

# Reactie op het Actieprogramma Ruimte en Cultuur

Briefadvies 2 maart 2005



**De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de Raad voor Cultuur op 20 december verzocht advies uit te brengen over de concept-versie van het Actieprogramma Ruimte en Cultuur en daarbij de VROM-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied te betrekken. Deze bijdrage van de Raad voor het Landelijk Gebied wordt opgenomen in het advies van de Raad voor Cultuur over het Actieprogramma.**

## Advies RLG

De staatssecretaris vraagt in te gaan op de volgende onderdelen van het Actieprogramma:

- De continuïteit van het architectuur- en belvedèrebeleid: de verbinding tussen het huidige en daaraan voorafgaande beleid.
- De consistentie van het geformuleerde beleid: vormen de motieven, de analyse en geformuleerde opgaven een logische basis voor de geformuleerde opties?
- Dragen de voorgenomen (rijks-)inspanningen bij aan het concreet versterken van de culturele dimensie in actuele ruimtelijke vraagstukken?

De RLG besteedt in deze bijdrage gezien de beperkt beschikbare tijd vooral aandacht aan het derde onderdeel dat betrekking heeft op de effectiviteit van het Actieprogramma.

In algemene zin is de raad van mening dat continuering van het Architectuur- en Belvedèrebeleid nodig is als bijdrage aan kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Het geformuleerde beleid kan veel consistentier worden als duidelijk wordt aangegeven wie in voorkomende gevallen de probleemeigenaar is en wat de doelen zijn die het Rijk en de andere overheden met het geformuleerde beleid worden nagestreefd. Als aan deze voorwaarden is voldaan en een werkbare afstemming met de overige overheden kan worden bereikt, zullen de Rijksinspanningen in het kader van het architectuur- en Belvedèrebeleid zeker bijdragen aan het versterken van de culturele dimensie in actuele ruimtelijke vraagstukken. De raad beschouwt het Actieprogramma als één van de uitwerkingen van het beleid dat gericht is op ontwikkelingen met kwaliteit. Het Actieprogramma kan niet de enige uitwerking zijn van ontwikkelen met kwaliteit.

De raad meent dat een Actieprogramma Ruimte en Cultuur alleen een grote bijdrage kan leveren als:

- de uitwerking van ontwikkelen met kwaliteit niet, zoals nu het geval is, beperkt wordt tot het Actieprogramma;
- alle departementen en andere overheden meer en explicieter verantwoordelijkheid voor kwaliteit nemen;
- de doorwerking van specifieke en sectorale projecten naar generiek en integraal beleid beter wordt georganiseerd en gegarandeerd;
- meer ingezet wordt op het onderdeel 'kennis en praktische ondersteuning';

- architectuur- en erfgoedinstellingen vraaggericht kunnen werken;
- het proces voor kwaliteitsbepaling geborgd wordt.

### **De uitwerking van ontwikkelen met kwaliteit niet beperken tot het Actieprogramma**

Ontwikkelen met kwaliteit is een opgave die niet vervuld kan worden met alleen een Actieprogramma waarin voorbeelden worden uitgewerkt en ondersteuning wordt geboden. De huidige ruimtelijke dynamiek leidt tot continue verandering die vragen om een culturele dimensie. Het Actieprogramma dekt slechts een deel van deze veranderingen. Het beleid zal in besluitvormingsprocessen, zeker waar de overheid bij betrokken is, structureel de bevordering van kwaliteit procedureel en financieel moeten verankeren.

De RLG adviseert in het Actieprogramma op te nemen op welke wijze de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit binnen vakdepartementen en binnen andere verantwoordelijke overheden structureel verankerd en (procedureel en financieel) vorm gegeven wordt.

### **Inhoudelijke verantwoordelijkheid departementen en andere overheden vergroten**

In het Actieprogramma wordt de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor ruimtelijke kwaliteit in de dagelijkse praktijk niet helder toebedeeld (blz. 17). Als illustratie kan de actie Werelderfgoed (C5) dienen waarbij (in dit concept) als trekkend departement OCW wordt aangewezen en de betrokken vakdepartementen zoals LNV, VROM en VW niet genoemd worden. Ook in actiepunt C3 (Monumentenwet) wordt voor onderdelen (m.n. pt. 5) geen verantwoordelijk departement genoemd. De staatssecretaris voor Cultuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Actieprogramma. In het Actieprogramma dient echter volstrekt helder gemaakt te worden dat de vakdepartementen inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke kwaliteiten van alle projecten en andere activiteiten die onder hun verantwoordelijkheid worden uitgevoerd, zowel binnen als buiten het Actieprogramma, zowel nu als in de toekomst. De verantwoordelijkheid stopt immers niet bij het adequaat uitvoeren van de voorbeeldprojecten maar strekt zich uit tot alle projecten waar ruimtelijke kwaliteit aan de orde is.

