

“FRIESE STREKEN, TOETSEN OF STIMULEREN?”

*Een onderzoek naar provinciale sturingsmogelijkheden om
cultuurhistorische waarden een grotere rol te laten spelen in de Friese
uitleglocaties*



Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen



RuG

Rijksuniversiteit Groningen
Opleiding Sociale Geografie en Planologie
Oktober 2005

Begeleiders Provincie Fryslân:
Nienk Hoepman
Bertus de Jong

Begeleider Rijksuniversiteit Groningen:
Rob de Boer

Fotografie:
Annemarie Hoogwoud

Doctoraalscriptie afstudeerrichting Planologie
Marcel Tijs
S1372297

Voorwoord

De laatste jaren is er veel belangstelling voor cultuurhistorie. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat de wereld om ons heen globaliseert en men op zoek gaat naar een eigen identiteit. Cultuurhistorie kan wellicht een bijdrage leveren aan het vinden van deze eigen identiteit. In dit rapport wordt aandacht besteed aan de relatie tussen cultuurhistorie en stedelijke uitbreidingen.

De provincie Fryslân vraagt zich af welk beleid zij moet voeren zodat cultuurhistorische waarden een grotere rol gaan spelen bij stedelijke uitbreidingen. Dit onderzoek is uitgevoerd als afstudeeropdracht voor de opleiding Sociale Geografie en Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Het onderzoek en de rapportering zijn uitgevoerd in de periode augustus 2004 - oktober 2005. De provincie Fryslân is overigens niet verantwoordelijk voor de uitspraken die in dit rapport worden gedaan.

De begeleiding heeft plaatsgevonden door Bertus de Jong, Nienk Hoepman en Marina Fermo van de provincie Fryslân. Rob de Boer heeft de begeleiding vanuit de Rijksuniversiteit Groningen verzorgd. In het bijzonder wil ik dan ook deze personen bedanken voor de geleverde inzichten en de tijd die zij aan mijn begeleiding hebben gespendeerd. Naast deze personen waren ook andere mensen bij dit onderzoek betrokken; ambtenaren van de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland, maar ook gemeentelijke ambtenaren in de provincie Friesland. Mijn dank gaat dan ook uit naar alle personen die op enigerlei wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

Groningen, oktober 2005

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	4
Afkortingenlijst	6
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Onderzoeksmethode	10
1.4 Afbakening	10
1.5 Rapportopbouw	11
2 Cultuurhistorie en ruimtelijke ordening	12
2.1 Cultuurhistorie	12
2.2 Cultuurhistorie en ruimtelijke ordening	13
2.3 Waarom behouden?	14
2.4 De Nota Belvédère	15
2.4.1 Belvédère en de uitvoering	16
2.5 Het Verdrag van Malta	17
2.6 De Monumentenwet 1988	17
2.7 De Nota Erfgoed provincie Fryslân	18
2.7.1 De Deelnota Archeologie	19
2.7.2 De Deelnota Cultuurhistorie en Monumentenzorg	19
2.8 De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening	20
2.9 Enige afsluitende opmerkingen	20
3 Theoretisch kader	21
3.1 Sturing en de maatschappij	21
3.2 Sturingsfilosofieën	22
3.2.1 Klassiek tegenover strategisch beleid	23
3.3 Complexe netwerken	25
3.4 Sturingsinstrumenten	27
3.5 Eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten	28
3.6 Enige afsluitende opmerkingen	30
4 Cultuurhistorie per provincie	31
4.1 Cultuurhistorie in Noord-Brabant	31
4.1.1 Toetsing en sturing	33
4.2 Cultuurhistorie in Noord-Holland	35
4.2.1 Toetsing en sturing	37
4.3 Cultuurhistorie in Gelderland	39
4.3.1 Toetsing en sturing	42
4.4 Enige afsluitende opmerkingen	44
5 Cultuurhistorie per gemeenten	46
5.1 Bundelingsgebied Harlingen/Franeker	46
5.1.1 De gemeente Wûnseradiel	46
5.1.2 De gemeente Franekeradiel	48
5.1.3 De gemeente Harlingen	51
5.2 Bundelingsgebied Leeuwarden	53
5.2.1 De gemeente Leeuwarden	53

5.3	Bundelingsgebied Dokkum	56
5.3.1	De gemeente Dongeradiel	56
5.3.2	De gemeente Dantumadiel	60
5.4	Bundelingsgebied Drachten	62
5.4.1	De gemeente Opsterland	62
5.4.2	De gemeente Smallingerland	63
5.5	Bundelingsgebied Heerenveen/Joure	66
5.5.1	De gemeente Heerenveen	66
5.5.2	De gemeente Skarsterlân	68
5.6	Bundelingsgebied Sneek	70
5.6.1	De gemeente Sneek	70
5.6.2	De gemeente Wymbritseradiel	73
5.7	Enige afsluitende opmerkingen	75
6	Conclusies en aanbevelingen	76
6.1	Conclusies	76
6.2	Aanbevelingen	78
	Literatuurlijst	80
	Bijlagen	I
Bijlage 1	De selectiecriteria	II
Bijlage 2	Het onderzoeksgebied in Friesland	VI
Bijlage 3	De Friese Belvédèregebieden	VII

Afkortingenlijst

CHW	Cultuurhistorische Waardenkaart
CHK	Cultuurhistorische Kaart
CHER	Cultuurhistorische Effect Rapportage
FAMKE	Friese Archeologische Monumentenkaart Extra
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LNv	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Welzijn
PKB	Planologische Kernbeslissing
RDMZ	Rijksdienst voor de Monumentenzorg
ROB	Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
VINEX	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VROM-raad	Adviesraad voor het beleid op het gebied van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Samenvatting

Dit rapport is het verslag van een onderzoek naar de sturingsmogelijkheden die de provincie Fryslân heeft om cultuurhistorische waarden een grotere rol te laten spelen in uitbreidingswijken. De provincie Fryslân vraagt zich af hoe en hoeveel zij moet sturen zodat cultuurhistorische waarden meer richtinggevend worden in de Friese uitbreidingslocaties. De probleemstelling luidt als volgt:

De provincie Fryslân vraagt zich af welk beleid zij moet gaan voeren zodat gemeenten het Belvédère-gedachtegoed gaan toepassen, cultuurhistorie eerder in de planvorming wordt opgenomen en cultuurhistorische waarden een grotere rol gaan spelen bij stedelijke uitbreidingen in de provincie Friesland.

In het eerste gedeelte van dit onderzoek is een literatuuriëntatie uitgevoerd waarin aandacht is geweest voor sturingsfilosofieën, sturingsinstrumenten en cultuurhistorie. Uit deze literatuuriëntatie komt naar voren dat de provincie Fryslân zich in een complex netwerk van actoren bevindt; er is sprake van een beleidsnetwerk. De sturingsfilosofie die het beste hierbij aansluit is die van netwerksturing. De kenmerken van het netwerk waarin de provincie zich bevindt, impliceren dat er naast eerste generatie sturingsinstrumenten een grote rol is weggelegd voor tweede generatie sturingsinstrumenten. Eerste generatie sturingsinstrumenten zijn eenzijdig en direct en passen goed bij het klassieke model van hiërarchische sturing. Zij schieten echter te kort als het gaat om het creëren van draagvlak. Het gaat hier met name om wet- en regelgeving. Tweede generatie sturingsinstrumenten passen beter bij de huidige werkelijkheid waarin overleg, stimulering en bemiddeling belangrijk zijn. Dit type instrumenten is meer gericht op sturing waarbij consensus tussen actoren een belangrijke rol speelt. In het kader van de nieuwe WRO zal dit type instrumenten een grotere rol gaan spelen. Van de tweede generatie sturingsinstrumenten is er vooral voor communicatieve instrumenten een grote rol weggelegd ten aanzien van het meer richtinggevend laten zijn van cultuurhistorische waarden in uitbreidingswijken. Ook incentives en meerzijdige instrumenten moeten een grotere rol gaan spelen. Een ontwikkelingsgerichte benadering van cultuurhistorische waarden kan vooral met dit type instrumenten worden gestimuleerd.

In het tweede gedeelte van het onderzoek is het beleid van een drietal provincies op het gebied van cultuurhistorie geanalyseerd. Dit gedeelte kan het externe onderzoek worden genoemd. De provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Gelderland zijn onderzocht. Per provincie is gesproken met een beleidsmedewerker cultuurhistorie en met een beleidsmedewerker ruimtelijke ordening. De drie provincies onderkennen de uitgangspunten van de Nota Belvédère, waarin 'behoud door ontwikkeling' een grote rol speelt. De drie provincies hebben allen een cultuurhistorische waardenkaart ontwikkeld. Aan deze kaart is een waardering van elementen gekoppeld. De cultuurhistorische kaart wordt door Noord-Brabant direct als toetsingsinstrument voor de beoordeling van gemeentelijke plannen gebruikt. De provincies Noord-Holland en Gelderland gebruiken de kaart indirect, zij hebben tevens een kader op een hoger schaalniveau ontwikkeld. Het gaat hierbij om de beschrijving van identiteiten binnen de provincie. Deze provincies hebben aangegeven welke identiteiten zij belangrijk vinden, er wordt gewerkt met de beschrijving van de geschiedenis en de identiteit van bepaalde gebieden op een hoger schaalniveau. Het gaat hierbij met name om bovenlokale structuren. Ontwikkelingen op gemeentelijk niveau worden getoetst op het feit of zij binnen de visie van de provincie passen. Dit instrument geeft de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant de mogelijkheid om op een hoger schaalniveau de gemeentelijke plannen te toetsen en eventueel bij te sturen. De provincies benadrukken tevens dat indien er meer aandacht moet komen voor cultuurhistorische waarden, communicatieve instrumenten heel belangrijk zijn. Juridische instrumenten blijven uiteraard een rol spelen.

