

# KOERSEN OP KARAKTER

Naar een visie erfgoed en ruimte

Discussiestuk, februari 2011



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

## **Leeswijzer**

In dit koersdocument worden de hoofdlijnen uitgezet voor een nationale visie erfgoed en ruimte. Allereerst wordt in een preambule beschreven waarom het nodig is dat zo'n visie er komt.

Paragraaf 1 (Reden voor zorg, ruimte voor vernieuwing) verbindt die urgentie aan de veranderingen in het denken en doen van de monumentenzorg. Paragraaf 2 (Het karakter van Nederland) beschrijft hoe zo'n visie gebaseerd kan worden op een viertal dragende karakteristieken van Nederland. Paragraaf 3 (Agenderen met visie, sturen met focus) gaat in op de vraag hoe aan die visie een selectieve rijksagenda kan worden gekoppeld door te letten op nationaal belang en betekenis. Paragraaf 4 (Aanpak) gaat in op de aanpak om van dit koersdocument tot de visie te komen. Paragraaf 5 (Instrumentatie en samenwerking) beschrijft de instrumenten die ingezet worden om de doelen van de visie te realiseren en de wijze waarop daarbij wordt aangesloten op de initiatieven en wensen van andere overheden en particuliere organisaties en schetst welke instrumenten het rijk in kan zetten om de beoogde doelen mee te realiseren.

## **reactie/contactpersonen**

Indien u wilt reageren op de inhoud van dit discussiestuk dan kunt u contact opnemen met de volgende contactpersonen:

- Tjeerd de Boer, [t.w.deboer@minocw.nl](mailto:t.w.deboer@minocw.nl), 070 412 3323
- Eric Dil, [e.w.dil@minocw.nl](mailto:e.w.dil@minocw.nl), 070 412 3344

# Preambule: Waarom een visie erfgoed en ruimte?

## 1. Wat is de aanleiding?

- Met de beleidsbrief over de modernisering van de monumentenzorg van 28 september 2009 is het monumentenbeleid herijkt. Een van de pijlers van de modernisering is om de zorg voor monumenten meer te borgen via de ruimtelijke ordening. In de beleidsbrief is een rijksstructuurvisie cultureel erfgoed aangekondigd.
- Om de aansluiting van het monumentenbeleid op de ruimtelijke ordening ook in de nationale beleidskaders invulling te geven, is gekozen voor het instrument van de rijksstructuurvisie. Een *binnen* het nationaal ruimtelijk beleid gepositioneerde rijksvisie is een voorwaarde voor de ontwikkeling van een gebiedgericht monumentenbeleid, waarin cultuurhistorische objecten en structuren van (inter)nationaal belang op een voldoende flexibele manier kunnen worden beschermd. Er is behoefte aan een instrument waarmee het rijk zich kan uitspreken over de kernkwaliteiten van grote gebieden of structuren, zonder dat daar direct een ontwikkelingsremmend rechtsgevolg aan verbonden is. De in de Wro benoemde structuurvisie is naar het oordeel van veel betrokkenen de richting waarin de rijksbelangen geborgd kunnen worden.
- Het bestaande instrument Beschermd stad- en dorpsgezicht (Bsd) uit de Monumentenwet is voor de bescherming van o.a. veel middeleeuwse stads- en dorpsgezichten een prima instrument gebleken. Inmiddels zijn er ongeveer 400 gezichten van (inter)nationaal cultuurhistorische belang aangewezen door de ministers van OCW en VROM. In de beleidsbrief Momo is er voor gekozen dit instrument niet in te zetten voor nieuw aan te wijzen 'jongere' gebieden. Voor deze vaak grotere gebieden (denk bijvoorbeeld aan de Noordoostpolder of naoorlogse woonwijken) is de Bsd aanwijzingsprocedure te tijdrovend en omvangrijk, zijn de gevolgen van de beperkende bepalingen onevenredig en is het beschermingsregime niet ontwikkelingsgericht genoeg. Voor dit soort gebieden van nationaal belang, waarvan de (inter)nationale cultuurhistorische waarde ook voor de betrokken provincies en gemeenten evident zijn, bestaat nu geen geschikt borgingsinstrument.

## 2. Wat is de politieke context?

- De beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg is op 16 november 2009 door de Tweede Kamer besproken. De fracties stemden in met het voorstel van het kabinet om een structuurvisie cultureel erfgoed op te stellen, als basis van een gebieds- en ontwikkelingsgerichte monumentenzorg. Door gebruik te maken van een structuurvisie (een instrument uit de Wet ruimtelijke ordening) en daaraan gekoppelde Amvb, wordt de bescherming van gebieden uit de sectorale monumentenwetgeving gehaald en geplaatst in het beleidsveld waar het thuishoort, de ruimtelijke ordening. Dit leidt tot gebiedsbescherming met minder omvangrijke rechtsgevolgen en vermindering van de proceslasten voor gemeenten en provincies.
- De Tweede Kamer in nieuwe samenstelling heeft zich onlangs over de aanpassing van de Monumentenwet (een ander voortvloeisel van de Momo-beleidsbrief) gebogen en daar een dertigtal vragen over gesteld.<sup>1</sup> De fracties van de VVD, PvdA, CDA, SP en D66 hebben daarbij opnieuw steun uitgesproken voor de modernisering van de monumentenzorg. De fracties van

---

<sup>1</sup> Verslag vastgesteld 14 september 2010, TK 32 433, nr.5.

CDA en D66 wezen nogmaals expliciet op het belang van borging van cultuurhistorie vooraan in het proces van ruimtelijke ordening. De VVD-fractie geeft aan het belang van goede monumentenzorg moeilijk overschat kan worden, en vindt dat het kabinet met zijn voorstellen de goede weg inslaat om de complexiteit en bureaucratie van de monumentenzorg te verminderen.

- In het regeerakkoord is aangekondigd dat het rijk de ruimtelijke ordening meer gaat overlaten aan provincies en gemeenten en ruimte wil maken voor eigen initiatieven van ondernemers en burgers. Om deze hervorming tot een succes te maken is het van belang helder te zijn over de taakverdeling, op alle aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid.
- Het behoud en onderhoud van monumenten is benoemd als blijvende taak van de overheid. Bij de verdeling van die taak over de drie bestuurslagen zijn de algemene sturingsprincipes van dit kabinet aan de orde: beperken tot kerntaken, taken zo dicht mogelijk bij de burger beleggen, ten hoogste twee bestuurslagen per onderwerp. De door het vorige kabinet ingezette Modernisering van de monumentenzorg past in deze lijn.
- Binnen de ambities van het kabinet tot actualisering van het nationale ruimtelijk beleid ligt het vaststellen van een separate structuurvisie voor cultureel erfgoed niet voor de hand. Binnen dit project wordt daar dan ook niet langer van uit gegaan. Aan de explicitering van de nationale ruimtelijke belangen m.b.t. cultureel erfgoed wordt nu verder gewerkt onder de noemer *visie erfgoed en ruimte*. Deze visie vormt een bouwsteen voor deze nieuwe RHS en vormt daarnaast een zelfstandige beleidsvisie, waarin de verschillende instrumenten van gebiedsgerichte monumentenzorg (financieel, bestuurlijk, juridisch) in samenhang worden gepresenteerd.

### **3. Wat vinden partijen in de beleidsomgeving?**

- De visie wordt gerealiseerd door een gecombineerde projectgroep van OCW en I&M. EL&I heeft de beleidsbrief Momo mede ondertekend en steunt de ontwikkeling van deze visie, maar zal pas beleidscapaciteit inzetten in de volgende fase, bij de uitwerking van concrete opgaven.
- De belangrijkste spelers zijn de bestuurlijke partners, VNG en IPO; de departementen van I&M, ELI, BZK, grote instituties als Aedes, Federatie Grote Monumentengemeenten, en mogelijk in een later stadium LTO en Neprom.
- VNG, IPO, Aedes en Federatie grote monumentengemeenten zijn vanaf het begin in het proces betrokken. Er is steun voor de gekozen benadering. IPO geeft aan dat die ruimte geeft voor een uitvoeringsparagraaf die gevarieerd kan zijn voor wat betreft type instrumenten en bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling, en is daarover enthousiast.
- In de exploratiefase is de twaalf provincies in een quick-scan gevraagd hoe zij met cultuurhistorie omgaan in hun structuurvisies, en welke *do's en don'ts* zij willen meegeven voor de rijksvisie. De reacties wijzen op steun voor een rijks(structuur)visie en geven bruikbare input voor de aanpak en de keuze van onderwerpen.

### **4. Wat willen we bereiken?**

- Een duurzame borging van cultuurhistorische waarden van (inter)nationaal belang die zich manifesteren op objectoverstijgend niveau, mede ter uitvoering van internationale verdragen en verplichtingen.