De RLG adviseert in het Actieprogramma op te nemen welke capaciteit de vakdepartementen zullen inzetten voor de kwaliteit van de projecten die niet in het Actieprogramma zijn opgenomen.

### **Projecten selecteren waarvan de uitvoering vaststaat en die een voorbeeldwerking hebben**

De criteria voor de selectie van voorbeeldprojecten zijn niet geëxpliciteerd. Criteria zijn (o.m.) de zekerheid dat projecten tot uitvoering komen en de voorbeeldwerking.

Voorbeeldprojecten kunnen alleen worden opgenomen indien de besluitvorming over de uitvoering van die projecten in planologisch kader is afgerond. Bij de projecten "Nieuwe Hollandse watrlinie" [B1] en Zuiderzeelijn [B2] is dat niet het geval zodat met de opname van deze

projecten vooruitgelopen wordt op besluitvorming in andere kaders. In het Actieprogramma wordt niet zichtbaar voor welk type projecten de voorbeelden representatief zijn. Worden alle typen projecten met deze voorbeelden gedekt?

De RLG adviseert door de selectie van projecten niet vooruit te lopen op besluitvorming in andere kaders en de selectie te baseren op de beoogde voorbeeldwerking.

### **Doorwerking van specifieke en sectorale projecten naar generiek en integraal beleid beter organiseren en garanderen**

De voorbeeldprojecten hebben tot doel andere en toekomstige projecten tot voorbeeld te dienen. De doorwerking van opgedane ervaringen is daarom essentieel. Het Actieprogramma besteedt nog te weinig aandacht aan de wijze waarop doorwerking zal worden gestimuleerd. Daarbij is van belang dat de gekozen voorbeeldprojecten sectoraal en specifiek zijn en dat ruimtelijke kwaliteit juist vraagt om integraal en generiek. Integraal omdat vaak meerdere sector-belangen bij één project aan de orde zijn of meerdere sector-gedreven ingrepen tegelijkertijd in een gebied plaatsvinden. En generiek omdat ruimtelijke kwaliteit nagestreefd moet worden bij alle ingrepen die plaatsvinden. Vanuit die optiek dient het denken over ruimtelijke kwaliteit eerder vanuit gebieden dan vanuit projecten te starten. Bij de doorwerking zal hierop ingespeeld moeten worden. Hoe vinden bijvoorbeeld de opgedane ervaringen bij de actie 'Rijksprogramma Groene Hart' hun doorwerking in de beleidsstrategie 'landschap ontwikkelen met kwaliteit' zoals de Nota Ruimte die noemt? En hoe werken de opgedane ervaringen bij het defensieterrein in Ede als voorbeeld door in het beleid voor andere defensieterreinen? Hoe wordt in de ruimtelijke kwaliteit van het essenlandschap voorzien

De RLG adviseert in het Actieprogramma expliciet de doorwerking van opgedane ervaringen in de specifieke en sectorale projecten naar het generieke en integrale beleid te borgen en concreet aan te geven op welke wijze dit zal worden gerealiseerd.

### **Eerdere ervaringen benutten via evaluaties**

Evaluatie van opgedane ervaringen bij al uitgevoerde projecten leveren op kortere termijn dan recent of nog op te starten projecten inzicht in de succes- en faalfactoren ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit. Intensive evaluaties van bijvoorbeeld de aanleg van de Betuwelijn bieden veel leerstof.

De RLG adviseert al opgedane ervaringen te evalueren en als aanvulling op de voorbeeldprojecten te benutten.