In het derde gedeelte van dit onderzoek is een twaalfstal gemeenten in de provincie Friesland onderzocht. Dit gedeelte kan het interne onderzoek worden genoemd. Het ging hierbij om de gemeenten Harlingen, Franekeradiel, Wûnseradiel, Leeuwarden, Dongeradiel, Dantumadiel,

Smallingerland, Opsterland, Skarsterlân, Heerenveen, Sneek en Wymbritseradiel. Er is in het bijzonder gekeken naar de rol van cultuurhistorische waarden in uitbreidingsplannen, de rol van de Nota Belvédère, het gebruik van de cultuurhistorische kaart en de FAMKE, de meningen over een waardering van de cultuurhistorische kaart en de rol van cultuurhistorische waarden in de planvorming. Uit de interviews met de gemeenten komt naar voren dat er zeer grote verschillen zijn ten aanzien van de rol van cultuurhistorische waarden in de Friese uitbreidingsplannen. Het grootste verschil doet zich voor tussen de grote en de kleinere gemeenten in de provincie Friesland. Kleine gemeenten hebben weinig aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingsplannen. Grote gemeenten, en dan met name de grote gemeenten die een rijke historie hebben, hebben hier meer aandacht voor. Vooral de gemeente Leeuwarden scoort goed met de plannen voor de nieuwbouwwijk Zuidlanden. Ook in Sneek is er op dit moment veel aandacht voor cultuurhistorische waarden, de komende jaren zullen hiervan de vruchten worden geplukt. Ten aanzien van de bekendheid en doorwerking van de Nota Belvédère is het beeld vergelijkbaar. Vooral de gemeenten Leeuwarden, Sneek, Dongeradiel en Franekeradiel kennen de nota en haar uitgangspunten goed. De nota speelt vaak niet direct een rol, maar indirect wordt er wel met de uitgangspunten rekening gehouden. Het gaat dan vooral om het inpassen van cultuurhistorische waarden in uitbreidingslocaties, maar ook om het gebruiken van verkavelingspatronen als onderlegger voor nieuwe plannen. De gemeente Heerenveen heeft van de grote gemeenten het minst aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingswijken. De FAMKE wordt door de meeste gemeenten intensief gebruikt bij het opstellen van nieuwe plannen. Dit komt omdat er vanuit het Verdrag van Malta verplichtingen aan de gemeenten zijn opgelegd. De gemeenten zijn zeer tevreden over deze kaart, de doorgevoerde vernieuwing heeft veel toegevoegde waarde. De cultuurhistorische kaart wordt veel minder gebruikt, alleen de gemeente Leeuwarden en Franekeradiel geven aan deze kaart intensief te gebruiken. Er is minder noodzaak om deze kaart te gebruiken, omdat er rondom historisch geografische waarden minder wetgeving bestaat dan rondom archeologische waarden. De meningen omtrent een toekomstige waardering van de cultuurhistorische kaart verschillen. Wel komt duidelijk naar voren dat de grote gemeenten de plannen niet toejuichen, en de kleine gemeenten wel. Met name de gemeenten Sneek en Leeuwarden zijn van mening dat een waardering van cultuurhistorische waarden de inspiratie om hiermee om te gaan kapot maakt. De geïnterviewden vrezen nog meer verplichtingen, kosten en planvertragingen.

Indien de provincie Fryslân meer aandacht wil voor cultuurhistorische waarden en 'behoud door ontwikkeling' in uitbreidingswijken, zal er meer op het communicatieve vlak moeten gebeuren. Er zullen voorbeelden van 'behoud door ontwikkeling' aan de gemeenten moeten worden getoond. Zij weten vaak niet hoe dit kan worden geconcretiseerd. Gemeenten moeten gestimuleerd worden om deel te nemen aan voorbeeldprojecten. Juridisch kan de provincie in het streekplan vastleggen dat de gemeenten zullen worden getoetst op de waarden die op de cultuurhistorische kaart staan aangegeven. In dit kader is het belangrijk dat er eerst een waardering aan de cultuurhistorische kaart wordt gekoppeld. In een later stadium kan de provincie zich uitspreken over de bovenlokale identiteiten die er in de provincie te vinden zijn. Het beschrijven van deze identiteiten zou in overleg met de gemeenten moeten plaatsvinden zodat zij zich goed in deze identiteiten kunnen vinden. Als er eenmaal een beschrijving bestaat van een aantal 'hoofdidentiteiten', dan kunnen de gemeenten hier rekening mee gaan houden en zal er meer aandacht voor cultuurhistorie komen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De provincie Fryslân is bezig met het opstellen van het nieuwe streekplan 2005-2015. In dit streekplan zal meer dan voorheen aandacht komen voor ruimtelijke kwaliteit. De Nota Belvédère speelt hierbij een belangrijke rol. De Nota Belvédère (1999) behelst een nieuwe strategie waarin cultuurhistorie het uitgangspunt is voor ruimtelijke planvormingsprocessen. Belvédère staat voor een nieuwe ontwikkelingsgerichte benadering van cultuurhistorie. Het doel is tweeledig; enerzijds verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving en anderzijds behoud van het culturele erfgoed. Het credo van Belvédère is dan ook 'behoud door ontwikkeling'. De provincie Fryslân ondersteunt deze visie op cultuurhistorie. Dit houdt in dat er in het nieuwe streekplan van de provincie meer aandacht komt voor cultuurhistorie in relatie tot ruimtelijke ordening en in het bijzonder tot stedelijke uitbreidingen. De provincie Fryslân wil de Friese gemeenten gaan stimuleren om in hun ruimtelijke beleidsplannen gestructureerder gebruik te maken van de factor cultuurhistorie. Hoe en hoeveel moet de provincie Fryslân sturen? Dit is de belangrijkste vraag binnen dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling

De stedelijke uitbreidingen in de provincie Friesland zullen de komende jaren vooral aansluitend op de grotere kernen worden gerealiseerd. Dit betekent dat de huidige stadsranden die in deze bundelingsgebieden liggen een grote transformatie zullen ondergaan. Bij deze nieuwe stedelijke uitbreidingen moet cultuurhistorie volgens de provincie Fryslân een grotere rol gaan spelen. Vanuit deze benadering wordt bekeken hoe cultuurhistorie als inspiratiebron de ruimtelijke inrichting kan versterken. Daarnaast blijft behoud van cultuurhistorische objecten een belangrijke rol spelen.

De provincie Fryslân vraagt zich af welk beleid zij zou kunnen gaan voeren zodat gemeenten het Belvédère-gedachtegoed gaan toepassen, cultuurhistorie eerder in de planvorming wordt opgenomen en cultuurhistorische waarden een grotere rol gaan spelen bij stedelijke uitbreidingen in Friesland.

Doelstelling van het onderzoek

Bepalen hoe de provincie Fryslân zou kunnen sturen zodat cultuurhistorie op gemeentelijk niveau een grotere rol gaat spelen bij de stedelijke uitbreidingen in de provincie.

Vraagstelling

Het is in dit kader belangrijk te vermelden dat het onderzoek uit twee gedeelten bestaat: Het eerste deel behelst een onderzoek onder een drietal provincies. Het tweede gedeelte behelst een onderzoek onder een twaalfstal gemeenten die in de bundelingsgebieden van de provincie Friesland vallen. Sommige deelvragen zijn dus toegespitst op zowel de gemeenten als op de provincies.

Hoofdvraag

- *Welke sturingsfilosofie en welke sturingsinstrumenten zou(den) het meest effectief zijn om cultuurhistorische waarden een grotere rol te laten spelen bij stedelijke uitbreidingen in de Friese bundelingsgebieden?*

Deelvragen

- Wat is de plaats van cultuurhistorie in het beleid van de onderzochte provincies en gemeenten?
- Wat is de relatie tussen cultuurhistorie, ruimtelijke ordening en stedelijke uitbreidingen in de onderzochte provincies en gemeenten?
- Welke rol speelt de Nota Belvédère en het daaraan gekoppelde Belvédère-gedachtegoed in het beleid van de onderzochte provincies en gemeenten?
- Welke problemen en kansen doen zich voor bij cultuurhistorie als ontwikkelingsfactor in de onderzochte provincies en gemeenten?
- Hoe sturen de onderzochte provincies op het aspect cultuurhistorie?
- Welke rol spelen de cultuurhistorische kaart en de FAMKE bij stedelijke uitbreidingen in de onderzochte gemeenten?
- Welke rol kan een waardering van cultuurhistorische objecten spelen bij het meer richtinggevend zijn van cultuurhistorische waarden bij stedelijke uitbreidingen in de onderzochte gemeenten?

1.3 Onderzoeksmethode

Volgens Van den Heuvel (2000) is een methode een voorschrift dat aangeeft hoe iets kan worden bereikt, teneinde tot betrouwbare of gewenste resultaten te komen. Dit onderzoek is een actiegericht onderzoek. Een actiegericht onderzoek heeft betrekking op de *'how-to-do'* vraag. Volgens Van den Heuvel (2000) is het doel hiervan niet zozeer het aanvullen van theoretische kennis als wel het op wetenschappelijk verantwoorde wijze aanreiken van praktische oplossingen in de vorm van handelingsvoorschriften.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een literatuuriëntatie en diepte-interviews. Door het interviewen van meerdere actoren worden uitspraken gedaan die gebaseerd zijn op kwalitatieve gegevens. De conclusies zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het begrijpen van deze relatief kleine groep mensen van grotere waarde is dan het beperkt begrijpen van een grote, meer representatieve groep. Dit onderzoek is een momentopname; het rapport zal weergeven hoe de betrokkenen die werden geïnterviewd op dat moment dachten over het onderwerp. Zoals is vermeld in de vraagstelling, bestaat dit onderzoek uit twee gedeelten; een onderzoek onder een twaalfstal Friese gemeenten en een onderzoek onder een drietal provincies. De interviews zijn afgenomen met behulp van semi-gestructureerde vragenlijsten. De namen van de geïnterviewden zijn niet in dit rapport opgenomen. Het doel hiervan is de anonimiteit van de geïnterviewden zoveel mogelijk te waarborgen. De achterliggende gedachte is dat er op deze manier wellicht meer spraakmakende onderzoekresultaten verkregen zouden worden.

1.4 Afbakening

Het onderzoek en de rapportering hebben plaatsgevonden in de periode van juli 2004 t/m september 2005. Het eerste gedeelte van het onderzoek richt zich, zoals eerder is vermeld, op een drietal provincies. Het gaat hierbij om de provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. Het onderzoek richt zich voornamelijk op de plaats die cultuurhistorie in het beleid inneemt en de wijze waarop deze provincies sturen op het aspect cultuurhistorie. Ook is er aandacht voor de rol van de Nota Belvédère en het daaraan gekoppelde gedachtegoed. De selectie van de provincies heeft plaatsgevonden in overleg met een aantal provinciale ambtenaren van de provincie Fryslân en op basis van de literatuuriëntatie. De geselecteerde provincies zijn volgens de provinciale ambtenaren en de literatuuriëntatie provincies die op een vooruitstrevende manier met cultuurhistorische waarden in hun beleid en plannen omgaan. Zij lopen voorop met hun beleid ten aanzien van dit

thema. Het tweede gedeelte van het onderzoek heeft betrekking op een twaalfstal Friese gemeenten. Het onderzoeksgebied van de Friese gemeenten behelst de zes bundelingsgebieden in de provincie Friesland. Bundelingsgebieden zijn stedelijke knooppunten waar de komende jaren de Friese woningbouw zal worden geconcentreerd. Er zijn zes bundelingsgebieden onderzocht: het bundelingsgebied Harlingen/Franeker, het bundelingsgebied Sneek, het bundelingsgebied Heerenveen/Joure, het bundelingsgebied Drachten, het bundelingsgebied Dokkum en ten slotte het bundelingsgebied Leeuwarden. Het bundelingsgebied Leeuwarden bestaat uit een zestal gemeenten, maar alleen de gemeente Leeuwarden is in het onderzoek betrokken. De kleine gemeenten die tevens in het bundelingsgebied Leeuwarden liggen, lijken wat hun structuur en kenmerken betreft erg op de kleine gemeenten die in de bundelingsgebieden van Harlingen/Franeker, Drachten en Dokkum zijn onderzocht. Om deze reden, en in verband met de beschikbare tijd, is ervoor gekozen de kleine gemeenten in het bundelingsgebied Leeuwarden niet in het onderzoek te betrekken. Meer informatie over de selectie en de kenmerken van de gemeenten is in bijlage 1 en 2 opgenomen.