- Vergroten van de beleefbaarheid van de culturele ontstaansgeschiedenis van Nederland, door karakteristieke gebieden, structuren en objecten in samenhang te behouden en te ontwikkelen.
- Richting geven aan de transitie van sectoraal cultuurhistorisch instrumentarium naar integraal RO-instrumentarium, met ontkokering en deregulering als netto resultaat.
- Focus van het rijk op cultuurhistorische opgaven van (inter)nationaal belang, door de kernkwaliteiten van gebieden te benoemen en aan te geven hoe die kwaliteiten behouden en gebruikt kunnen worden. Daarbij staat niet de vraag centraal óf een ontwikkeling is toegestaan maar h<sup>ó</sup>e deze kan worden uitgevoerd met respect voor de cultuurhistorie.
- Een richtinggevend kader voor gebiedsgerichte prioritering van de inzet van subsidiemiddelen voor instandhouding, restauratie en herbestemming van monumenten, bijvoorbeeld ten behoeve van beschermde stads- en dorpsgezichten in krimpgebieden.
- Een richtinggevend kader voor de kennisontwikkeling en advisering door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.
- Zelfbindende kaders voor de rijksoverheid m.b.t. cultureel erfgoed, om keuzes te maken en te motiveren ten aanzien van bijvoorbeeld vervreemding en aankoop van monumenten (Rgd, SBB, e.a.), participatie in gebiedsontwikkeling (o.a. MIRT) en uitvoering van rijksprogramma's (bv. Deltaprogramma).

#### **5. Wat zouden we daarvoor kunnen doen?**

- Een (structuur)visie maken waarin op hoofdlijnen beschreven wordt welk cultureel erfgoed op gebiedsniveau van nationaal cultuurhistorisch belang wordt geacht en welke maatregelen het rijk neemt om die waarden te beschermen. De visie heeft voor de rijksoverheid een zelfbindend karakter. Hij is van betekenis voor andere nationale ruimtelijke beleidsdocumenten, rijksprojecten, rijksinvesteringen, de omgang met rijksvastgoed en kennisprogramma's (o.a. RCE). Voor andere overheden volgen uit de structuurvisie geen *rechtstreekse* verplichtingen. Het is een kennisproduct dat zij kunnen gebruiken bij hun ruimtelijke afwegingen.
- Uitwerking van die hoofdlijnen in een realisatieparagraaf met verschillende instrumenten:
  - 1: Nationale projecten.
  - 2: Sturen met geld.
  - 3: Algemene regels t.b.v. gebiedsgerichte bescherming.
  - 4: Kennis en communicatie
  - 5: Bestuurlijke afspraken.
- De ruimtelijke visie cultureel erfgoed is een visie waaraan het rijk zichzelf committeert en die tegelijkertijd aan anderen duidelijk maakt wat het rijk wil. De visie is daarmee ook een nieuwe agenda voor samenwerking met andere overheden, private partijen en burgerinitiatieven. Alleen in samenwerking met anderen kunnen de prioritaire opgaven van nationaal belang immers succesvol worden opgepakt.

#### **6. Wat gaat er mis als we niks doen?**

- Het belang van cultureel erfgoed wordt niet goed gepositioneerd in de (actualisatie van het) nationaal ruimtelijk beleid.
- Het ontbreekt aan een politiek gedragen houvast voor rijksbrede afspraken over zorgvuldige omgang met erfgoed in beleid en uitvoering.

- Het appel op provincies en gemeenten om in hun structuurvisies en bestemmingsplannen de zorg voor erfgoed via het RO spoor goed te borgen verliest aan geloofwaardigheid.
- We ontwikkelen geen alternatief voor het instrument van de beschermde stads- en dorpsgezichten en verliezen daarmee de steun van de Tweede Kamer voor het niet meer inzetten van dit instrument voor nieuwe gebieden, een van de dereguleringsvoorstellen van Momo.
- Het rijk ontbeert een basis om bestuurlijke aandacht, financiële middelen en kennis te concentreren op een select aantal grote opgaven.
- De zorg voor erfgoed die nodig is voor het nakomen van internationale verplichtingen en (bijvoorbeeld voortkomend uit het Unesco Werelderfgoedverdrag), wordt niet in het nationaal ruimtelijk beleid geborgd, waardoor het kabinet geen mogelijkheden heeft om te sturen op voor dit erfgoed gewenste en/of bedreigende ruimtelijke ontwikkelingen.

# 1. Reden voor zorg, ruimte voor vernieuwing

- De monumentenzorg is in transitie naar een ontwikkelings- en gebiedsgerichte benadering. Daarbij vindt een verschuiving plaats van sectoraal cultuurhistorisch instrumentarium naar integraal RO-instrumentarium, met ontkokering en deregulering als netto resultaat.
- De cultuurhistorische component is en blijft van groot belang voor een hoogwaardige ruimtelijke ontwikkeling. Dat vraagt om blijvende zorg, ook van de rijksoverheid.
- Het vernieuwde RO-instrumentarium (nieuwe Wro) en de filosofie van een kleine, krachtige overheid bieden een uitnodigend perspectief én stellen uitdagende eisen waar het gaat om visie, vertrouwen, eenvoud en selectiviteit.
- De ruimtelijke visie cultureel erfgoed geeft richting aan de transitie van sectoraal naar integraal beleid. Zij komt vanuit een brede erfgoedvisie tot focus op de meest actuele en urgente opgaven van nationaal belang.

De geschiedenis heeft geen eigen ruimte. We kunnen geen lijnen trekken op de kaart of in het veld, die markeren waar de geschiedenis ophoudt en waar het heden begint. Het verleden is nu eenmaal geen bestemming. Tegelijkertijd is er in Nederland geen ruimte *zonder* cultuurgeschiedenis. De Nederlandse ruimte is ermee doordeesemd. Dat is geen last, maar een geluk. Dat historische karakter is immers van grote waarde voor de samenleving: een *unique selling point* voor economie en toerisme, een rijke referentie voor sociale verbinding en een onuitputtelijke bron voor onze culturele ontplooiing.

Niet vreemd dus dat we ons in dit land inspannen om goed voor ons erfgoed te zorgen. Het systeem van monumentenzorg dat zich in Nederland heeft ontwikkeld, heeft veel goeds gebracht. Het heeft - sterk leunend op particulier initiatief - vele monumentale bouwwerken en onvervangbare archeologische resten van de ondergang gered.

Maar dit succesvolle systeem is ondertussen wel toe aan een stevige actualisatie. Het is te complex geworden in zijn regelgeving. En het is niet meer goed opgewassen tegen de schaal en de snelheid van de ruimtelijke ontwikkelingen van deze tijd. De monumentenzorg boekt in de objectzorg onverminderd belangrijke successen, maar sluit onvoldoende aan op de ruimtelijke en bestuurlijke context van de 21<sup>e</sup> eeuw. De erfgoedzorg is *pennywise*, maar *poundfoolish*: we staren ons blind op de ingrediënten, maar vergeten te proeven of het grotere geheel nog ergens naar smaakt.

We moeten daarom opnieuw definiëren waarvoor de monumentenzorg staat. In de Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg is ervoor gekozen een ontwikkelings- en gebiedsgerichte benadering centraal te stellen.<sup>2</sup> Om ruimte te maken voor sectorale deregulering, door de erfgoedbelangen op hoofdlijnen te borgen in het integrale ruimtelijke orderingsbeleid. We slaan op die manier twee vliegen in een klap: een netto vereenvoudiging van beleid en regelgeving gaat gepaard met een duidelijker focus van het rijk op opgaven van nationaal belang. Het pas

---

<sup>2</sup> In de *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg* heeft het vorige kabinet voorstellen gedaan om het monumentenbeleid te herijken. Deze brief is door de Tweede Kamer najaar 2009 besproken en werd kamerbreed met instemming ontvangen. De beleidsbrief zet sterk in op een verdere vermaatschappelijking van de erfgoedzorg. Meer aandacht voor de wensen en mogelijkheden van eigenaren en gebruikers (o.a. door vereenvoudiging van regelgeving).

vernieuwde RO-instrumentarium en de verkleining van de overheid vormen een uitdagende context om dat voor elkaar te krijgen.<sup>3</sup>

Bij deze transitie is richting nodig. De ruimtelijke visie cultureel erfgoed kan die richting bieden. Om houvast te geven op het (glibberige) pad waarop de oude sectorale schoenen voor de nieuwe integrale moeten worden omgewisseld. Om focus aan te brengen op een beleidsterrein dat zich de kunst van het zorgvuldig loslaten eigen aan het maken is. Als referentie voor een vakgemeenschap die daarbij nieuwe grenzen verkennt.