### **Architectuur- en erfgoedinstellingen vraaggericht laten werken**

Het aan de raad voorgelegde actieprogramma is een concept dat, zoals aangegeven, nog niet volledig is. De raad heeft daardoor weinig zicht op de rol die voor de architectuur- en erfgoedinstellingen kennisinstellingen zoals ROB/RdMz, gezien wordt. De raad meent dat deze instellingen de vraag van gebruikers, en niet de

onderscheidenlijke disciplines, centraal moeten stellen bij hun bijdrage aan het verhogen van de culturele dimensie in actuele ruimtelijke vraagstukken. De integratie van disciplinaire velden dient centraal te staan, en niet zozeer de disciplinaire ontwikkeling binnen die velden zelf.

De benadering in het Actieplan dat de architectuur- en erfgoedinstellingen 'hun kernactiviteiten afstemmen op de doelstellingen van het rijksbeleid' (blz. 20) gaat voorbij aan de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. De instellingen dienen ruimte te krijgen om hun eigen verantwoordelijkheden waar te maken en om te kunnen inspelen op vragen uit de maatschappij.

De RLG adviseert in het Actieprogramma de architectuur- en erfgoedinstellingen de benodigde ruimte te geven aan en aan te geven op welke wijze dit vorm krijgt.

### **Meer 'kennis en praktische ondersteuning' geven**

Parallel aan het actieprogramma zullen veel meer (grote en kleine) ingrepen en activiteiten plaatsvinden die belangrijk zijn voor de ruimtelijke kwaliteit, deels onder verantwoordelijkheid van het rijk en deels onder andere verantwoordelijkheid. Bij deze activiteiten 'buiten de schijnwerpers van het Actieprogramma' zal ruimtelijke kwaliteit zich minder eenvoudig dan bij de voorbeeldprojecten een plaats kunnen veroveren tussen de andere belangen die spelen. Het onderdeel 'kennis en praktische ondersteuning' kan bijdragen aan het genereren van aandacht voor ruimtelijke kwaliteit. De huidige inzet, voor zover in dit aan de raad ter beschikking gestelde concept van 16 december 2004 te beoordelen is, is te gering (zie bijvoorbeeld blz. 47) om de dagelijkse praktijk voldoende steun te bieden.

De opdrachtgever dient ondersteund te worden om gemotiveerd en geïnstrumentaliseerd te worden, ook waar het gaat om grote en kleine projecten buiten het Actieprogramma. In het cultuurbeleid wordt bewust minder prioriteit gegeven aan ondersteunende instellingen waardoor zij minder directe en indirecte ondersteuning aan opdrachtgevers kunnen bieden. Naar de mening van de raad begint én eindigt ruimtelijke kwaliteit bij de opdrachtgever die eenvoudig toegang dient te krijgen tot de kennis die nodig is om die verantwoordelijkheid waar te maken. De raad bepleit een versterking van deze ondersteuning.

Een beleid dat is gericht op het bewaren of verhogen van de ruimtelijke kwaliteit kan alleen succesvol zijn als er een zakelijk en beknopt referentiekader wordt geformuleerd dat planners en beslissers kan helpen bij de afwegingen waarvoor ze staan. Zo'n referentiekader zou zich moeten richten op de hoofdkenmerken van de cultuurhistorisch bepaalde verscheidenheid in ons land. Dit vereist een cultuurhistorische karakteristiek van de ruimtelijke verscheidenheid met als trefwoorden: top-down, vlakdekkend, integraal en indicatief, dus gericht op hoofdzaken. Een kleine commissie van deskundigen kan in twee jaar tijd een inventarisatie maken en vertalen in een voor ontwerpers en planologen bruikbaar referentiekader inzake de cultuurhistorische karakteristiek van de ruimtelijke verscheidenheid in ons land.

De RLG adviseert in het Actieprogramma de inzet voor kennis en praktische ondersteuning te verhogen, te baseren op toetsbare

taakstellingen ten aanzien van te bieden kennis en praktische ondersteuning en tevens het opstellen van een referentie op te nemen.

### **Meer aandacht voor de opdrachtgever**

Het actieprogramma richt zich op het creëren van omstandigheden die maken dat kennis en vaardigheden van ontwerpers en andere ruimtelijke wetenschappers daar kunnen functioneren waar ze het meest nodig zijn' (blz 5). Een belangrijke 'omstandigheid' is de opdrachtgever die naar de mening van de raad op een aantal, hieronder uitgewerkte punten, te weinig aandacht krijgt. Wie in voorkomende gevallen de probleemeigenaar is voor ruimtelijke kwaliteit, is vaak niet eenvoudig vast te stellen. Daarom adviseert de raad een actie op te nemen die leidt tot een handreiking voor het vaststellen van de probleemeigenaar bij complexe projecten en andere activiteiten. Daarbij is o.m. aandacht nodig voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies én gemeenten en tussen overheid en markt.