1.5 Rapportopbouw

In het eerste hoofdstuk is een inleiding op het onderzoek gegeven waarin de aanleiding, de probleemstelling, de afbakening en de methodiek van het onderzoek zijn behandeld. Hoofdstuk 2 gaat in op de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening; er is aandacht voor de nota's en wetten die in het kader van dit onderzoek belangrijk zijn. Hoofdstuk 3 behandelt de voor het onderzoek relevante theorieën en modellen, waarbij de nadruk ligt op het aspect sturing. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 en 5 de verkregen onderzoeksresultaten behandeld. Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6. In de bijlage zijn relevante kaarten en informatie over de selectie van de provincies en gemeenten opgenomen.

2. Cultuurhistorie en ruimtelijke ordening

In dit hoofdstuk zal een aantal wetten en nota's die relevant zijn voor dit onderzoek worden behandeld. Het gaat daarbij om de Nota Belvédère, het Verdrag van Malta, de Monumentenwet, de Nota Erfgoed van de provincie Fryslân en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. De meeste aandacht zal worden besteed aan de Nota Belvédère, aangezien deze nota in dit onderzoek een prominente rol inneemt.

2.1 Cultuurhistorie

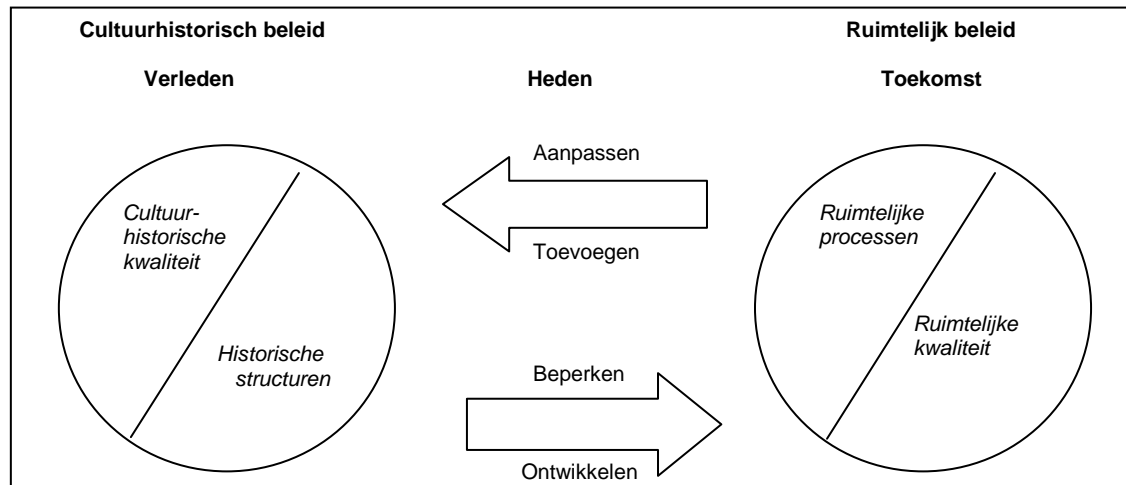
In de loop der jaren zijn er veel boeken geschreven waarin het begrip cultuurhistorie aan de orde komt. Een logisch gevolg hiervan is dat er veel definities van dit begrip bestaan. Van den Berg en Stoot (2002) wijzen erop dat cultuurhistorie een sociaal geconstrueerd begrip is. Dit houdt in dat het begrip door verschillende disciplines anders wordt gedefinieerd. Wat onder cultuurhistorie wordt verstaan, is dus mede afhankelijk van de discipline van de auteur die het begrip omschrijft. In het kader van dit onderzoek is een literatuuriëntatie uitgevoerd waarin is gezocht naar omschrijvingen van het begrip cultuurhistorie.

Volgens De Feijter (1998) is cultuurhistorie de verzamelterm voor alle sporen in ons landschap die informatie geven over de mensen die in vroegere tijden in Nederland woonden en werkten. Deze sporen uit het verleden zien we terug in het landschap, in de vorm van bijvoorbeeld oude kastelen en monumentale huizen. Het gaat hierbij dus om de museale functies van cultuurhistorie. Kastelen en gebouwen worden historisch bouwkundige waarden genoemd. Historisch geografische waarden zijn elementen en structuren in het landschap. Voorbeelden hiervan zijn de verkaveling van landbouwgrond, het netwerk van kanalen en wegen en de structuur van dorpen en steden. Ten slotte zijn er sporen uit de geschiedenis die niet direct waarneembaar zijn in het landschap, omdat ze verborgen zijn onder het oppervlak. Deze ondergrondse sporen worden de archeologische waarden genoemd. Het Ministerie van OCW (1999) hanteert in de Nota Belvédère de volgende definitie: 'Cultuurhistorie gaat over sporen, objecten, patronen en structuren die zichtbaar of niet zichtbaar onderdeel uitmaken van onze leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling. Het omvat zowel het archeologische, het historisch bouwkundig als het historisch landschappelijke erfgoed'. De provincie Fryslân hanteert dezelfde definitie in haar Nota Erfgoed 2004-2007. Deze nota wordt in paragraaf 2.7 behandeld. Borger (1997) onderscheidt cultuurhistorie in brede zin en cultuurhistorie in enge zin. Cultuurhistorie in brede zin omhelst alles wat aan de geschiedenis van onze cultuur is gerelateerd, dus ook bijvoorbeeld oude documenten, beelden en klederdracht. Cultuurhistorie in enge zin refereert aan cultuurhistorische aspecten van stad en landschap. Daarnaast maakt Borger onderscheid tussen de verschillende wetenschappen die met cultuurhistorie te maken hebben. Dit zijn de archeologie, de historische bouwkunde en de historische geografie. Volgens Hendriks (1999) is cultuurhistorie de geschiedenis van de beschaving. Hier wordt bedoeld de elementen en structuren in stad en landelijk gebied die een beeld geven van de bewonings- en ontginningsgeschiedenis. Hendriks onderscheidt de historische bouwkunde, de historische geografie en de archeologie. Historische bouwkunde valt te verdelen in architectuurgeschiedenis, die zich van oudsher richt op het exterieur van de gebouwen en de bouwstijl of bouwtradities, en de bouwhistorie, die de nadruk legt op constructieve en technische aspecten. De historische geografie richt zich op de wordinggeschiedenis van stad en land en de hiervoor kenmerkende ruimtelijke samenhang. Als laatste onderscheidt hij de archeologie, welke zich richt op het bodemarchief en aan de hand daarvan probeert een beeld te geven van vroegere menselijke activiteiten. Larkman (1996) maakt onderscheid tussen het fysieke aspect van cultuurhistorie, het onroerende erfgoed, en het mentale aspect, het roerende erfgoed. In deze scriptie zal niet worden ingegaan op het roerende aspect van cultuurhistorie, zoals verzameld in musea of archieven, maar enkel en alleen op het onroerende erfgoed. Aangezien de Nota Belvédère een prominente plaats in deze scriptie inneemt, zal in dit onderzoek worden gewerkt met de in deze nota vermelde definitie van

cultuurhistorie. In de Nota Belvédère (1999a) valt te lezen dat cultuurhistorie in de drie hiervoor genoemde disciplines uiteenvalt. In het algemeen kan gezegd worden dat als het om cultuurhistorie gaat, de indeling in de drie vakgebieden zoals vermeld bij Hendriks en Borger gangbaar is. Daarnaast is het zo dat de cultuurhistorische waardenkaarten¹ die de provincies hebben samengesteld, met deze indeling werken.

2.2 Cultuurhistorie en ruimtelijke ordening

De relatie tussen deze beide beleidsvelden is een problematische relatie; cultuurhistorie oriënteert zich op het verleden terwijl de ruimtelijke ordening zich richt op de toekomst. Het heden is echter bij allebei het uitgangspunt. De wetten die ervoor moeten zorgen dat ook toekomstige generaties kunnen genieten van hetgeen vorige generaties hebben achtergelaten, zorgen er meer dan eens voor dat ruimtelijke ontwikkelingen worden beperkt. Het mes snijdt aan twee kanten; ruimtelijke ontwikkelingen vormen vaak een bedreiging voor de aanwezige cultuurhistorische waarden. Nieuwe plannen vergen vaak veel ruimte, en daar waar ruimte nodig is kunnen sporen uit het verleden voorgoed worden uitgewist. Cultuurhistorie en ruimtelijke ordening hebben elkaar ook nodig. Ruimtelijke ordening kan ervoor zorgen dat cultuurhistorische waarden een meer prominente rol krijgen toebedeeld in ruimtelijke plannen. Dit kan door cultuurhistorische waarden in te passen of ze een nieuwe functie te geven. Cultuurhistorie kan op haar beurt weer interessant zijn voor de ruimtelijke ordening. In een wereld waarin globalisatie, individualisering en identiteitsverlies oprukken, kan cultuurhistorie de identiteit en de kenmerkendheid van een plek versterken. De hiervoor geschetste spanning wordt in de Nota Belvédère aangeduid met de 'haat-liefde verhouding' tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Over dit spanningsveld zegt de Nota Belvédère het volgende: 'De relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting is een relatie onder spanning en juist die spanning kan de waarde ervan zijn'. Onderstaand figuur toont de relatie tussen beide beleidsvelden.



Afbeelding 2.1: In dit schema komt de wisselwerking tussen het cultuurhistorische beleid en het ruimtelijke beleid naar voren. Belangrijk is de complementariteit van de beide velden. Bron: Nota Belvédère, p.18.

Volgens de Nota Belvédère is 'de verbinding de opgave' (OC&W *et al.*,1999, p.19). Ruimtelijke planning en cultuurhistorie moeten beide hun blikveld verbreden. Hierdoor kan er een *anticiperende* cultuurhistorie en een *reflectieve* ruimtelijke planning ontstaan. Door terug te kijken en vooruit te kijken kan er een band worden gesmeed tussen heden en toekomst. In de Nota Belvédère wordt een drietal voorbeelden gegeven die op de praktijk zijn gericht. Ten eerste kunnen cultuurhistorische kwaliteiten in stand worden gehouden door het gebruik, de inrichting en het beheer van de ruimte

¹ Digitale kaart waarop op provinciale schaal bekeken kan worden waar zich cultuurhistorische waarden bevinden.

daarop af te stemmen. Dit heeft betrekking op het zoeken van nieuwe functies voor monumenten. Als tweede worden nieuwe ruimtelijke functies genoemd die een plek kunnen worden gegeven in een historische setting. De nieuwe ontwikkeling is dynamisch en dominant, maar is geënt op een historisch gegeven. Een voorbeeld hiervan is het voortbouwen op een oude stedenbouwkundige structuur zoals bij het project Mariaplaats in Utrecht. Als laatste wordt genoemd het gebruiken van cultuurhistorische kwaliteiten als impuls voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Naarmate de ontwikkeling vordert vormt zich ook steeds meer een kader voor behoud. Voorbeelden hiervan zijn het gebruiken van het concept 'Hanzesteden' als toeristisch ontwikkelingskader en de Stelling van Amsterdam als recreatieve structuur. Onderstaand artikel stond op 13 januari 2005 in het NRC Handelsblad. In het artikel wordt gesteld dat de overheid meer moet inspireren. Cultuurhistorie kan als inspiratiebron haar steentje bijdragen aan een betere ruimtelijke ordening.