Die richting vinden we niet door ons enkel te richten op de smakelijkste krenten in de cultuurhistorische pap (dan zijn we terug bij af in een objectgericht perspectief). We moeten het perspectief op de monumentenzorg juist verruimen. In de ruimte, door de cultuurhistorische waarde van gebieden te duiden en *daarbinnen* de betekenis van monumentale objecten en structuren. En in de tijd, door de ontwikkelingsgeschiedenis, de *culturele biografie* van ons land centraal te stellen, in plaats van alleen goed te zorgen voor de - door onze generatie - hoogst gewaardeerde stukken.

Perspectief verruimen zonder vervolgens keuzes te maken, zou alleen maar leiden tot meer: meer zaken die we belangrijk vinden en meer zaken om je als overheid mee te bemoeien. Dat is niet de bedoeling. Het gaat wel degelijk om het maken van keuzes, maar op een hoger schaal- en abstractieniveau dan we gewend zijn. Dat is als het om cultuur gaat altijd ingewikkeld, omdat dit direct raakt aan gevoelige kwesties van nationale identiteit, eigenheid en karakter. De vraag is - na het intensieve debat dat het afgelopen jaren binnen en buiten de erfgoedsector heeft plaatsgevonden - niet meer *of* je daarover als overheid uitspraken moet doen, maar *hoe* je dat doet op een aansprekende manier, die wel verbindt, maar niet verstikt.<sup>4</sup>

Het domein van de fysieke leefomgeving biedt kansen om vragen over de Nederlandse eigenheid op een overtuigende én ontspannen manier aan de orde stellen. Door de continuïteit van ruimtelijke ontwikkeling vallen huidig karakter en historisch karakter gedeeltelijk samen. Dat maakt het gesprek erover een stuk minder abstract. En de ruimtelijke werkelijkheid maakt onmiddellijk duidelijk dat een eendimensionale karakterisering van Nederland – letterlijk- niet aan de orde kan zijn. Het gaat niet om het opplakken van een nationale identiteit. Het gaat om het voortdurend (re)vitaliseren van het culturele karakter van Nederland, om de ziel van ons land levend te houden. En de noodzaak om daarbij duidelijke keuzes te maken voor bepalende ontwikkelingsopgaven.

Hoe willen we dat Nederland er in de toekomst uit ziet en op welke manier willen we dat onze geschiedenis daarin nog herkenbaar is? Welke ruimtelijke kenmerken van dit land geven de Nederlanders een gevoel van verbondenheid? Waarin schuilt die aantrekkelijkheid als

---

<sup>3</sup> Deze transitie in het erfgoedbeleid sluit een op een aan bij het advies van de adviesraden in het ruimtelijk domein, om de effectiviteit en efficiëntie van beleid te vergroten door integrale opgaven te stellen en beleid en regelgeving voortvarend verder te ontkokeren. (Maak ruimte voor vernieuwing. *Investeren en besparen in het fysieke domein*, gezamenlijk advies van de VROM-Raad, Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, juli 2010).

<sup>4</sup> Deze kwesties zijn o.a. uitgebreid aan de orde geweest rond de totstandkoming van de historische canon en het Nationaal Historisch Museum. Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 1 van *De canon van Nederland*, deel A, ministerie van OCW, 2006. Behartigenswaardig is ook het pleidooi van Rik Hergreen voor ruimte voor het onbenoemde, *apocriefe* landschap, dat door een overmaat aan canonisering en branding sterk onder druk komt te staan (De 8e transformatie, over planning en regionale identiteit (2002)).



vestigingslocatie of vakantiebestemming? Wat beschouwen we, kortom, als de ziel van dit kleine land in de delta?

Om deze vragen te beantwoorden moeten we uitzoomen vanuit de in vele categorieën en tijdvakken ingedeelde voorraad monumenten (onder en boven de grond), stads- en dorpsgezichten en landschappen. Op zoek gaan naar het bijzondere van dit stukje aarde, als je dat op het (inter)nationale niveau beschouwt. Door onze oogharen naar Nederland kijken en bepalen welke historische waarden onze bijzondere aandacht verdienen, gelet op de maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen die er op ons af komen.

Een manier om de 'kenmerkende bijzonderheden tot een geheel samen te vatten'<sup>5</sup> is om te werken met *karakteristieken*: schilderingen van de meest kenmerkende en aansprekende eigenschappen van onze cultuur van bouwen en land inrichten. Eigenschappen die hebben geleid tot een Nederland dat we waarderen en waarvan we de geschiedenis willen kunnen blijven lezen. Niet alleen in boeken, maar ook in het landschap van de eenentwintigste eeuw.

---

<sup>5</sup> Definitie van Van Dale voor het woord *karakteriseren*

## 2. Het karakter van Nederland

---

- Ruimtelijke en historische karakteristieken vormen een bruikbaar fundament voor deze visie. Ze vormen de schakel tussen verleden, heden en toekomst en verbinden instandhoudings-, ontwerp- en ontwikkelingsopgaven.
- Nederland is een *man-made* landschap met een spannende verhouding tussen orde en variatie en een grote tijddiepte.
- Binnen die complexe en gevarieerde orde onderscheiden we vier karakteristieken, die het resultaat zijn van een rijke cultuurgeschiedenis en die het aanzien van Nederland nog steeds bepalen: het alom aanwezige water (waterland), de sterke, relatief kleine steden (stedenland), de zeer intensief gebruikte groene ruimte (kavelland) en de sporen van vrije handel en politieke en religieuze autonomie(vrij land).

*Het Nederlandse landschap is mooi en in internationaal opzicht uniek, maar ontleent zijn geheimzinnige aantrekkingskracht misschien vooral aan de verbazing en verwondering waarmee we aankijken tegen deze resultante van collectief handelen van tientallen generaties. Het is een nooit voltooide coproductie van menselijk handelen en natuurkrachten met ingewikkelde symbolische verwijzingen tussen cultuur en natuur. Dit amalgaam van waterstaatsgeschiedenis, noeste ontginningen en een dicht patroon van verstedelijking leverde de eerste bewoonde en gecultiveerde megastructuur op.*

Dirk Sijmons, Landkaartmos en andere beschouwingen over landschap, 2002

Het Nederlandse landschap is ons niet slechts overkomen, dat hebben onze voorouders – op een gegeven ondergrond en met vallen en opstaan – voor een belangrijk deel zelf gemaakt.<sup>6</sup> Met een hang naar planning en ordening en de noodzaak tot volledige benutting van de schaarse ruimte, hebben de Nederlanders de inrichting van de ruimte tot kunst verheven. Nu leidt ordenend en ingrijpend mensenwerk niet altijd tot landschappen om trots op te zijn. Maar in de Nederlandse situatie is dat vaak wel het geval. De ingrepen van de mens hebben in het grootste gedeelte van onze geschiedenis niet geleid tot eenvormigheid. De lastige (natte) fysieke omstandigheden, de eigennuttige regionale voorkeuren en de niet aflatende creativiteit leidden juist tot een enorme variatie. Eenheid in verscheidenheid was niet alleen het devies voor onze decentrale eenheidsstaat, het is ook de resultante van onze ruimtelijke ingrepen. Deze spannende, complexe verhouding tussen orde en variatie kon wel eens de kern zijn van de grote aantrekkelijkheid van het Nederlandse landschap.<sup>7</sup>

Maar deze karakterschets is nog te algemeen. Om het karakter van Nederland te kunnen operationaliseren moeten we de werkelijkheid reduceren tot taal en beeld. We moeten onze tanden

---

<sup>6</sup> En met veel (halve) mislukkingen, koppigheid en volharding. Denk bijvoorbeeld aan de inpoldering van de Zijpe: pas na vier pogingen en bijna vijftig jaar slaagde de omdijking en inpoldering; (Willem van der Ham, Hollandse polders, Boom 2009)

<sup>7</sup> Alain de Botton spreekt van een inspirerende spanning tussen orde en chaos. 'Orde waarderen we voornamelijk wanneer die gepaard lijkt te gaan met complexiteit, wanneer we het gevoel hebben dat een aantal ongelijksoortige elementen in het gelid is gebracht (...). (Alain de Botton, De Architectuur van het Geluk, 2006). Kaplan en Kaplan stellen dat de mens enerzijds behoefte heeft aan helderheid en overzicht, anderzijds aan variatie en verrassing. (R.Kaplan en S. Kaplan, The experience of nature, a psychological perspective, 1989).

zetten in het door Sijmons zo treffend omschreven amalgaam en het te ontleden in een aantal behapbare karakteristieken.<sup>8</sup> In herkenbare verhalen over de wording van Nederland, die liefst aansluiten op de ruimtelijke karakteristieken van dit land zoals we die nu iedere dag beleven.