De RLG adviseert in het Actieprogramma een actie op te nemen voor het opstellen van een handreiking, gericht op het vaststellen van de probleemeigenaar bij complexe projecten en andere activiteiten.

### **Meer aandacht voor nieuwe architectuur**

Vernieuwende architectuur is (ook in het landelijk gebied) belangrijk voor de ruimtelijke kwaliteit. Daarmee wordt cultuurhistorie voor de toekomst gecreëerd. In het Belvédèrebeleid is 'nieuwe architectuur' een onderdeel. Stimulering van 'nieuwe architectuur' dient expliciet onderdeel te zijn van het Actieprogramma.

De RLG adviseert in het Actieprogramma expliciet aandacht te besteden aan het stimuleren van nieuwe architectuur.

### **Proces voor kwaliteitsbepaling borgen**

Het Actieprogramma Ruimte en Cultuur wil architectuur inzetten als identiteitsdrager (blz. 3). De raad onderschrijft het belang van architectuur waar het gaat om het creëren van identiteit, maar constateert daarbij dat de architect niet als enige de identiteit kan bepalen. Identiteit heeft een veel bredere basis, w.o. basisvormen die onveranderbaar zijn door architectuur, de aard van het grondgebruik en de sociale dimensie. Voor het landelijk gebied is met name de landschaparchitectuur een belangrijke discipline waaraan het Actieprogramma nu te weinig aandacht besteed.

Een omschrijving van ruimtelijke kwaliteit, het centrale thema, ontbreekt in het actieprogramma. Wel wordt het nevenschikkend genoemd met architectonische en cultuurhistorische kwaliteit. De helderheid van het actieprogramma is gebaat bij de constatering dat ruimtelijke kwaliteit niet eenduidig gedefinieerd kan worden maar dat ruimtelijke kwaliteit steeds op gebiedsniveau bepaald moeten worden waarbij de kwaliteiten van elk schaalniveau (internationaal, nationaal, provinciaal en lokaal) tot hun recht komen. Kwaliteiten doen zich voor op verschillende schaalniveau. Bepaalde kenmerken zijn uniek en dus waardevol op bijvoorbeeld Europese schaal (veenweidegebied), op

regionale schaal (beschermde dorpsgezichten) en op lokale schaal (bossages die een betekenis hebben gekregen in de Slag om Arnhem). Op elk van die bestuurlijke niveaus spelen bij de waardetoekenning echter andere afwegingen én andere betrokkenen een rol. De waarden dienen dan ook voor elk van die niveaus afzonderlijk bepaald te worden. Bij het bepalen van totale kwaliteit zal vervolgens vanuit elk schaalniveau een inbreng geleverd moeten worden.

Het proces om tot een kwaliteitsbeschrijving te komen is essentieel en bepaalt uiteindelijk wat ruimtelijke kwaliteit is. Dit proces zal vorm gegeven moeten worden en zal aan bepaalde (kwaliteits)eisen moeten voldoen, waaronder betrokkenheid van direct belanghebbenden, bestuurders en deskundigen. De RLG brengt in het eerste kwartaal van 2005 een advies uit over 'kwaliteit' waarin onder meer ingegaan wordt op de vormgeving van dit proces. Bij de organisatie en de borging van de benodigde processen dienen onder meer het Atelier Rijksbouwmeester en de Rijksadviseur Landschap toe te zien op de proceskwaliteit.

De RLG adviseert in het Actieprogramma een actiepoint op te nemen om het proces van beschrijving van de kwaliteit te ontwerpen en te borgen.

*Dit advies is vastgesteld in de raadsvergadering van 19 januari 2005 en werd voorbereid door een werkgroep van de Raad voor het Landelijk Gebied, bestaande uit mw. mr. F.G. van Diepen, prof. dr. G.J. Borger en P. Nijhoff, ondersteund door dr. B.H. van Leeuwen.*