Laat inspiratie los op ruimtelijke ordening

Maandag behandelt de Tweede Kamer de Nota Ruimte. Het debat moet vooral gericht zijn op de culturele kwaliteiten van het Nederlandse landschap, meent Wim Derksen.

Nederland had altijd een grote reputatie op het gebied van de ruimtelijke ordening. Toch wordt het landschap er de laatste jaren niet mooyer op. De oude vormen van ruimtelijke ordening lijken uitgewerkt. Er is daarom behoefte aan een andere rol van de overheid. Een overheid die haar beleid niet richt op het beheersen van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd moet de ruimtelijke ordening niet verworden tot een inhoudsloze vorm van onderhandeling. Het wordt tijd voor een overheid die met haar ruimtelijke-ordeningsbeleid vooral inspireert. Om die reden is de behandeling van de Nota Ruimte volgende week in de Tweede Kamer misschien wel een heel belangrijk moment. De oude vormen van ordening – heersing en onderhandeling – lijken hun tijd te hebben gehad, een nieuw perspectief van een inspirerende ruimtelijke ordening begint vorm te krijgen.

De meest traditionele vorm van

ruimtelijke ordening staat in het teken van het 'beheersen'. Hier is ruimtelijke ordening in essentie zelfs maatschappelijke ordening. De ruimte wordt bij voorkeur vanuit één punt en vanuit één plan zo geordend dat een 'betere' samenleving ontstaat. Zo zijn eertijds groeikernen ontwikkeld om het platteland niet te belasten met 'ongebreidelde' woningbouw. Ook recentelijk nog zijn de Vindex-wijken gebouwd om de mobiliteit in te dammen. Die neiging tot beheersen geldt al evenzeer de langjarige liefde voor het openbaar vervoer, vanuit de opvatting dat dit beter is voor samenleving en milieu. Zij geldt ook de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur, een uitgebreid netwerk van natuurgebieden die soms op een onnatuurlijke wijze met elkaar moeten worden verbonden. Toch heeft deze vorm van ruimtelijke ordening zijn beste tijd gehad. Burgers laten zich steeds moeilijker leiden. Mobiliteit neemt niet af door Vindex-wijken, omdat die burgers immers ergens anders gaan werken en winkelen dan voor hen was bedacht.

De tweede vorm van ruimtelijke ordening is veel platvloeser, en weerspiegelt dan ook vaak de praktische ruimtelijke ordening als vorm van onderhandeling. Er bestaat behoefte aan bedrijventerreinen, aan bouwlocaties voor nieuwe woningen, aan ruimte voor havens en we-

gen, aan ruimte voor natuurontwikkeling, aan ruimte voor overtoellig water en nieuwe dijken. Deze claims kunnen niet allemaal worden gehonoreerd. Dat betekent dat de overheid keuzes moet maken. Aan de onderhandelings-tafel wil het toverwoord 'ruimtelijke kwaliteit' nog wel eens worden gehoord. Dit begrip is onvoldoende onderscheidend: zowel het gebruik als de beleving van ruimte moeten als ruimtelijke kwaliteit worden gezien. En wat is dan belang-

verrommeld gebied dat spoedig verder zal worden bebouwd. Is het niet beter als de overheid vooral probeert te inspireren? Door anderen ruimte te bieden en door zelf vooral aan bepaalde gebieden ruimtelijke meerwaarde te geven? Ruimtelijke ordening in de vorm van 'inspireren'. In deze benadering zijn het vooral de behoeften van burgers en bedrijven die de verdeling van de ruimte bepalen, terwijl de overheid aandacht vraagt voor de kwaliteit van het

Behoeften van burgers en bedrijven moeten de verdeling van de ruimte bepalen

rijker: een lelijk bedrijventerrein, een saai bos of nieuwe woningen in retrostijl? Het huidige kabinet is op dit punt duidelijker dan voorgaande kabinetten. Het kiest vooral voor de ruimtelijke ingrepen die 'economische groei' genereren. Zo'n heldere keuze voorkomt dat het argument het aflegt tegen de macht. Vage compromissen die door niemand zijn gewenst, zijn anders vaak het onvermijdelijke resultaat. Denk bijvoorbeeld aan de HSL-tunnel onder het Groene Hart: een nutteloze tunnel onder

stedenlandschap. De overheid kan hier op verschillende manieren zorg voor dragen. Zij kan op belangrijke plaatsen bijzondere architectuur ontwikkelen. Zo heeft de bouw van het Haagse stadhuis een bepalende invloed gehad op een aanvankelijk verziekte omgeving. Denk ook aan de Erasmusbrug, die al spoedig het thuisgevoel van elke Rotterdammer symboliseerde. Het Groninger museum is een ander voorbeeld. De overheid kan die kwaliteit van het landschap ook bevorderen

door ruimtelijk interessante gebieden te ontsluiten, met wegen en bruggen. Zie het Oostelijk Havengebied in Amsterdam. Of door de bouw van nieuwe dorpen te stimuleren, geënt op de ontstaansgeschiedenis van bestaande. Deze dorpen zouden op veel plaatsen een verrijking van het landschap betekenen. Of door nieuwe natuurgebieden te ontwikkelen, zoals de Oostvaardersplassen. Meer in het algemeen kan de overheid inspireren door de 'ruimtelijke identiteit' van Nederland te formulieren: wat is kenmerkend voor het Nederlandse stedenlandschap, welke elementen zijn onmisbaar, welke elementen zouden we kunnen versterken?

De Nota Ruimte, die aanstaande maandag in de Tweede Kamer wordt behandeld, vertoont een mix van deze drie vormen van ruimtelijke ordening. Wel legt het kabinet in de nota minder nadruk op het beheersen. Zo mag de burger in de toekomst meer zelf bepalen waar hij wil wonen. Een voorname waaraan de nota voorbij gaat in haar streven om Almere met 40.000 woningen te laten groeien. Hier steekt het oude 'beheersingsdenken' weer de kop op. Evenzeer is de Nota Ruimte een product van 'ruimtelijke ordening als onderhandeling'. Toch lijken al te vage compromissen minder kans te hebben, doordat het kabi-

net in de nota eenduidig inzet op economische groei als bepalend criterium. Interessanter is dat de Nota Ruimte een aanzet biedt voor het noodzakelijke, nieuwe perspectief dat ik hierboven bepleit: ruimtelijke ordening als inspiratie. Bovenal wenst het kabinet selectiever te zijn en wil het de behoeften van burgers en bedrijven meer bepalend laten zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Daarnaast verbindt het kabinet zich aan het ontwikkelen van concrete projecten, zoals de ontwikkeling 'an stationsgebieden.

Toch blijft de rol van de overheid als inspirator ook in de Nota Ruimte onderbelicht. Te weinig verhaalt zij over de ruimtelijke identiteit van Nederland en over de cultuurhistorische betekenis van de Nederlandse steden en het Nederlandse landschap. Ook heeft zij het kabinet in de nota minder nadruk op het architecten en stedenbouwkundigen. Over die culturele kwaliteiten van het Nederlandse landschap zou het debat moeten gaan. Immers: pas als duidelijk is wat Nederland tot Nederland maakt, kan de overheid met haar ruimtelijke-ordeningsbeleid haar inspirerende rol werkelijk tot uitvoering brengen.

Prof.dr. Wim Derksen is directeur van het Ruimtelijk Planbureau.

Afbeelding 2.2: Inspiratie in de ruimtelijke ordening. Bron: NRC Handelsblad 13 januari 2005

2.3 Waarom behouden?

In dit onderzoek staat de vraag waarom cultuurhistorische waarden behouden moeten worden niet centraal. In plaats van diep in te gaan op de vraag waarom deze waarden behouden moeten worden, zal deze thematiek kort wordt toegelicht. Het zal duidelijk zijn dat cultuurhistorie ons informatie verschaft over de mensen die vroeger in ons land leefden en wie zij waren. Deze informatie is voor ons, en voor de generaties die na ons komen, van groot belang. Dauvelier (1997) wat kort samen wat in de vakliteratuur de argumenten zijn voor het behouden en benutten van cultuurhistorische waarden. Ten eerste verschaffen cultuurhistorische waarden de bewoners van een dorp, stad, streek of land *identiteit*. Cultuurhistorie verschaft een gevoel van eigenheid. Ten tweede verschaffen cultuurhistorische waarden ons *informatie* als basismateriaal voor onderzoek en educatie. Ten derde kan cultuurhistorie als *inspiratie* dienen voor ontwerpers van nieuwe gebouwen, steden en landschappen, maar ook voor schrijvers en beeldende kunstenaars. Ten vierde kan cultuurhistorie zorgen voor *inkomen*, door recreatieve en toeristische attractiviteit, maar ook door de toegevoegde marktwaarde die nieuwbouw met een cultuurhistorische identiteit vertegenwoordigt. Dauvelier voegt daar zelf nog een vijfde argument aan toe; cultuurhistorische waarden verschaffen ons *innovatie*, een leerervaring uit het verleden die ons in staat stelt meer verantwoord met ons milieu om te gaan. In de Nota Belvédère (1999) komt ook een aantal argumenten voor behoud aan de orde, deze komen deels overeen met de argumenten van Dauvelier (1997). Zonder hier verder op in te gaan noemt de Nota

Belvédère de volgende punten: Identiteit en zingeving, contrapunt voor mondialisering, informatiebron, inspiratiebron, esthetische waarde en ecologisch belang. Meer specifieke informatie over de Nota Belvédère komt in de volgende paragraaf aan de orde.

2.4 De Nota Belvédère

In juli 1999 is de interdepartementale Nota Belvédère gepresenteerd. Belvédère is een initiatief van de ministeries van VROM, OC&W, LNV en V&W. Deze nota is een uitwerking van de Cultuurnota 1997-2000 en de Nota 'De architectuur van de ruimte'. Het doel van de nota is cultuurhistorie een duidelijke plaats te geven binnen de ruimtelijke inrichting (De Boer *et al*, 2001). De centrale doelstelling van de nota luidt: 'De cultuurhistorische identiteit wordt sterker richtinggevend voor de inrichting van de ruimte, en het rijksbeleid zal daarvoor goede voorwaarden scheppen' (OC&W, *et al.*, 1999, p. 35). Deze hoofddoelstelling is vertaald in de volgende zes subdoelen:

- Het erkennen en herkenbaar houden van de cultuurhistorische identiteit in zowel het stedelijke als landelijke gebied, als kwaliteit en uitgangspunt voor verdere ontwikkelingen (algemeen ruimtelijk beleid)
- Het versterken en benutten van de cultuurhistorische identiteit en de daarvoor bepalende kwaliteiten van de cultuurhistorisch meest waardevolle gebieden van Nederland, de zogenaamde Belvédèregebieden
- Het scheppen van voorwaarden ten behoeve van initiatieven van derden gericht op thematische versterking van de cultuurhistorie
- Het verspreiden en toegankelijk maken van de kennis over cultuurhistorie, evenals het stimuleren van de kansen van cultuurhistorie als inspiratiebron voor de ruimtelijke inrichting en het ontwerp
- Het bevorderen van de samenwerking tussen burgers, organisaties en overheden
- Het verbeteren van de gebruiksmogelijkheden van het bestaande instrumentarium

Belvédère beoogt een ontwikkelingsgerichte benadering van cultuurhistorie. Het uitgangspunt is de ruimtelijke dynamiek die Nederland eigen is. Van daaruit wordt bekeken hoe cultuurhistorie als inspiratiebron de ruimtelijke inrichting kan versterken. Omgekeerd wordt er gekeken naar hoe bijvoorbeeld nieuwe ruimtelijke functies kunnen bijdragen aan het behoud van ons erfgoed. Deze nieuwe denkwijze wordt 'behoud door ontwikkeling' genoemd en moet worden gezien als aanvulling op de traditionele strategie 'behoud door bescherming'.