Sijmons' amalgaam bevat een driedeling, die je - met de nodige nuanceverschillen - in veel andere publicaties terugvindt: de waterstaat, de ontginning en het patroon van verstedelijking<sup>9</sup>. Deze drieslag heeft - vanzelfsprekend gezien de bronnen - een sterk landschappelijke insteek. Daarmee vertelt hij nog niet het hele verhaal, omdat de culturele prestaties van de Homo Urbanus<sup>10</sup> onvoldoende tot hun recht komen. Met name de rijke geschiedenissen van handel, strijd, politiek en religie, in en buiten de Nederlandse steden vaak toch zeer bepalend voor het ruimtelijk karakter, komen hierin onvoldoende tot hun recht. Het lijkt op zijn plaats om dit 'karakter' een eigen rol te geven.

Binnen de complexe, subtiele en gevarieerde orde die Nederland is, ontwaren we dus vier karakteristieken die het resultaat zijn van een ongekend rijke cultuurgeschiedenis en die het aanzien van Nederland nog steeds bepalen: het alom aanwezige water, de sterke, relatief kleine steden, de zeer intensief gebruikte groene ruimte en de sporen van vrije handel en politieke en religieuze autonomie. Het zijn vier karakteristieken die onlosmakelijk met elkaar samenhangen en tegelijkertijd elk een bijzonder verhaal vertellen over het leven in de Noordwest-Europese delta.

## Waterland

### *Land van inventieve en volhardende waterwerkers*

In alle deltagebieden van de wereld hebben de inwoners sinds zij het gebied gingen bewonen, moeten kampen met de grillen van het water. Maar er zijn maar weinig gebieden waar het leven met het water zo bepalend is geworden voor de aard van land en volk. De Nederlanders hebben zich in de loop der eeuwen niet slechts verdedigd tegen het water, of er op voor de hand liggend manier van geprofiteerd. Er was sprake van een innovatief samenspel tussen de bewoners van de lage landen en het water. Het water is een bron geworden van bestuurlijke organisatie, technologische vernieuwing en economische expansie.

De innige en creatieve band met het water laat zijn sporen nadrukkelijk na in de inrichting van ons land. Het woekeren in de delta bracht ons dijken, droogmakerijen en deltawerken. Terpen, kleine handelssteden en waterlinies. Veenontginningen en trekvaarten. Havens, molens en de restanten van een omvangrijke maritieme traditie. Nederland is waterland, en dat is een karakteristiek die blijft: ook voor de eenentwintigste eeuw blijft de worsteling met het water een van de belangrijkste ruimtelijke uitdagingen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Uiteraard in het besef dat daarmee de werkelijkheid in al zijn complexiteit van relaties geweld wordt aangedaan. *De landkaart is niet het gebied*, om me de grondlegger van de semantiek Korzybski te spreken.

<sup>9</sup> De Raad voor het Landelijk Gebied onderscheid bijvoorbeeld drie kenmerkende vormende krachten van het Nederlandse landschap: de centrale betekenis van water, het intensieve agrarische grondgebruik en de stedelijke dominantie (in het landelijk gebied), *Made in Holland*, advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit, RLG 1999.

<sup>10</sup> En zijn alter ego's Homo Nocturnus, Homo Mercator, Homo Politicus, Homo Restaurantus en Homo Ludens, de laatste zich in rap tempo door de groeiende welvaart ontwikkelend tot Homo Ludens Luxurius - (de Homo LuLu). De Duitse Filosoof Peter Sloterdijk schetste zo de hedendaagse stadsmens, tijdens de opening van het Amsterdamse deel van de International Architectuurbiënnale Rotterdam in 2009.

<sup>11</sup> De geschiedenis van Nederland Waterland is in beeld gebracht met de Watercanon, een initiatief van Verkeer en Waterstaat in het kader van het Nationaal Waterplan. Zie [www.watercanon.nl](http://www.watercanon.nl)

## Stedenland

### *Land van eigenwijze en coöperatieve stede(n)bouwers*

De dichtheid van historische steden in Nederland is ongekend<sup>12</sup>. Na een lange geschiedenis van het wonen in (versterkte) nederzettingen, heeft zich vanaf de late Middeleeuwen in hoog tempo een patroon van kleine en middelgrote steden ontwikkeld, met korte onderlinge afstanden en een intensieve relatie met het omliggende landelijk gebied. De Hollandse steden zijn – mede dankzij onze schilders en kazens – wereldberoemd, maar ook in alle andere delen van het land hebben zich in verschillende fasen van de geschiedenis onderscheidende steden ontwikkeld.

Achter het ontstaan van dit fijnmazige stedelijke patroon ligt een complex van ecologische, geografische, economische en militaire motieven. Toen, door de explosieve groei van bevolking en welvaart na de Tweede Wereldoorlog, het behoud van dit 'kleine stedenkarakter' geen vanzelfsprekendheid meer was, werd het onderdeel van bewust overheidsbeleid. De suburbanisatie werd, van de groeikernen uit de jaren zestig tot VINEX en bundelingsbeleid, zo gestuurd dat steden niet aan elkaar groeien, en hun eigen karakter en relatie met de groene ruimte kunnen behouden. De meeste Nederlandse steden zijn prachtige staalkaarten van de geschiedenis, waarin van de oudste archeologische sporen tot de grootschalige planmatige twintigste-eeuwse uitbreidingen een enorme tijddiepte waarneembaar is. Al zijn hierin door oorlogsschade, rampen of ideologische overmoed soms forse bressen geslagen. Maar ook dat is inmiddels geschiedenis. Nu in deze eeuw het zwaartepunt in de stedelijke ontwikkeling verschuift van uitbreiding naar herontwikkeling en verdichting, wachten er mooie uitdagingen om de stedelijke tijddiepte te behouden en het karakter van onze steden verder te versterken.

## Kavelland

### *Land van intensieve en rationele landgebruiker*

Dat er in Nederland geen vierkante meter ruimte onbenut blijft, is inmiddels bijna spreekwoordelijk. De intensiteit van het grondgebruik is hoog en het niet aflatende vermogen van de Nederlander om de gronden voor eigen bestaan of gewin te ontginnen en te verbouwen heeft de vorm van het landelijk gebied in hoge mate bepaald. In de loop van duizenden jaren slaagden de bewoners van de lage landen erin het land steeds met toenemende schaal en intensiteit te ontwateren, in te polderen en – letterlijk – in cultuur te brengen, om daarmee steeds hogere niveaus van agrarische productie en energieproductie te realiseren. Tot in onze tijd heeft dit intensieve grondgebruik zich doorontwikkeld. Ruilverkavelingen en nieuwe polders hebben de omstandigheden voor grondgebonden landbouw geoptimaliseerd en in glastuinbouw en intensieve veehouderij worden de hoogste producties ter wereld gehaald. Niet-agrarische functies als recreatie en natuur, die in de afgelopen decennia belangrijker werden, gingen mee in het gevecht om ruimte, met ruimtelijke concepten als de Ecologische Hoofdstructuur en recreatieve bufferzones tot gevolg.

Het intensieve landgebruik heeft in de confrontatie met verschillen in geomorfologische, culturele en economische verschillende omstandigheden, geleid tot een uitzonderlijke variatie aan cultuurlandschappen, zowel in hoog als laag Nederland. Het zijn levende landschappen, die opnieuw veranderingen zullen ondergaan onder invloed van de uitdagingen met betrekking tot

---

<sup>12</sup> Het percentage urbanisatie in Holland was al in 1500 met 44% naar alle Europese standaarden uitzonderlijk hoog (Urbanisatie in de Europese Middeleeuwen; fasen van openheid en afsluiting, Wim Blockmans in *Waarom mensen in de stad willen wonen*, Leo Lucassen en Wim Willems (red.), 2009).

voedselproductie, energie, biodiversiteit, wonen, waterbeheer, infrastructuur en recreatie. Daarbij zijn een goed beheer en een zorgvuldige doorontwikkeling van de gewaardeerde historische cultuurlandschappen niet altijd vanzelfsprekend<sup>13</sup>.

