwikkeling van het natuurlijke en culturele erfgoed op de politieke agenda geplaatst. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar cultureel erfgoed in Europese steden alsmede het behoud en de ontwikkeling van belangrijke urbane en rurale landschappen. Doel is dat deze elementen zorgvuldig worden geïntegreerd in regionale en lokale ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Toenemende integratie op provinciaal en gemeentelijk niveau vraagt om bovenregionaal beleid

Op provinciaal en gemeentelijk niveau ontwikkelt zich een meer geïntegreerd cultuurhistorisch beleid. Verschillende provincies zijn bezig om de cultuurhistorische waarden integraal in kaart te brengen en te waarderen, teneinde ze als bouwsteen voor de ruimtelijke ordening en het omgevingsbeleid te benutten. Op het gemeentelijke niveau komen vergelijkbare initiatieven van de grond. Voor cultureel erfgoed van (inter)nationale betekenis of van bovenregionale omvang is momenteel niet altijd voldoende afstemming met het ruimtelijke beleid.

Doel en visie

Doel van het project Belvedere is de samenhang tussen cultuurhistorisch en ruimtelijk beleid op rijksniveau te versterken. Door het bewust, actief en creatief integreren en benutten van cultuurhistorische waarden verbetert de diversiteit en kwaliteit van onze leefomgeving, zowel in het stedelijke als in het landelijke gebied. Een samenhangende en integrale visie hierop zal eind 1998 in een beleidsnotitie worden gepresenteerd.

In het kader van het project Belvedere wordt thans met de meest direct betrokkenen gewerkt aan de ontwikkeling van een breed gedragen en samenhangende visie. Vertrekpunten zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor duurzaam behoud van het cultureel erfgoed, de noodzaak en wenselijkheid van intensieve ruimtelijke ontwikkeling in sommige delen van het stedelijke en landelijke gebied en de wens voor juist beperkte dynamiek en kwaliteitsverbetering in andere delen.

Beide vertrekpunten vragen om een actieve aanpak en participatie van cultuurhistorie in het proces van planvorming en uitvoering (inrichting en beheer). Daarbij zijn verschillende strategieën denkbaar. Het accent kan bijvoorbeeld liggen op het optimaal betrekken van het cultuurhistorische aspect binnen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen (als strategie geldt dan: *behoud binnen ontwikkeling*). Zo is in de Vinex-locatie Leidse Rijn cultuurhistorie als een uitgangspunt gehanteerd in de planvorming. Ook

kan het streven naar het versterken van cultuurhistorische kwaliteiten aanleiding zijn een ontwikkeling in gang te zetten (als strategie geldt dan: *behoud door ontwikkeling*). Hierbij kan gedacht worden aan het gezamenlijk ontwikkelen van projecten waarin recreatieve, natuur- en cultuurhistorische doelstellingen centraal staan, al dan niet in samenhang met een verbrede plattelandsontwikkeling of landinrichting. Voorbeelden hiervan zijn de ideeën over herinrichting en nieuwe gebruiksfuncties van de voormalige Nieuwe Hollandse Waterlinie.

In beide strategieën wordt dus gekozen voor een actieve participatie in het planvormingsproces en het gebruik van bestaande kwaliteiten als inspiratiebron voor ontwikkeling.

Aspecten die in de beleidsvisie aan de orde komen zijn onder meer de uitwerking van een mogelijke rijksregie binnen het kader van een complementair bestuur, de betrokkenheid van het particulier initiatief en het bedrijfsleven, de mogelijkheden voor een thematische en/of gebiedsgerichte aanpak en de gewenste mix van randvoorwaardenstellend en voorwaardenscheppend beleid.

Wij bestuderen de mogelijkheid om ook vanuit het Rijk een aantal concrete initiatieven te nemen. In de «Voortgangsrapportage van de missiebrief» inzake de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van 18 september jl., wordt ingegaan op cultuurbehoud en de verbetering en versterking van resterende natuur- en cultuurhistorische waarden. Ook andere opmerkingen in deze missiebrief bevatten belangrijke signalen, bijvoorbeeld die over de betekenis voor omzet en werkgelegenheid van toerisme, recreatie en cultuur in rijpere economieën en deze over ruimtelijke kwaliteit: «de unieke kwaliteiten van ons land [die] vragen om continuïteit van investeringen met het oog op behoud en vernieuwing».

De uitwerking van de hierboven genoemde onderwerpen betekent dat in de beleidsnotitie een voorstel zal worden gedaan voor een sturingsfilosofie van het Rijk ten aanzien van cultuurhistorie in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen van diverse aard (planning, inrichting en beheer). Daarbij hoort een visie op de bijdrage vanuit de verschillende departementen, andere overheden en maatschappelijke groeperingen. Ook zal er aandacht zijn voor:

- de samenhang met het bestaande beleid, zoals verwoord in onder meer (Actualisering) VINEX, Structuurschema Groene Ruimte, Natuurbeleidsplan, Dynamiek en Vernieuwing, Werken aan concurrentiekracht, Cultuurnota 1997–2000, Architectuurnota 1997–2000, Nota Landschap en Kiezen voor Recreatie;
- het vergroten van de synergie tussen de verschillende beleids-terreinen;
- het vergroten van de effectiviteit en efficiency van het bestaande instrumentarium in het licht van de rijksvisie (wet- en regelgeving, beoordelingskader, financiën);
- monitoring van de effectiviteit van de voorgestelde beleidsmaatregelen.

De mogelijke financiële consequenties van de voorgestelde maatregelen voor de rijksbegroting zullen in beeld gebracht worden.

Indien de regering tot het tot stand komen van één nota voor de leefomgeving besluit, zal de visie op een samenhangend en integraal beleid voor cultuurhistorie en ruimtelijke ordening een belangrijke bouwsteen vormen.

Het ontwikkelen van de beleidsvisie moet in een interactief en open proces plaatsvinden. In het Belvedere-project is tot nu toe dan ook veel aandacht besteed aan discussie en overleg. Er zijn workshops georganiseerd met vertegenwoordigers van verschillende overheden, particuliere

organisaties en deskundigen. Voorts is de huidige situatie voor wat betreft cultuurhistorisch beleid, instrumentarium en informatie op een rij gezet.

Een brochure is uitgebracht met een «palet» van opinies over cultuurhistorie in relatie tot onze leefomgeving; een exemplaar ervan is bijgevoegd¹. Met het uitgeven van essays wordt ernaar gestreefd om de discussie te verbreden en verdiepen. Eind 1998 zullen wij u de resultaten aanbieden.

Tot slot

Aandacht voor het culturele erfgoed in onze leefomgeving is uiteraard een opgave voor ons allen, willen we Nederland leefbaar, mooi en interessant houden. Met het Belvedere-project proberen wij hieraan vanuit het perspectief van de rijksoverheid een bijdrage te leveren. Op zichzelf is het bewust worden van de problematiek en de mogelijkheden al een belangrijk oogmerk van dit project. Wij hopen en verwachten dat we daarnaast gezamenlijk met andere overheden en maatschappelijke partners ook het beleid een nieuwe impuls kunnen geven. Omdat betere benutting van wat we hebben positieve effecten heeft op duurzaam behoud, en daarmee op de identiteit en culturele diversiteit van stad en landschap. Maar ook omdat we iets kunnen bereiken voor de leefomgeving van de burger die woont en recreëert, het vestigingsklimaat voor buitenlandse bedrijven en de waarde van mooi Nederland voor de internationale toerist.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.