De Nota Belvédère noemt een vijftal oplossingsrichtingen om cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening te betrekken (OC&W *et al.* 1999, p. 38-40). Ten eerste moeten cultuurhistorische kwaliteiten vroegtijdig en volwaardig worden afgewogen bij ruimtelijke planvorming, inrichting en beheer. Ten tweede moet cultuurhistorie volwaardig worden betrokken bij planologische procedures en planvormingsprocessen. Vervolgens moeten gemeenten worden gestimuleerd tot het gebruik van ondersteunende planfiguren. Ten vierde moet het bestaande wettelijke beschermingsinstrumentarium worden geoptimaliseerd. Als laatste oplossingsrichting moet er onderzoek komen naar de wenselijkheid van herziening van het beheersinstrumentarium. In het kader van dit onderzoek zal de nadruk liggen op de eerste twee oplossingsrichtingen.

De Boer (2001) merkt in verband met het bovenstaande op dat de Nota Belvédère maatregelen aangeeft die getroffen moeten worden om cultuurhistorie in de toekomst binnen de ruimtelijke inrichting te behouden, te beschermen en te ontwikkelen. Het gaat daarbij om een verbreding en verdieping van het huidige bestaande sectorale beleid. Het Belvédère-gedachtegoed heeft een duidelijk herkenbare plaats gekregen in het rijksbeleid. Dit komt onder andere naar voren uit de aandacht die cultuurhistorie en Belvédère in diverse rijksnota's krijgen. De bij Belvédère betrokken ministeries hebben in de Nota Belvédère een kaart opgenomen met zesenzeventig Belvédèregebieden. De kaart is gebaseerd op deskundige beoordelingen door het Rijk en de

provincies vanuit de drie betrokken invalshoeken: Archeologisch, historisch (stede) bouwkundig en historisch landschappelijk. De kaart onderscheidt gebieden met sectorale cultuurhistorische waarden en de Belvédèregebieden met gecombineerde cultuurhistorische waarden. (OC&W *et al*, 1999, p. 79). Gecombineerde cultuurhistorische waarden zijn gebieden met een duidelijke meerwaarde. In Friesland zijn vijf van deze gebieden aangewezen. Dit zijn Terschelling, de Westelijke Waddenzee, het Fries Terpengebied, de Noordelijke Wouden/Westerkwartier en de Hemmen. In bijlage 3 is een kaart van deze gebieden opgenomen.

2.4.1 Belvédère en de uitvoering

Uit de voorgaande paragraaf zal duidelijk zijn geworden dat er vanuit het Rijk een behoorlijke mate van aandacht is voor cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. Hoewel het Projectbureau Belvédère door de overheid in het leven is geroepen en allerlei activiteiten op het gebied van cultuurhistorie organiseert en begeleidt, is het Rijk echter niet de overheidslaag die zorg draagt voor de concrete uitvoering van het Belvédèrebeleid. De provincies en de gemeenten zijn de bestuurslagen die dit voor hun rekening (moeten) nemen. Een instrument waardoor Belvédère voet aan de grond moet krijgen zijn de subsidies die aan het beleid zijn gekoppeld. Er is budget vrijgemaakt om ervaringen op te doen met het ontwikkelingsgericht omgaan met cultuurhistorie. De projecten die worden gesubsidieerd moeten een duidelijke voorbeeldfunctie hebben. In de provincie Friesland zijn er vier projecten die sinds het verschijnen van de Nota voor subsidie in aanmerking zijn gekomen. Deze worden in de volgende subparagrafen beschreven.

In het project 'Boerenerven in het Terpengebied' is er aandacht geweest voor de verandering op het erf van boerderijen. Doordat er schaalvergroting plaatsvindt in de landbouw zijn er veel grote schuren op de erven gebouwd. De boerderijerven zijn in hoge mate op elkaar gaan lijken. Dit project had als doel de eigenheid van het Friese terpenlandschap intact te laten of te herstellen. Er is een visie gepresenteerd in de vorm van een boekwerk dat handvatten biedt om op een eigentijdse manier het erf in te vullen. Ook biedt het handvatten aan de gemeenten voor een verantwoorde planologische verruiming van agrarische bouwblokken of van het erf.

Het tweede project hield zich bezig met glastuinbouw. Tussen Harlingen en Leeuwarden bevinden zich relatief veel kassen. Dit gebied is rijk aan cultuurhistorische elementen zoals terpen en slaperdijken². In de komende jaren zullen zich in dit gebied naar alle waarschijnlijkheid meer glastuinbouwers gaan vestigen. Het doel van het project was het volwaardig betrekken van cultuurhistorie als afwegingsfactor bij het zoeken naar een nieuwe locatie voor glastuinbouw. Dit project heeft geleid tot het rapport 'Kassen en Kansen in cultuurhistorie, een studie naar planvoering op basis van cultuurhistorische waarden'.

Het derde project had als doel het stimuleren van gemeenten om in hun ruimtelijke beleidsplannen op een meer gestructureerde wijze van de factor cultuurhistorie gebruik te maken. De gemeente Dantumadiel was bereid mee te werken aan dit project. Deze gemeente wilde haar landschapsbeleidsplan vernieuwen en verdiepen met cultuurhistorische waarden. Dit plan moet als onderlegger gaan dienen voor het nieuwe bestemmingsplan. Nadat het project is afgerond hebben de provincie Fryslân en de gemeente Dantumadiel een intentieverklaring ondertekend. Hierin staat dat gemeente belooft cultuurhistorie een prominente plek te geven bij de afweging van ruimtelijke ontwikkelingen.

Het laatste project dat is gesubsidieerd is de 'Veldgids landschapselementen Noardelike Fryske Wâlden'. In dit gebied in het oosten van Friesland zijn veel bijzondere cultuurhistorische elementen

² Een slaperdijk is een dijk die zijn oude functie als waterkering heeft verloren en tegenwoordig wordt omgeven door land.

aanwezig. Om het begrip kwaliteit hanteerbaar te maken zijn in deze gids parameters opgenomen die de kwaliteit van het gebied beïnvloeden en vormen. Deze veldgids kan dienen als hulpmiddel bij het beheer van de landschapselementen.

Door het uitvoeren van dit soort projecten wordt de bekendheid van Belvédère vergroot. Behalve dat er concrete resultaten worden behaald, vestigen deze projecten de aandacht op het gedachtegoed van Belvédère; het doel is dus eigenlijk tweeledig. Opvallend is dat deze projecten allemaal door de provincie Fryslân zijn ingediend. Er zijn geen initiatieven bij de gemeenten vandaan gekomen. De provincie speelt dus een grote rol bij het initiëren van deze projecten. Wellicht zou zij tevens de aandacht moeten richten op het stimuleren van de gemeenten tot het doen van aanvragen. Het projectbureau Belvédère laat om de twee jaar een evaluatie uitvoeren van het Belvédèrebeleid. In de beleidsmonitor 2003 is naar een drietal zaken gekeken: *Bekendheid*; in welke mate geniet het Belvédèrebeleid bekendheid bij de doelgroepen? *Doorwerking*; in hoeverre heeft doorwerking van het Belvédèrebeleid in ruimtelijk en cultuurhistorisch relevant beleid op nationaal, provinciaal en lokaal niveau plaatsgevonden? *Uitvoering*; op welke wijze is uitvoering gegeven aan het Belvédèrebeleid op nationaal, provinciaal en lokaal niveau? De analyse van de voortgang van het Belvédèrebeleid anno 2003 ten opzichte van 2001 laat op een aantal fronten nadrukkelijk een positief beeld zien. Een andere belangrijke conclusie is echter dat daar waar in de Beleidsmonitor Belvédère 2001 al werd geconcludeerd dat er 'meer gepraat en geschreven wordt dan dat de schop in de grond wordt gezet', dit voor 2003 nog steeds geldt. De omslag van 'bekendheid en doorwerking' naar 'uitvoering en realisatie', oftewel een omslag van 'sprekende actoren' naar 'handelende actoren', is dan ook de opgave voor de komende jaren. Dit past in het kader van dit onderzoek, waarin wordt gesteld dat cultuurhistorie op gemeentelijk niveau een grotere rol moet gaan spelen.

2.5 Het Verdrag van Malta

In 1992 hebben de lidstaten van de Raad van Europa het Verdrag van Malta, ook wel bekend als het Verdrag van Valetta, ondertekend. Dit Verdrag is de opvolger van een Europees verdrag uit 1969 waarin met name de bescherming van archeologische monumenten werd geregeld. Door het ondertekenen van dit verdrag geven de betrokken landen aan meer en beter rekening te houden met archeologische waarden binnen hun landsgrenzen. In dit verdrag staat het behoud van waarden centraal, en niet zozeer het opgraven ervan. Belangrijk is dat elke ingreep in het bodemarchief, zoals bijvoorbeeld nieuwbouw, bouw van bedrijventerreinen en weg- of spooraanleg, voorafgegaan dient te worden door een verkennend archeologisch onderzoek. Het verdrag kent drie uitgangspunten: Ten eerste dienen archeologische waarden zoveel mogelijk 'in situ' te worden bewaard. Betrokkenen moeten dus maatregelen nemen om dit te bewerkstelligen. Ten tweede moet op plaatsten waar het behoud van archeologische waarden niet mogelijk is, de bodemverstoorder het archeologische onderzoek en de eventuele opgravingen betalen. Dit heeft grote gevolgen voor de gemeenten, aangezien zij vaak de verstoorder zijn bij nieuwe ontwikkelingen. Ten derde moet er al vroeg in de ruimtelijke planvorming rekening worden gehouden met archeologie.

Het Verdrag van Malta is een belangrijke stimulans geweest voor gemeenten en provincies om meer aandacht te gaan besteden aan archeologische monumentenzorg. Dit vindt zijn weerslag in het ontwikkelen van archeologisch beleid en in de inventarisatie en kartering van archeologische waarden. Door deze ontwikkeling kan reeds in de fase van planvorming worden aangegeven of er rekening dient te worden gehouden met bepaalde waarden.