## Vrij land

### *Land van vrijgevochten handel, religie en politiek*

Nederland kent een rijk verleden van handel, religie en politiek. Eerst op het niveau van afzonderlijke steden en gewesten, later als republiek en nationale staat heeft Nederland zich nadrukkelijk geroerd in de politiek en economische wereldgeschiedenis. Dat heeft zijn sporen nagelaten, binnen en buiten Nederland. De bloeitijd van de handelssteden gaf ons de rijkste architectuur die we kennen. De positie van stapelmarkt en doorvoerland bracht een ingenieus netwerk van natte en droge infrastructuur en schakering van havens, markten, werven, pak- en handelshuizen tot aan de grootschalige bedrijventerreinen en infrastructuur van deze tijd. De politieke en militaire historie is niet minder tekenend. De opeenvolging van op religieuze en/of economische motieven gestoelde twisten en verbonden heeft zich afgetekend in de vorm van grenzen, versterkingen, verwoestingen en nieuwe gemeenschappen. De gepacificeerde rivaliteiten<sup>14</sup> van de Nederlandse 'eenheid in verscheidenheid' hebben vanaf de kerkafscheidingen uit de reformatie tot de hoogtijdagen van de verzuiling, geleid tot een unieke verzameling aan (collectieve) gebouwen en voorzieningen.

De historie van deze karakteristiek kent gouden bladzijden, zwarte bladzijden, en veel grijze. Vrijheid was lang niet altijd ieders vrijheid: het is een geschiedenis van insluiting en uitsluiting, van tolerantie en repressie, van expansie en regressie. En altijd met de – gezonde? – neiging om God en moraal ietsje minder belangrijk te vinden zodra er geld verdiend kon worden. Met het concept van 'marktvrede' als misschien wel meest tekenende uitvinding.

Handel, religie, veiligheid en politiek zijn van onverminderd belang voor de samenleving, maar ze manifesteren zich nu in mindere mate ruimtelijk, of op een manier die (op dit moment althans) minder tot de verbeelding spreekt. De herkenbare gebouwen en structuren uit het verleden zijn daarom vaak geschikt om een herkenbaar karakter te bewaren in opnieuw te ontwikkelen gebieden, waarvan de nieuwe ruimtelijke kwaliteiten zich in de toekomst nog moeten gaan bewijzen.

Deze vier karakteristieken hebben elk al een lange geschiedenis (met vroege manifestaties die teruggaan tot in de prehistorie) en kennen uiteraard vele onderlinge relaties. Wat ze gemeen hebben is dat ze voortkomen uit de inspanningen die onze voorouders hebben verricht om te kunnen leven en overleven in de Noordwest-Europese delta. Deze visie richt zich op het deel van dat gebied dat wij sinds en kleine twee eeuwen Nederland noemen. Die begrenzing is voor de karakterisering tegelijkertijd wel en niet relevant. Niet relevant, omdat veel kenmerken van land en volk bij de grens niet abrupt veranderen en de 'karaktervorming' in vroegere eeuwen zich al helemaal niets kon aantrekken van de huidige rijksgrens. Wel relevant, omdat de inwoners van de huidige natiestaat en zijn voorgangers sommige dingen echt anders doen en deden dan de bureu.

---

<sup>13</sup> Er is een bijzondere categorie landschappen waar van doorontwikkeling eigenlijk geen sprake is: de goed afgedekte en daardoor goed geconserveerde pre- en protohistorische landschappen. Deze archeologische landschappen zijn weliswaar niet direct beleefbaar, maar zijn wel degelijk relevant voor de ontstaansgeschiedenis en het huidige karakter van Nederland.

<sup>14</sup> Piet de Rooy (2005) karakteriseert Nederland (van na 1813) voor alles als *Republiek van rivaliteiten*

Karakteristieken kunnen niet als zodanig als 'erfgoed' beschermd worden. Daarvoor zijn ze te veelomvattend en te diffuus. Het zijn karaktereigenschappen die zich blijven ontwikkelen, geen 'onderdelen' waar afzonderlijk goed voor kan worden gezorgd. Maar ze bieden een 'mental map', waarmee we kunnen bepalen welke inspanningen van het rijk en anderen nodig zijn om Nederland karaktervol en herkenbaar te houden. Ze vormen een richtsnoer voor het behoud van 'tjiddiepte' en de leesbaarheid van de ontwikkelingsgeschiedenis en een verbinding tussen de culturele geschiedenis, het huidige ruimtelijke karakter en de toekomstige ruimtelijke (ontwerp)opgaven.

### 3. Agenderen met visie, sturen met focus

---

- *Decentraal wat kan, centraal wat moet* is de sturingsfilosofie van zowel ruimtelijke ordening als monumentenzorg.
- De ruimtelijke visie cultureel erfgoed moet duidelijk maken wat centraal moet ten aanzien van gebiedsgerichte monumentenzorg. Uitgangspunt daarbij is zoveel mogelijk de bestaande instrumenten en beleidscategorieën te gebruiken en die zo mogelijk te vereenvoudigen.
- Bij het bepalen van die centrale agenda zijn er drie zaken die gewicht in de schaal leggen. Gaat het om cultureel erfgoed van *nationale betekenis*? Betreft het de *Ruimtelijke Hoofdstructuur*? En gaat het om ruimtelijke opgaven van nationaal belang waarvoor het rijk een verantwoordelijkheid neemt?

Goed loslaten is een kunst. Het vergt een afgewogen mix van vertrouwen, alertheid en waar nodig gericht en stevig ingrijpen. Loslaten betekent kiezen wat je belangrijk vindt en duidelijk zijn over wat je eigen inzet is en wat je van anderen vraagt en accepteert. Voor het ruimtelijke domein zijn structuurvisies voor die opdracht bij uitstek bedoeld. Daarbij is het de kunst om voor anderen niet moeilijker, maar juist makkelijker te maken, onder andere door zoveel mogelijk de bestaande instrumenten en beleidscategorieën te gebruiken en waar dat kan die te vereenvoudigen.

De sturingsfilosofie in de ruimtelijke ordening en de monumentenzorg kent de laatste jaren duidelijke parallellen. Het decentraal beleggen van verantwoordelijkheden daar waar dat kan, is op beide beleidsterreinen een centraal uitgangspunt. In de monumentenzorg is de decentrale resultaatverantwoordelijkheid voor de instandhouding van rijksmonumenten in de afgelopen decennia stapsgewijs uitgebreid in diverse wetsherzieningen, met als meest recente stap de beperking van de adviesplicht door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, bij aanvragen voor een monumentenvergunning (per 1 januari 2009).

De beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg zet deze lijn voor de komende jaren voort: verdere sectorale deregulering en decentralisatie. Daarbij groeit de noodzaak – als tegenhanger – om op integraal niveau veel beter duidelijk te maken wat centraal moet: een nationale agenda het formuleren van de eigen inzet en waar nodig het stellen van heldere eisen aan derden. Voor die laatste ambitie kunnen we niet met de sectorale Monumentenwet uit de voeten, maar wordt het instrumentarium van de (integrale) ruimtelijke ordening benut.

Voor het verankeren van het belang van het cultureel erfgoed in de ruimtelijke ordening hanteert het rijk een 'tweetrapsraket', twee complementerende sporen, die passen bij de filosofie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening:

- In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) waarborgen dat gemeenten cultuurhistorische informatie verzamelen en die vervolgens op zichtbare wijze meewegen bij het opstellen van bestemmingsplannen en projectbesluiten (*borgen*).
- In een ruimtelijke visie duidelijk maken aan welke gebieden en opgaven prioriteit wordt gegeven waar het gaat om behoud en ontwikkeling van cultureel erfgoed (*sturen*). Het Rijk

moedigt provincies en gemeenten aan op hun eigen niveau het cultureel erfgoed een goede plek te geven in de (integrale) structuurvisies

Bezien vanuit de ruimtelijke ordening is het cultureel erfgoed op twee manieren een factor van betekenis. In de eerste plaats betreft het een ruimtelijk belang dat in een goed proces van ruimtelijke ordening zorgvuldige afweging verdient ten opzichte van andere (sectorale) belangen. In de tweede plaats is het een factor die kwaliteit geeft aan de ruimte en daarmee ruimtelijke ontwikkelingen kan versnellen en verrijken. Voor de ruimtelijke ordening is het cultureel erfgoed dus zowel een zorg als een kans. Dat geldt ook vice versa: ruimtelijke ordening is voor de erfgoedzorg zowel een defensief als een offensief instrument. Het toneel waar ongewenste ontwikkelingen kunnen worden afgewend, maar waar ook de impact van erfgoed kan worden vergroot en de planologische ruimte kan worden verworven voor behoud en herbestemming van monumenten.

De vier geschetste karakteristieken vormen de basis van de visie. Ze beschrijven het ruimtelijke en cultuurhistorische karakter waar het rijk zich hard voor wil maken. Maar ze zijn niet direct discriminerend voor de selectie van concrete opgaven en gerichte inspanningen om het karakter van Nederland verder te ontwikkelen en de cultuurhistorische gelaagdheid beleefbaar te houden. Daarvoor is het nodig in te zoomen op de opgaven van ruimtelijke ordening en erfgoedzorg. Met de karakteristieken als zoeklicht.

Bij het bepalen van de relevante opgaven (agenda) en vervolgens het bepalen van de verantwoordelijkheidsverdeling (wat kan decentraal, wat moet centraal), zijn er drie zaken die gewicht in de schaal leggen. Drie vragen die de focus mee bepalen. Gaat het om cultureel erfgoed van *nationale betekenis*? Betreft het de *Ruimtelijke Hoofdstructuur*? En gaat het om (ruimtelijke) opgaven die door *complexiteit en/of schaal* de competentie van provincies, gemeenten en waterschappen overschrijden?

#### *Cultureel erfgoed van nationale betekenis*

Deze visie richt zich in het bijzonder op het *onroerende erfgoed*<sup>15</sup> dat *van nationale of zelfs internationale betekenis* wordt geacht. Daaronder vallen in elk geval alle op grond van de Monumentenwet beschermde gebouwde en archeologische rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten, de Nationale Landschappen en de gebouwen en gebieden van de UNESCO Werelderfgoedlijst.<sup>16</sup>

Daarnaast zijn er de in de Nota Belvedere (1999) geselecteerde Belvederesteden en -gebieden. Een deel van die gebieden is in de Nota Ruimte onderdeel geworden van een Nationaal Landschap, met bijbehorend regime. Voor de overige gebieden en steden geldt weliswaar dat er geen nationaal ruimtelijk regime op van toepassing is, ze zijn destijds wel aangemerkt als zijnde van grote nationale betekenis. Er zal bepaald moeten worden hoe daar binnen de visie mee om te gaan.

---

<sup>15</sup> Voor de omgang met erfgoed in de ruimtelijke ordening is in principe al het erfgoed relevant, ook het zogenoemde roerende en immateriële erfgoed. Alle culturele waarden die door burgers, bestuurders en/of erfgoedprofessionals van belang worden geacht, zijn het waard om en rol te spelen in het ruimtelijke afwegingsproces. Dus niet alleen het wetenschappelijk gecanoniseerde erfgoed, maar ook het alledaagse, het immateriële, het verhalende, het persoonlijke. Ruimtelijke (plan)processen zouden daar optimaal gelegenheid voor moeten bieden. Het is echter onwenselijk en ook onmogelijk voor de overheid om op die zaken te *sturen* (door middel van een structuurvisie). Ruimte bieden en faciliteren kan wel, zoals bijvoorbeeld tussen 2000 en 2010 in het Belvedereprogramma is gedaan.

<sup>16</sup> Deze verzameling zal de komende jaren nog in bescheiden mate worden uitgebreid. Daarbij gaat het om een nieuwe voorlopige lijst voor het werelderfgoed (advies van de commissie Leemhuis voorzien in oktober 2010) gezichten/gebieden uit de periode 1940-1965 (conform beleidsbrief Momo; aan te wijzen per Amvb), de beschermingsagenda archeologie en thematische of programmatische aanwijzing van gebouwde monumenten.



Toepassing van een strenger ruimtelijk regime voor deze gebieden (de facto uitbreiding van de Nationale landschappen) is niet aan de orde. Bevestiging van status en ondersteuning met niet-planologische instrumenten is wel denkbaar. Datzelfde geldt voor eventueel te markeren onroerende zaken die nu nog niet of nauwelijks een plaats hebben in het erfgoedbeleid (bv. infrastructuur, waterlopen, dijken), maar die wel degelijk van grote cultuurhistorische waarde kunnen zijn voor burgers en/of wetenschap.

*Ruimtelijke opgaven van nationaal belang*

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu zal op basis van de uitgangspunten uit het regeerakkoord een geactualiseerde structuurvisie Ruimte en Mobiliteit opstellen. Bij de selectie van opgaven en gebieden die voor deze ruimtelijke visie cultureel erfgoed zal plaatsvinden, zullen de (voorlopige) prioriteiten en keuzes voor de geactualiseerde structuurvisie Ruimte en Mobiliteit een belangrijke rol spelen.

## 4. Karakter voor de toekomst: naar concrete opgaven

- Vanuit de karakteristieken worden concrete opgaven geformuleerd die raken aan erfgoed van nationale betekenis en ruimtelijke opgaven van nationaal belang.
- In overleg met overheden, experts en particuliere organisaties wordt bepaald welke rol het rijk vanuit zijn verantwoordelijkheid moet oppakken en welke instrumenten daarbij ingezet moeten worden.
- Een eerste schets van welke gebieds- en ontwikkelingsgerichte opgaven bepalend kunnen zijn voor de toekomstige kwaliteit enikbaarheid van de (historische) karakteristiek.

Vanuit de karakteristieken kunnen we nu – met de ‘filters’ van erfgoed van nationale betekenis, Ruimtelijke Hoofdstructuur en nationale ruimtelijke opgaven – komen tot focus op een concrete beleidsagenda. Dat gaat in een aantal stappen, die per karakteristiek worden gemaakt.

Stap 1: historische karakterschets (met hoogte- en dieptepunten)

Stap 2: beschrijven van het huidige karakter en de waardering daarvan

Stap 3: bepalen van de ruimtelijke opgaven met impact op huidige kwaliteit en historische ‘leesbaarheid’ van de karakteristiek

Stap 4: bepalen van het bij die opgaven betrokken erfgoed

Stap 5: bepalen van de relevante strategieën (ontwikkelen, bufferen, markeren, beschermen etc.)

Stap 6: formuleren van de focus in de rijksinzet (inzoomen op nationaal belang)

Stap 7: kiezen van de concrete instrumenten en partners<sup>17</sup>

De komende maanden zullen deze stappen worden doorlopen, met inbreng van veld en experts. Voor dit moment wordt volstaan met een globaal perspectief per karakteristiek: welke opgaven zijn bepalend voor de toekomstige kwaliteit enikbaarheid van de karakteristiek en zijn historie?

### Waterland

Het watersysteem leent zich er niet voor om in bewondering stil te blijven staan bij een rijke geschiedenis. Aan waterveiligheid kunnen we geen concessies doen. Met de voorspelde klimaatverandering en de enorme economische waarde die zich inmiddels in Nederland onder zeeniveau bevindt is die opgave zelfs groter dan ooit. Dat is reden voor het rijk om een ambitieus Deltaprogramma uit te gaan voeren.<sup>18</sup>

Het upgraden van het waterbeheerssysteem vindt doorgaans plaats op dezelfde plaatsen waar ook de historisch waardevolle staaltjes van waterbeheer hun diensten bewezen en bewijzen. Behoud daarvan zonder meer kan dan ook niet aan de orde zijn. Het gaat erom ontwikkelingsstrategieën toe te passen die het verleden zoveel mogelijk recht doen.

Bijzondere aandacht is ook nodig voor ons maritieme erfgoed onder water waaronder scheepswrakken, waarvan het behoud *in situ* gevaar loopt onder invloed van veranderende zeestromen, kustverdediging, exploratie van de zeebodem en rivierbeheer. Gezien de

<sup>17</sup> Per opgave kan een passende mix van instrumenten worden ingezet, zoals:  
- doorwerking van de prioriteiten in toekomstige rijksprojecten en – investeringen;  
- planologische doorwerking via algemene regels (Amvb);  
- geld (prioriteren binnen de programmagelden monumentenzorg);  
- bestuurlijke afspraken met provincies en gemeenten;  
- kennisontwikkeling en communicatie.

<sup>18</sup> Het Deltaprogramma (en Deltawet) komen voort uit het advies Samen werken met Water van de Deltacommissie (cie. Veerman) uit 2008 en het Nationaal Waterplan (2009).

rijksverantwoordelijkheid voor de rijkswateren en primaire waterkeringen vallen ook deze cultuurhistorische opgaven binnen de verantwoordelijkheid van het rijk. Ook op het land bevindt zich erfgoed dat verbonden met de uitzonderlijke maritieme historie van Nederland, vooral in de gouden 17<sup>e</sup> eeuw (o.a. scheepswerven).

Verschillende provincies en waterschappen besteden de laatste jaren veel aandacht aan instandhouding/renovatie van historische waterwegen, zoals het netwerk van trekvaarten. Dat is inderdaad een zeer kenmerkend verschijnsel van Nederland als waterland. Verkend wordt of rijksbetrokkenheid nuttig en nodig is.

### Stedenland

De 21<sup>e</sup> eeuw is afgetrapt als de eeuw van de stad<sup>19</sup>. Sinds enkele jaren woont meer dan de helft van de wereldbevolking in de stad en dit percentage zal verder groeien. Waar die beweging in veel (jonge) stedelijke regio's gepaard gaat met een enorme stedelijke expansie, wordt in Nederland juist een trendbreuk voorzien. Met de economische en financiële crisis van deze jaren als markeringspunt, gaan we over van een lange naoorlogse periode van explosieve stedelijke uitbreiding naar een periode waarin stedelijke inbreiding en herstructurering de boventoon zullen voeren<sup>20</sup>. Tegelijkertijd groeit de Nederlandse bevolking minder hard dan we de laatste generaties gewend zijn. In combinatie met de trend van stedelijke en Randstedelijke concentratie, betekent dit dat de komende decennia in grote delen van Nederland de bevolking gaat dalen.