2.6 De Monumentenwet 1988

In 1988 is de oude Monumentenwet uit 1961 herzien. Deze wet is een belangrijk instrument voor het behoud van cultuurhistorische waarden en bouwkundige en archeologische monumenten. Het Rijk

speelt een belangrijke rol bij het uitvoeren van de monumentenwet. Deze rol ligt voornamelijk op het vlak van de aanwijzing van monumenten. Monumenten zijn volgens deze wet 'alle voor tenminste vijftig jaar vervaardigde zaken welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde'. De Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek is met de uitvoering van deze wet belast. De provincie heeft sinds deze wet van kracht is geworden, een meer indirecte en sturende rol. Zij heeft een adviesfunctie met betrekking tot het plaatsen van monumenten op de monumentenlijst. De gemeente houdt zich vooral bezig met het onderhoud van de gebouwde monumenten. In de wet is tevens een archeologische paragraaf opgenomen. In deze paragraaf worden zaken als de vergunningverlening, vondstmeldingen, de aanwijzing van wettelijk beschermde monumenten en opgravingbevoegdheden geregeld. Een archeologisch terrein is pas een rijksmonument als deze zeer belangrijk is voor de nationale of internationale geschiedenis. In de wet is ook de aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten geregeld. Beschermde stads- en dorpsgezichten zijn volgens de monumentenwet 'groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde (...)'. Sinds 1961 zijn er zo'n 350 van deze gezichten aangewezen. De monumentenwet uit 1988 biedt juridische bescherming aan bouwkundige en archeologische monumenten. In principe is er geen bescherming voor historisch geografische monumenten, tenzij deze deel uitmaken van andere objecten die onder de monumentenwet vallen (De Boer *et al*, 2001).

2.7 De Nota Erfgoed van de provincie Fryslân

Het erfgoedbeleid van de provincie Fryslân gaat over cultuurhistorie, monumentenzorg en archeologie. Dit erfgoedbeleid is ondergebracht in twee verschillende deelnota's; de deelnota Archeologie en de deelnota Cultuurhistorie en Monumentenzorg. De deelnota Archeologie 2004-2007 is in november 2003 vastgesteld door Provinciale Staten. Er is gekozen voor twee deelnota's omdat in de toekomstige monumentenwet voor archeologie een apart traject is voorzien (Provincie Fryslân, 2003). De deelnota Cultuurhistorie en Monumentenzorg 2005-2010 is vastgesteld op 3 november 2004. Deze twee nota's zullen in de hierna volgende subparagrafen afzonderlijk worden behandeld. In verband met het erfgoedbeleid is het belangrijk te vermelden dat de provincie Fryslân een cultuurhistorische kaart (CHK) heeft ontwikkeld. Ook is er een archeologische verwachtingskaart (FAMKE) ontwikkeld. De provincie is van plan om in de komende jaren een waardering aan de elementen van de cultuurhistorische kaart te gaan koppelen.

2.7.1 De deelnota Archeologie

In de nota staat een aantal hoofddoelen vermeld, deze staan hieronder beschreven (provincie Fryslân, deelnota Archeologie, 2003, p. 7). *Goede kennisoverdracht*; de provincie onderschrijft het belang van een goede kennisoverdracht. Bestaande kennis moet worden gebundeld en zo snel mogelijk worden verspreid. Deze kennis heeft betrekking op vondsten, voorgenomen ruimtelijke ingrepen, specifieke beschermende maatregelen en wetenschappelijke inzichten. *Draagvlakverbreding*; volgens de provincie moet het belang van de archeologische monumentenzorg door de Friese samenleving gezien en beleefd worden. Op deze manier kan het bodemarchief bewaard worden voor toekomstige generaties. De provincie subsidieert in dit kader al vanaf de jaren negentig onderzoek naar de ligging en huidige waarde van archeologische terreinen. Opgravingen zorgen op een directe wijze voor het creëren van draagvlak voor archeologische waarden. *Bescherming 'in situ'*; dit thema is al aan de orde geweest bij de behandeling van het Verdrag van Malta, archeologische waarden moeten op die plek bewaard worden waar zij de meeste wetenschappelijke waarde hebben; de oorspronkelijke plaats in de bodem. *Bescherming 'ex situ'*; als bescherming zoals beschreven bij hoofddoel nummer drie niet mogelijk is, moeten archeologische waarden zo goed mogelijk worden gedocumenteerd. Na de eerste verslaglegging moeten de gevonden voorwerpen of bodemmonsters indien nodig worden

opgeslagen. Bij het verwezenlijken van deze doelen speelt de Friese Archeologische Monumentenkaart Extra een grote rol. In het vervolg zal hiernaar worden gerefereerd met de afkorting FAMKE. Het bodemarchief in de provincie Friesland is op deze kaart zo goed mogelijk in beeld gebracht. Behalve informatie te verschaffen over waar zich bijzondere waarden bevinden, geeft de kaart ook adviezen over hoe om te gaan met het bodemarchief in geval er in een bepaald gebied plannen worden gemaakt. De kaart bestaat uit twee provinciedekkende kaarten, één voor de steentijd en één voor de middenbronstijd (de middeleeuwen). Voor verschillende gebieden worden adviezen gegeven die variëren van 'streven naar behoud' tot 'geen nader onderzoek nodig'. Door middel van deze kaarten kunnen alle actoren die betrokken zijn bij de ruimtelijke ordening nagaan welke onderzoeksinspanning gevraagd wordt op een bepaalde plaats. De provincie gebruikt de kaart als toetsinstrument voor de plannen die gemeenten indienen.

2.7.2 De deelnota Cultuurhistorie en Monumentenzorg

In deze nota wordt gesteld dat het beleid van de provincie Fryslân op een aantal zaken is gericht. Ten eerste moet er kennisvergroting en bewustwording plaatsvinden. Hierdoor kan worden bereikt dat er meer draagvlak voor cultuurhistorie ontstaat. Dit thema is al aan de orde geweest in de vorige paragraaf. Ten tweede moet er worden geïnvesteerd in instandhouding, versterking en ontwikkeling van cultuurhistorie en monumentenzorg. Het gaat daarbij om meer dan alleen het behoud van erfgoed. Ook inpassing van bestaande cultuurhistorische waarden in ruimtelijke ontwikkelingen is aan de orde. Tevens moet er 'nieuwe cultuurhistorie' worden gecreëerd. Dit behelst het toevoegen van nieuwe waarden en elementen aan de voorraad. Als laatste speerpunt moet er integraliteit in het cultuurhistorische beleid komen. Cultuurhistorie moet worden benaderd in relatie tot de ruimtelijke omgeving.

De provincie Fryslân heeft, net zoals de andere provincies, een cultuurhistorische kaart ontwikkeld. Deze kaart moet dienen als instrument voor de inbreng van cultuurhistorie in de ruimtelijke planvorming. De kaarten dienen tevens ter signalering van het cultuurhistorische belang en ter inspiratie van ontwerpers. Ook worden deze kaarten sturend of toetsend gebruikt voor ruimtelijke ontwikkelingen (Provincie Fryslân, 2004). Aan de cultuurhistorische kaart van de provincie Fryslân is nog geen waardering van elementen gekoppeld, dit zal in de toekomst gaan gebeuren. De informatie op de kaart is in vier lagen onderverdeeld: Aardkunde, archeologie, historische geografie en bouwhistorie.

In de nota staat een aantal argumenten vermeld ter verantwoording van de uitgezette koers en het inzetten van de cultuurhistorische kaart als instrument. Deze argumenten staan in onderstaand kader beschreven:

- Cultuurhistorie moet een volwaardige en herkenbare plaats hebben in ruimtelijke plannen en besluitvorming
- Provincies hebben positieve ervaringen met een cultuurhistorische kaart als beleidsinstrument
- Gebruikers van de cultuurhistorische kaart hebben vragen over de waarde van het culturele erfgoed
- Gebruikers hebben met gewaardeerde elementen en structuren een helder afwegingskader
- Een waardering van cultureel erfgoed maakt toetsing van bestemmingsplannen mogelijk
- Als laatste argument wordt genoemd dat actualisering van gegevens nodig is voor een optimaal gebruik van de kaart

In de nota Cultuurhistorie en Monumentenzorg is tevens specifieke aandacht voor de Nota Belvédère. De provincie wil de komende jaren doorgaan met de verdere implementatie van het Belvédèrebeleid in het provinciale beleid en naar de lagere overheden. De provincie onderschrijft dat de voorbeeldprojecten zoals beschreven in paragraaf 2.4.1 bijdragen aan meer draagvlak voor cultuurhistorie in de ruimtelijke inrichting. Voorzetting hiervan zal de komende jaren plaatsvinden. De verdere implementatie van het Belvédèrebeleid zal worden gerealiseerd door, waar mogelijk, gebruik te maken van rijksmiddelen voor projecten, zowel provinciaal als lokaal. Tevens zal worden ingezet op de cultuurhistorische kaart, stimuleringsregelingen en erfgoededucatie. Als laatste zal er intern meer aandacht komen voor afstemming tussen afdelingen en projecten. In de deelnota Cultuurhistorie en Monumentenzorg onderschrijft de provincie dat 'behoud door ontwikkeling' voor haar een belangrijk begrip is. Cultuurhistorische elementen en structuren moeten worden aangegrepen om zowel het verleden te behouden als de toekomst te inspireren.

2.8 De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening

De WRO bepaalt de taken en rechten van de overheid, burgers, bedrijven en instellingen in relatie tot de ruimtelijke ordening. In 2006 zal naar verwachting de nieuwe WRO in werking treden. Deze nieuwe wet heeft een vereenvoudiging van de ruimtelijke wetgeving en de toepassing ervan tot doel. In plaats van de goedkeuringstaak krijgen de provincies andere instrumenten om ruimtelijk beleid te realiseren. Deze instrumenten gaan een rol spelen naast de gebruikelijke mogelijkheden zoals overleg, afspraken en overeenkomsten. De provincie krijgt de mogelijkheid tot het opstellen van provinciale bestemmingsplannen, het geven van aanwijzingen en het vaststellen van een provinciale verordening. Deze instrumenten kunnen alleen worden ingezet als er sprake is van een provinciaal belang. In plaats van PKB's, streekplannen en structuurplannen komen er structuurvisies. Ook worden bestemmingsplannen verplicht voor het hele grondgebied van de gemeenten. Tevens wordt de Artikel 19-procedure afgeschaft, het wijzigen van bestemmingsplannen gaat in de toekomst vierentwintig weken duren. De nieuwe WRO is interessant voor dit onderzoek in verband met het sturingsvraagstuk dat in de probleemstelling staat beschreven. Op basis van dit wetsvoorstel zal goedkeuringstaak van Gedeputeerde Zaken ten aanzien van bestemmingsplannen komen te vervallen. De provincie krijgt zoals gezegd de mogelijkheid om provinciale bestemmingsplannen te maken. Met betrekking tot het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorische waarden zal dit provinciale bestemmingsplan een grote rol kunnen gaan spelen. Hierin kan de provincie aangeven wat zij wil ten aanzien van cultuurhistorische waarden die van provinciaal belang zijn.

2.9 Enige afsluitende opmerkingen

In dit hoofdstuk is ingegaan op het aspect cultuurhistorie. Er is gekeken naar wat cultuurhistorie nu precies is en naar de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Er is geconcludeerd dat cultuurhistorie en ruimtelijke ordening elkaar kunnen versterken. De nota's en verdragen die relevant zijn voor dit onderzoek zijn tevens behandeld. Het volgende hoofdstuk vormt het theoretisch kader van dit onderzoek.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op het begrip sturing en wordt er aandacht besteed aan sturingsfilosofieën. Er is tevens aandacht voor sturingsinstrumenten en complexe netwerken.