De uitdaging is om binnen alle stedelijke transformaties de bewonings- en verstedelijkingsgeschiedenis van Nederland herkenbaar en beleefbaar te houden, cultuurhistorische waarden en ontwikkelingspotentie in de gebiedsontwikkeling te betrekken, erfgoed van nationale betekenis te behoeden voor aantasting door verdichting en krimp. Daarbij is een gebiedsgerichte oriëntatie essentieel. Bij waardevolle stads- en dorpsgezichten zit de waarde net zo zeer (of soms meer) in het geheel dan in de afzonderlijke gebouwen. Dat geldt niet in het minst voor naoorlogse woonwijken en wederopgebouwde kernen, stadsgezichten uit een periode die nog 'op de kaart moet worden gezet'. Ook monumenten met functionele omliggende ruimte ('biotopen') zoals molens, landgoederen, religieuze complexen en stations zijn extra kwetsbaar voor ruimtelijke ingrepen en vragen dus om een gebiedsgerichte benadering.

### Kavelland

Hoewel de periode van grootschalige 'kaalslag' en verstedelijking van het cultuurlandschap wel achter de rug is, zijn ook voor de komende decennia de te verwachten transformaties in het landelijk gebied groot, ten gevolge van o.a. klimaatverandering, schaalvergroting in de landbouw, natuurontwikkeling en verstedelijking. Ze vormen nieuwe uitdagingen voor landschapsbeheer en -ontwikkeling, waarin toch al wordt gekampt met forse vraagstukken m.b.t. bescherming en financiering<sup>21</sup>. Voor behoud en ontwikkeling van het karakter van het historische cultuurlandschap – van monumentale boerderij tot verkavelingspatroon- zijn al die ontwikkelingen relevant. De groene en blauwe ontwikkelingen vormen net zo goed een bedreiging als de rode en de grijze. En evenzeer een kans: voor gebiedsontwikkeling met oog voor het historisch karakter.

---

<sup>19</sup> De titel van een crossmediaal project van de VPRO in samenwerking met de Internationale Architectuuriënnale Rotterdam 2009.

<sup>20</sup> Deze (voorzien) trend van binnenstedelijk bouwen wordt in termen van kwaliteit van de leefomgeving over het algemeen positief geduid: het komt de leefbaarheid van onze steden ten goede, houdt voorzieningen op peil, vrijwaart waardevolle landschappen en de nog aanwezige contrasten tussen 'rood' en 'groen' kunnen worden behouden en versterkt. Zie bijvoorbeeld Prachtig Compact NL, College van Rijksadviseurs, 2010

<sup>21</sup> zie *Landschap verdient beter*, advies van de Taskforce financiering landschap (2008), onderzoek KPMG (in prep, 2010)

Het versterken van de historische identiteit kan de waardering van het landschap positief beïnvloeden.<sup>22</sup> Landschap beschouwen als cultureel erfgoed, als een onderdeel van de eigen geschiedenis, kan bijdragen aan een grotere waardering van dat landschap. Indirect kunnen zo, via een toenemend gevoel van eigenaarschap en verbinding, mogelijk ook de opgaven met betrekking tot financiering, bescherming en beheer worden verlicht. De beeldvorming over en waardering van het landelijk gebied wordt steeds meer als cruciale factor gezien bij het bereiken van doelen ten aanzien van natuur, landbouw, landschap en recreatie.<sup>23</sup> Nieuwe inzichten en verhalen en kunnen hierbij inspireren en stimuleren, mits ze toegankelijk en breed gepresenteerd worden.

Voor de Nationale Landschappen is het rijk in elk geval medeverantwoordelijk voor het oppakken van die opgave van identiteitversterking en historisch verantwoorde gebiedsontwikkeling. Daarbij zal de aandacht uitgaan naar zowel historisch-geografische structuren en elementen als versterking van de relatie tussen gebouwde en archeologische monumenten en het landschap. Onderzocht wordt of er buiten de Nationale Landschappen specifieke (rijks-)aandacht nodig is voor bepaalde categorieën (bijvoorbeeld internationaal waardevolle middeleeuwse veenweidenontginningen of de onder erosie en bebouwing lijdende oude akkercomplexen van de zandgebieden.) of een bepaalde 'topklasse' historisch-geografische structuren/elementen. Voor de naoorlogse periode zijn inspanningen nodig om de bijzondere resultaten van ruilverkaveling en inpoldering uit de wederopbouwperiode herkenbaar te houden.

#### Vrij land

De religieuze, militaire en institutionele monumenten, die het Nederlandse karakter van vrij, verdeeld en vrijgevochten land dragen, staan onder invloed van zowel ruimtelijke als niet-ruimtelijke ontwikkelingen. De sterk veranderende samenleving van de afgelopen halve eeuw in sociaal-cultureel, economisch en technologisch opzicht, heeft veel van dit erfgoed ook in figuurlijke zin van een andere tijd gemaakt. Verzuiling, massale kerkgang, arbeidsintensieve maakindustrie, fysieke markthandel, klassieke landverdediging: ze zijn niet of nauwelijks meer van deze tijd. Ruimtelijke ontwikkelingen als stedelijke verdichting of krimp versterken de druk op dit erfgoed. Tegelijkertijd ligt hier een grote ontwerpogave: het historische 'breukvlak' geeft de vraag hoe we het karakter van 'vrij land' in herontwikkeling en nieuwe architectuur willen vormgeven extra urgentie.

Het voortbestaan van religieuze en industriële monumenten wordt in de eerste plaats 'van binnenuit' bedreigd: door het wegvallen van de primaire functie verdwijnt ook de economische drager voor de gebouwen. Deze opgave groeit exponentieel: de (dreigende) leegstand van o.a. religieus, militair en industrieel erfgoed is enorm<sup>24</sup>. Ruimte maken voor nieuwe functies, door herbestemming en herontwikkeling is vaak de enige mogelijkheid om de monumenten duurzaam in stand te houden. In gebieden met ruimtelijke dynamiek – vanwege stedelijke herstructurering, verdichting, of krimp – is het zowel noodzaak als buitenkans om die opgave te verbinden met de bredere gebiedsontwikkeling.

---

<sup>22</sup> Natuurbalans 2009

<sup>23</sup> De Raad voor het landelijk Gebied kiest er zelfs voor om het probleem van de beeldvorming rond het landelijk gebied als hefboom voor zijn aanpak te maken. De RLG stelt dat de bestaande identiteitsdragende symbolen hun internationale allure zo langzamerhand wel verloren hebben (Deltawerken, de Afsluitdijk en de Flevopolders) en Nederlanders zelf vaak betrekkelijk koud laten (molens, klompen en tulpenvelden) en ziet een noodzaak tot het ontdekken en ontwikkelen van nieuwe iconen *Braakliggend veld, Advies over de toekomst van het landelijk gebied*, Raad voor het Landelijk Gebied, 2009

<sup>24</sup> En inmiddels effectief geagendeerd, onder andere door de Oude kaart van Nederland (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed, 2008) en het jaar van het religieus erfgoed (2008)

De obsolete overblijfselen van verdedigingslijnes uit verschillende periode van onze geschiedenis, zijn de laatste decennia geleidelijk aan herontdekt als dragers van een bijzondere geschiedenis van heersers, vrienden en vijanden en van de ontwikkeling van vernuftige militaire techniek en strategie van landverdediging. Door hun uitgestrektheid en aansprekende karakter kunnen ze – naast hun historische waarde - een structurerende en kwaliteitsverhogende waarde hebben op de ruimte. Als ze tenminste ook als samenhangende ruimtelijke entiteit worden beschouwd.

## 5. Instrumentatie en samenwerking

- De doorwerking van de visie verloopt langs twee lijnen: a. de directe betekenis (zelfbindend voor het rijk) van de visie en de daarin benoemde cultuurhistorische waarden van nationaal belang en procesvoorwaarden; b. Effectuering van de visie met behulp van in de realisatieparagraaf opgenomen specifieke instrumenten.
- De realisatieparagraaf bevat een mix van planologische, financiële, bestuurlijke en communicatieve instrumenten. De inzet is om die instrumenten onderdeel te maken van een effectieve samenwerking met provincies, gemeenten en particuliere organisaties.