3.1 Sturing en de maatschappij

In de afgelopen dertig jaar is er veel geschreven over de rol van de overheid met betrekking tot de besturing van onze samenleving. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) geven de volgende definities van sturing: 'Sturing is doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen' en 'sturing is doelgerichte beïnvloeding'.

Volgens de Vrom-Raad (1998) worden de jaren zeventig gezien als de hoogtijdagen van het geloof in de maakbare samenleving, waarna in de jaren tachtig de 'no-nonsense' mentaliteit overheerste. In de jaren zeventig ging de overheid een steeds grotere rol spelen. Er vond een verbreding plaats van de onderwerpen waarmee zij zich bezighield en de wijze waarop de overheid ingreep in de samenleving intensiverde. Dit leidde tot een scala aan regels en wetgeving, allemaal gericht op sturing van de ontwikkeling van onze samenleving. De sturingsambities werden niet gehaald en andere partijen gingen een rol opeisen in de sturing van de samenleving. Volgens Van den Heuvel (1998) heeft de overheid als reactie hierop de 'mythe van bestuurbaarheid' laten varen. Van den Heuvel omschrijft deze mythe als 'de gedachte dat de staat maatschappelijke processen vanuit centraal punt kan reguleren en beheersen'. Er heeft dus een verandering in opstelling plaatsgevonden, maar de hoeveelheid aan maatschappelijke problemen is er niet minder om geworden. De laatste twee decennia staan in het teken van concepten als de terugtrekkende overheid, netwerksturing, coproductie en partnerschap. Mede onder invloed van het kabinet Lubbers I, waarbij bezuinigingen, decentralisatie, deregulering en privatisering een grote rol speelden, hebben nieuwe vormen van sturing aan belang gewonnen. De centrale overheid heeft het niet meer als enige voor het zeggen, maar deelt verantwoordelijkheden met de lagere overheden; de provincies en de gemeenten. Volgens Nelissen (2000) worden verantwoordelijkheden in sommige gevallen zelfs aan het bedrijfsleven of non-profitorganisaties overgedragen. De Bruijn en ten Heuvelhof (1995) wijzen op het feit dat er een kloof bestaat tussen de behoefte aan sturing en de mogelijkheden van sturing.

Het Ruimtelijk Plan Bureau (2003) stelt dat de huidige ruimtelijke ordening kampt met gedateerde afwegingskaders en met sturingsproblemen. Overheidssturing en -planning worden gecompliceerder. Volgens het RPB is de ruimtelijke ordening klem komen te zitten tussen de sectoren en de bestuurslagen. De kaders van ruimtelijke planning worden formeel op centraal niveau vastgesteld, de vertaling vindt plaats op provinciaal niveau en de uitvoering op lokaal niveau door de gemeenten. In de praktijk is deze heldere afbakening van verantwoordelijkheden al lang vervlogen en zijn de drie bestuurslagen in belangrijke mate met elkaar vervlochten geraakt. Volgens Frissen (2002) heeft de huidige netwerksamenleving drie gevolgen voor sturing: Ten eerste leiden de karakteristieken van de netwerksamenleving tot een patroon van decentrerende maatschappelijke verhoudingen. Voor politiek en bestuur betekent dit dat de macht niet meer volledig bij de overheid ligt. Ten tweede is het zo dat beleid fragmenteert. Door de vele andere spelers in het netwerk heeft de overheid niet meer overal invloed op. Als laatste brengt de netwerksamenleving met zich mee dat er een multiplicering van schaalniveaus ontstaat. Actoren laten zich niet meer volgens de traditionele kaders van Rijk, provincies en gemeenten indelen. Ook Spit en Zoete (2002) signaleren de toegenomen complexiteit van sturing en planning in ruimtelijke vraagstukken. Zij merken op dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van een 'vrij formele ruimtelijke ordening' naar een 'meer informeel stelsel'. Het participeren van marktpartijen in het planningsproces is vanzelfsprekender geworden. Dit komt overeen met wat eerdergenoemde auteurs vermelden.

3.2 Sturingsfilosofieën

Zoals is beschreven in de vorige paragraaf zijn in de afgelopen decennia de verhoudingen tussen de overheid en de samenleving aan verandering onderhevig geweest. Dit heeft met zich meegebracht dat er verschillende visies zijn ontstaan op de rol die de overheid moet vervullen. Als gevolg hiervan zijn er verschillende vormen van sturing ontwikkeld. Een gangbare en simpele indeling die door Koppenjan *et al.* (1993) wordt gebruikt, is de indeling in hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing. Volgens de Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) zullen stuursignalen bij hiërarchische sturing vaak direct van aard zijn. De stuursignalen worden rechtstreeks gericht op de te sturen actoren. Deze manier van sturen is minder adequaat als actoren deel uitmaken van complexe netwerken. Deze complexe netwerken worden overigens in de volgende paragraaf behandeld. Bij dit soort netwerken biedt indirecte sturing meer mogelijkheden. Bij zelfsturing is er meer sprake van zelfregulering, sturing op ontwikkelingen vindt dan plaats door het zelforganiserende vermogen van de samenleving. Overheden kunnen hierbij voorwaarden scheppen waarbinnen zelfsturing optimaal kan plaatsvinden, verantwoordelijkheden worden in dit model bij de markt gelegd.

Deze verschillende vormen van sturing kunnen worden beschreven aan de hand van een aantal kenmerken. De Vrom-raad (1998) ontleent deze aan Frissen (1993). De kenmerken zijn: *Het niveau van sturing*; de mate waarin sturingsverantwoordelijkheden worden gedifferentieerd, dus van het macroniveau tot het meso- en microniveau. *Het bereik van sturing*; de mate van overheidsinterventie ten opzichte van zelfsturing van andere betrokken partijen, dus van intensief tot globaal. *Het uitgangspunt van sturing*; de mate waarin de overheid stuurt op de inhoud of zich beperkt tot het proces. *De betrokkenheid bij sturing*; van overheidsverantwoordelijkheid tot gezamenlijke of eigen verantwoordelijkheid, dus van één-actor tot multi-actorperspectief. Het laatste kenmerk is *het perspectief op sturing*; de mate waarin sturing centraal plaatsvindt, van 'top-down' tot 'bottom-up'.

De Vrom-raad bespreekt de drie genoemde filosofieën (hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfregulering) aan de hand van de hiervoor genoemde vijf kenmerken. Het is in dit kader belangrijk te vermelden dat de Vrom-raad refereert naar de centrale overheid. In dit onderzoek gaat het om de sturingsmogelijkheden van een provinciale overheid, niet om die van de centrale overheid. De kenmerken van de drie sturingsfilosofieën die de Vrom-raad in het rapport opsomt, zijn indien wenselijk zo aangepast dat ze betrekking hebben op de provinciale overheid. Het doel van deze opsomming is een algemeen overzicht te geven van de verschillende sturingsfilosofieën en bijbehorende kenmerken. In de volgende paragraaf zal er dieper worden ingegaan op de verschillende sturingsinstrumenten die een overheid kan inzetten om bepaalde doelen te verwezenlijken. De hiervoor genoemde vijf kenmerken zijn in onderstaand schema gekoppeld aan de drie sturingsfilosofieën:

Hiërarchische sturing

Het niveau van sturing: In deze benadering heeft de overheid een dominante machtspositie en ligt de verantwoordelijkheid voor sturing eenzijdig bij de provinciale overheid.

Het bereik van sturing: Er is sprake van een centraal sturende provinciale overheid die het gehele beleidsveld tracht te beheersen en planmatig te reguleren. De relatie tussen bestuurder en bestuurd is hiërarchisch en gebaseerd op formele spelregels en formele democratische beginselen.

Het uitgangspunt van sturing: Centraal staat de realisatie van de provinciale beleidsdoelstellingen zoals die in het politieke proces zijn geformuleerd. Het criterium om te bepalen of sturing succesvol is of niet, is de mate waarin de in het politieke proces vastgestelde doelstelling is bereikt.

De betrokkenheid bij sturing: De overheid stelt vast wat de maatschappelijke problemen zijn en wat daaropvolgend de doelstellingen en inhoud van het beleid moeten zijn om de gewenste situatie te bereiken. Er is sprake van een autonome formulering en implementatie van beleid. De provinciale overheid neemt het initiatief tot beleid en bepaalt de inhoud en het proces van dit beleid.

Het perspectief op sturing: Er is dus sprake van een centraal sturende instantie die gebruikt maakt van macht en gezag wat resulteert in wetten, regelingen en vergunningen.

Netwerksturing

Het niveau van sturing: In deze benadering is er sprake van een netwerk van wederzijds afhankelijke partijen met ieder hun eigen machtspositie, invloedsmogelijkheden en middelen.

Het bereik van sturing: De partijen zijn van elkaar afhankelijk en niet in staat om aan anderen hun wil op te leggen. Ook voor de provinciale overheid geldt dat zij voor de realisatie van haar doelstellingen afhankelijk is van andere partijen. De provinciale overheid is dan ofwel medespeler in het netwerk ofwel de regisseur ervan. Bij het laatste is de rol van de provinciale overheid het verbeteren van de condities voor samenwerking en het proberen om relevante partijen te mobiliseren en samen te brengen in een tijdelijk organisatorisch kader.

Het uitgangspunt van sturing: Centraal staat de totstandkoming van een gezamenlijke probleemoplossing gericht op de problematiek van een sector of gebied binnen de randvoorwaarden van provinciale en nationale kaders. De provinciale overheid is niet verantwoordelijk voor het halen van bepaalde inhoudelijke doelen.

De betrokkenheid bij sturing: De formulering van de beleidsontwikkeling en de uitvoering daarvan zijn niet vooraf bepaald, maar worden vastgesteld in interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld. Er is sprake van een gezamenlijke formulering en implementatie van beleid. Hierin is veel variatie mogelijk en ook de mate waarin de doelen door de overheid zijn vastgesteld kan verschillen. Vaak is de overheid wel de initiatiefnemer en heeft ze grote invloed op de procedure en inhoud.

Het perspectief op sturing: Er is sprake van interactie tussen overheid en andere partijen, gekenmerkt door overleg en onderhandeling, hetgeen bijvoorbeeld resulteert in beleidsplannen en convenanten.

Zelfsturing

Het niveau van sturing: In deze benadering is sprake van (lokale) partijen en organisaties van gelijkgestemden met hetzelfde doel en is machtsverschil ogenschijnlijk van ondergeschikt belang.

Het bereik van sturing: Het zelfsturende vermogen van organisaties staat centraal; de rol van de provinciale overheid beperkt zich tot het faciliteren en het creëren van voorwaarden voor een onbelemmerd verloop van de gewenste processen en het versterken van de autonomie van deze partijen. Maatregelen die hierbij passen zijn deregulering, decentralisatie en privatisering.

Het uitgangspunt van sturing: Uitgangspunt blijft de centraal geformuleerde politieke visie (globale doelstelling), maar voor de operationalisering en invulling hiervan nemen de (lokale) partijen en organisaties zelf het initiatief, waarbij hun problematiek en hun behoeften centraal staan.