### Directe betekenis van de visie:

De visie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van het cultureel erfgoed. Bij uitwerking in de vorm van een structuurvisie (op basis van de Wro) hebben die hoofdlijnen voor de rijksoverheid een zelfbindend karakter. Ze zijn sturend voor andere nationale ruimtelijke beleidsdocumenten, rijksprojecten, rijksinvesteringen (m.n. MIRT) de omgang met rijksvastgoed en kennisprogramma's (o.a. RCE).

Voor andere overheden is er geen directe bindende werking. De hoofdlijnen van de visie vormen een wenkend perspectief, doorwerking vindt plaats via specifieke instrumenten uit de realisatie paragraaf. De ruimtelijke visie cultureel erfgoed is wel een kennisproduct voor derden, dat gemeenten bijvoorbeeld kunnen gebruiken bij de verplichte informatieverzameling en afweging (conform het Bro) bij het opstellen van bestemmingsplannen en projectbesluiten.

De (voor het rijk zelfbindende) hoofdlijnen hebben betrekking op:

- de visie op een ontwikkelings- en gebiedsgerichte omgang met cultureel erfgoed;
- de cultuurhistorische karakteristieken en de (daaraan verbonden) cultuurhistorische waarden van nationaal belang;
- procesafspraken (samenwerking, procedures, afwegingskaders).

### Instrumenten uit de realisatieparagraaf:

#### 1: nationaal project

In de realisatieparagraaf van de visie kunnen een of meer nationale projecten worden benoemd. Een nationaal project is een gebiedsopgave waarbij cultureel erfgoed van nationaal belang in het geding is, dat zonder gezamenlijke inzet van publieke en private partijen *inclusief de rijksoverheid*, niet duurzaam in stand kan worden gehouden. Het gaat om provincieoverstijgende opgaven, met een hoge ruimtelijke en/of bestuurlijke complexiteit, waar (naast een herstel- en beheersopgave) sprake is van noodzakelijke ruimtelijke transformatie en programmatische herbestemming en herontwikkeling. Het nationaal project krijgt gestalte door publiek-publieke en publiek-private samenwerkingsovereenkomsten, gezamenlijke visie- en planvorming en gebundelde programmatische inzet van middelen. Mogelijke nationale projecten zijn:

- Nieuwe Hollandse Waterlinie (voortzetting nationaal Belvedereproject)
- Kustzone
- Limes

#### 2: sturen met geld

In de beleidsbrief modernisering monumentenzorg is er voor gekozen om de beschikbare financiële rijksmiddelen voor de monumentenzorg in de toekomst gedeeltelijk op een andere manier in te zetten. Daarvoor bestaan drie mogelijkheden:

- (programmatische) prioritering binnen het BRIM-subsidiekader;
- inzet via andere rijksinvesteringsregelingen (zoals in het verleden bijvoorbeeld is gebeurd via het ISV);
- via decentralisatie-uitkeringen aan provincies en/of gemeenten.

Mogelijke prioriteiten (gebieden en/of opgaven) voor gerichte inzet van financiële middelen zijn: maritiem erfgoed, religieus erfgoed, stads- en dorpsgezichten in krimpgebieden, historische vaarwegen, dijken en infrastructuur, molen- en landgoedbiotopen in verdichtingsgebieden, archeologische topgebieden, verdedigingslijnen.

### 3: algemene regels t.b.v. gebiedsgerichte bescherming

De zorg voor het cultureel erfgoed is een verantwoordelijkheid die de overheid alleen goed kan invullen vanuit een breed maatschappelijk perspectief, waarin behoud en (her)ontwikkeling van het erfgoed worden afgewogen tegen andere maatschappelijke belangen. Dat vergt een dynamische attitude, maar het vraagt er ook om waar nodig grenzen te trekken en het behoud van het erfgoed te laten prevaleren boven andere belangen, dan wel het erfgoedbelang zwaarder mee te laten wegen dan normaal. Dat principe is de basis van de objectbescherming en de daarvoor toegepaste instrumenten uit de Monumentenwet. Voor cultuurhistorische waarden die zich manifesteren op gebiedsniveau geldt de noodzaak om waar nodig extra waarborgen te bieden aan de bescherming van het erfgoed evenzeer. De Monumentenwet kent daarvoor het instrument van de beschermde stads- en dorpsgezichten. In het nationale ruimtelijke beleid is voor de Nationale Landschappen gekozen voor de bescherming van kernkwaliteiten, die mede op basis van de aanwezige cultuurhistorische waarden worden benoemd.

Gebiedsgerichte bescherming vraagt ten opzichte van objectbescherming om meer flexibiliteit en integraliteit. Om die reden is in de beleidsbrief Momo aangegeven dat er geen nieuwe beschermde gezichten op basis van de Monumentenwet meer worden aangewezen, maar dat gebiedsbescherming via het ruimtelijke instrumentarium (i.c. structuurvisie en Amvb) gestalte moet krijgen. Het perspectief in een effectief instrument voor gebiedsgerichte bescherming van cultuurhistorische waarden van nationaal belang, dat het juiste midden houdt tussen de te beperkende bescherming van de beschermde gezichten en de wel erg globale bescherming via het huidige nationale beleid. Uiteraard wordt het instrument van gebiedsbescherming selectief ingezet.

Mogelijke gebieden waarvan de planologische bescherming door middel van een Algemene maatregel van bestuur kan worden versterkt:

- cultuurhistorische topgebieden uit de wederopbouwperiode (max. 5 'nieuwe' gebieden, te beschermen via Amvb in plaats van als beschermd gezicht op basis van Monumentenwet);
- cultuurhistorische topgebieden binnen de (te verkleinen en te vereenvoudigen) nationale groene hoofdstructuur.

### Samenwerking

De ruimtelijke visie cultureel erfgoed maakt aan anderen duidelijk wat het rijk wil. De visie is daarmee ook een nieuwe agenda voor samenwerking met andere overheden, private partijen en burgerinitiatieven. Alleen in samenwerking met anderen kunnen de prioritaire opgaven van

nationaal belang immers succesvol worden opgepakt. Als andere partijen hun handen er vanaf trekken, omdat deze zaken enkel 'des rijks' zouden zijn, schieten we onszelf in de voet.

Goede samenwerking vraagt duidelijkheid over de eigen motieven en keuzes en bereidheid om rekening te houden met motieven, keuzes en mogelijkheden van anderen. Voor het totstandkomingsproces betekent dit: helder uitleggen en goed luisteren, maar niet eindeloos polderen. Voor de inhoud van de visie betekent dit dat we een begrijpelijk en herkenbaar verhaal maken, dat qua thematiek en taalgebruik goed aan kan sluiten op particuliere initiatieven en beleidsvisies van andere overheden. En voor de instrumentatie tenslotte vraagt dit om programmatische samenwerking rond de prioritaire thema's en eenvoud in voorwaarden en voorzieningen voor derden.

Samenwerking vereist ook betrouwbaarheid en een realistisch beeld van de eigen slagkracht. Beiden vragen momenteel om selectiviteit: doorzetten van de decentralisatiebeweging en rekening houden met een kleinere overheid. Die selectiviteit zit in de keuze van prioritaire onderwerpen. Daarmee wordt duidelijk gemaakt wat echt centraal moet. Door het vaststellen van die opgaven ontstaat een agenda met onderwerpen waarvoor rijksinzet en –bemoeienis vereist is, en het stellen van eisen aan andere overheden legitiem. Buiten die agenda zal de rijksbetrokkenheid verder afnemen. Binnen die agenda moet hij sterker en overtuigender worden.

Wat gaat de visie nu concreet betekenen voor andere partijen?

#### Provincies

- een agenda voor programmatische samenwerking met het rijk, met wederzijdse inzet van geld, kennis en bestuurlijke aandacht
- de basis voor een selectieve opdracht per Amvb om de zorgvuldige omgang met bepaalde cultuurhistorische waarden te borgen

#### Gemeenten

- Een overzicht van nationale prioriteiten ten aanzien waarvan bij de totstandkoming van het bestemmingsplan een gemotiveerde afweging gewenst is.
- Voor gemeenten die het aangaat (vanwege de keuze van onderwerpen) een agenda voor programmatische samenwerking met het rijk, met wederzijdse inzet van geld, kennis en bestuurlijke aandacht.
- In een beperkt aantal gevallen de basis voor een opdracht per Amvb om de zorgvuldige omgang met bepaalde cultuurhistorische waarden te borgen.

#### Particuliere organisaties:

- Een overzicht van nationale prioriteiten ten aanzien waarvan gemeenten en provincies motivering kan worden gevraagd bij het opstellen van structuurvisies en bestemmingsplannen.
- Een agenda van onderwerpen waarop het rijk aanspreekbaar is voor samenwerking, kennisontwikkeling, bestuurlijke aandacht en gerichte ondersteuning van initiatieven.