De betrokkenheid bij sturing: Op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing worden de inhoud en het proces van het beleid door de partijen zelf ad hoc bepaald en wordt de implementatie van het beleid georganiseerd.

Het perspectief op sturing: Het gaat hier om lokale partijen met hun eigen belangen, percepties en doelen, die werken met onderlinge afspraken en concrete projecten om dit te bereiken.

Een kanttkening bij deze indeling in drie vormen van sturing met daaraan gekoppeld een vijftal kenmerken is dat deze indeling te eenvoudig is om volledig recht te doen aan de werkelijkheid. Er zijn vanzelfsprekend allerlei nuances en mengvormen aan te geven. Een goed voorbeeld hiervan is het tweede punt bij netwerksturing. Daar wordt gesteld dat als er sprake is van netwerksturing, de ene partij de andere zijn wil niet op kan leggen. Dit geldt natuurlijk alleen voor de meest extreme vormen van netwerksturing. Voor een provinciale overheid geldt dat zij de gemeenten, bijvoorbeeld door uitspraken in het streekplan, wel degelijk haar wil op kan leggen. In dat geval is er combinatie van netwerk- en hiërarchische sturing.

3.2.1 Klassiek tegenover strategisch beleid

In het klassieke model als één-actormodel wordt de sturende overheid geplaatst in het hiërarchische model. De overheid is de centrale actor en neemt besluiten over de te bereiken doelen en de daarbij te gebruiken instrumenten. Het klassieke model veronderstelt dan ook dat de maatschappij maakbaar is, zoals in de vorige paragraaf is vermeld. Dit model wordt ook wel het rationele actormodel genoemd. De Boer *et al.* (2002) wijzen erop dat er tegenwoordig meer besef bestaat over het feit dat hogere overheden niet altijd superieur zijn aan lagere, overheden in het algemeen geen dominante rol meer hebben op ruimtelijke processen en dat zelfs binnen een organisatie de verhoudingen tussen politiek

en ambtelijk apparaat sterk zijn gewijzigd. Door de veranderde rol van de overheid en van de actoren in de samenleving zijn de mogelijkheden tot hiërarchische sturing behoorlijk afgenomen.

Tegenover dit klassieke model staat de moderne benadering; strategisch beleid. Van den Heuvel (1998) zegt hierover het volgende: 'In deze benadering staat het strategisch handelen in het beleidsproces voorop. De beleidsactoren trachten de keuzes en het handelen van andere beleidsactoren te beïnvloeden, teneinde zoveel mogelijk eigen doelstellingen met weinig inzet van eigen middelen te kunnen verwezenlijken. Beleid wordt in deze visie primair gezien als het resultaat van interactie in plaats van een systematisch opgelegd stappenplan'. Bij strategisch beleid gaat het dus veel meer om overleg, beïnvloeding en bemiddeling dan in het klassieke hiërarchische model. De overheid krijgt een meer toezichthoudende en regisserende functie. Hierdoor wordt de overheid meer gericht op het creëren van de voorwaarden die ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven waardoor tevens het zelfregulerende vermogen van de samenleving wordt versterkt. Bij strategisch beleid bevinden de actoren zich in een zogenaamd netwerkmodel.

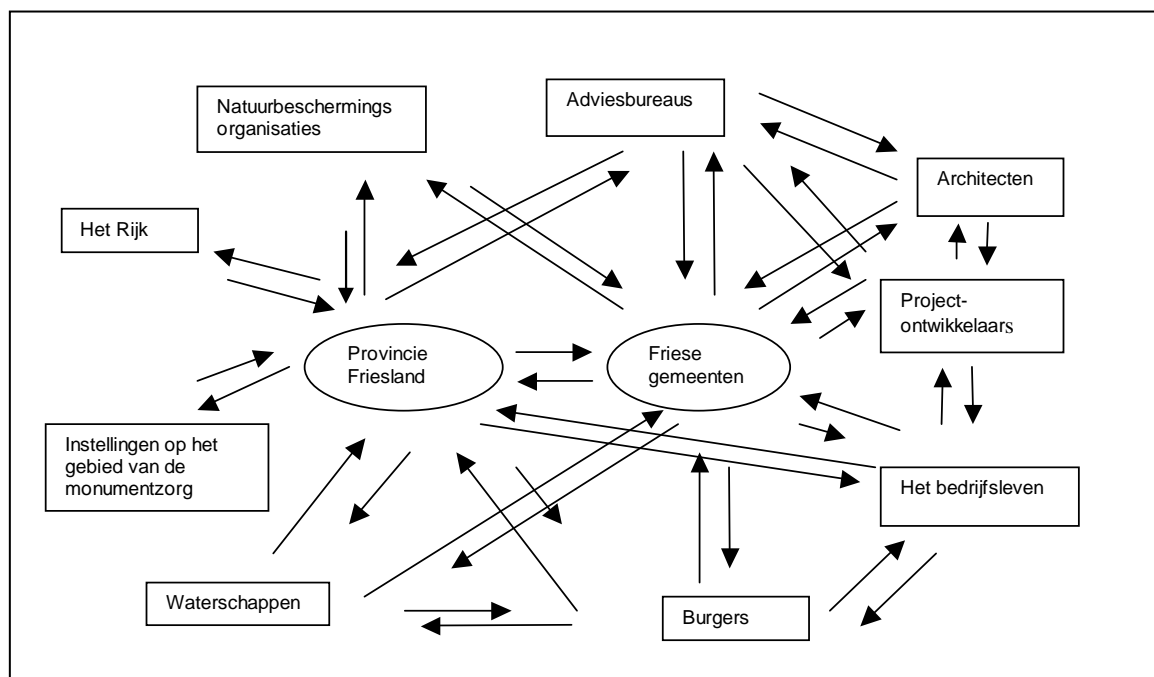
Volgens Teisman (1995) zijn er drie benaderingen ten aanzien van beleid. De eerste benadering is de *unicentrische* benadering. Deze kan ook wel worden omschreven als een '*top down*' benadering. Het netwerk waarin de actoren opereren is bij deze benadering hiërarchisch georganiseerd. Deze benadering komt overeen met het klassieke model dat hiervoor is beschreven. De tweede benadering is de *multicentrische* benadering. Deze benadering staat ook wel bekend als de '*bottom-up*' benadering waarbij meer sprake is van zelfregulering. Actoren handelen marktgericht en streven hun eigen belang na. De overheid legt in deze benadering zo weinig mogelijk beperkingen aan de actoren op. Als laatste onderscheidt Teisman de *pluricentrische* benadering. Planvorming in het pluricentrische perspectief houdt in dat de verschillende actoren in onderlinge strijd en samenwerking beleid maken. In de pluricentrische benadering van Teisman wordt uitgegaan van drie veronderstellingen. De eerste is dat beleidsstelsels uit *centrale én lokale actoren* bestaan die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. De provincie Fryslân is afhankelijk van de Friese gemeenten voor de uitvoering van haar beleid, en de gemeenten zijn op hun beurt weer afhankelijk van de provincie Fryslân, bijvoorbeeld voor de goedkeuring van bestemmingsplannen. Teisman (1995) wijst op het feit dat de verschillende actoren in hoge mate van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van resultaten waarin iedere actor zich kan vinden. Een tweede veronderstelling is dat noch *centraal*, noch *decentraal alleenbeslissingsrecht bevredigend resultaat oplevert*. Tot slot is niet het algemeen of het eigen belang, maar het *gemeenschappelijke belang* de toetsteen voor het beoordelen van beleid. De kracht van het gemeenschappelijke belang als toetsteen is dat de doelstellingen die aan een besluitvormingsproces voorafgaan, gecombineerd worden met doelen die tijdens de besluitvorming worden aangedragen of worden gevormd door inbreng van lokale actoren. Teisman (1995) stelt dat de speelruimte van de diverse actoren tijdens de besluitvorming op deze wijze optimaal wordt benut, zonder dat dit leidt tot een oplossing die door wederzijdse aanpassing of eenzijdige besluitvorming door een te select gezelschap tot stand is gekomen. Innes (1995) benadrukt het belang van de bereidheid van actoren om tijdens het besluitvormingsproces te leren. Actoren gebruiken inzichten en passen daar hun doelen op aan. Het eindresultaat van het planvormingsproces bestaat uit doelen die voorafgaande aan het besluitvormingsproces werden geformuleerd en doelen die tijdens dit proces door de actoren werden aangedragen.

Van de benaderingen die Teisman hanteert doet het pluricentrische perspectief het meest recht aan de situatie waarin de provincie Fryslân en de Friese gemeenten zich bevinden. Deze laatste benadering doet het meest recht aan de huidige werkelijkheid. Actoren bevinden zich in een beleidsnetwerk en zijn van elkaar afhankelijk, er bestaan vele relaties tussen de actoren. Bij deze benadering zal er sprake zijn van netwerksturing. Het beleidsnetwerk waarin de actoren zich bevinden kan ook wel een complex netwerk worden genoemd. De provincie Fryslân en de Friese gemeenten opereren in zo'n complex netwerk. Dit type netwerk wordt in de volgende paragraaf behandeld.

3.3 Complexe netwerken

Volgens de Bruijn en ten Heuvelhof (1995) hoeft het netwerkmodel niet per se vanuit het perspectief van overheden te worden bekeken en kan het evengoed worden beschreven vanuit het perspectief van niet-overheidsactoren. In het onderzoek dat in dit verslag wordt beschreven, wordt echter wel vanuit het perspectief van een overheidsactor gekeken, en wel het perspectief van de provincie Fryslân. In dit netwerk kunnen twee centrale actoren worden onderscheiden; de provincie Fryslân en de Friese gemeenten. De provincie formuleert beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening en de gemeenten geven hieraan uitvoering. In dit onderzoek zal worden gekeken naar deze twee centrale actoren. Het is ondoenlijk om in de beschikbare tijd alle actoren die in het netwerk actief zijn te onderzoeken. De twee centrale actoren zijn veruit de belangrijkste actoren in het netwerk.

Zoals is vermeld aan het begin van dit hoofdstuk is de ruimtelijke ordening een stuk ingewikkelder geworden, mede doordat er zich meer actoren mee gingen bemoeien. Behalve de provincie Fryslân en de Friese gemeenten zijn er nog vele andere actoren te onderscheiden die een rol spelen ten aanzien van cultuurhistorie in stedelijke uitbreidingen: Het Rijk, (stedenbouwkundige) adviesbureaus, projectontwikkelaars, architecten, Hûs en Hiem (welstandsadvisering en monumentzorg), waterschappen, natuurbeschermingsorganisaties, burgers en het bedrijfsleven. Hieronder volgt een weergave van het betreffende netwerk. Deze weergave streeft geen volledigheid na wat betreft de elementen en de relaties daartussen. Het geeft echter wel een indicatie van het netwerk dat van belang is in het kader van dit onderzoek.



Afbeelding 3.1: Het complexe netwerk van actoren op het snijvlak van cultuurhistorie en ruimtelijke ordening in de provincie Friesland.

De Bruijn en ten Heuvelhof (1995) onderscheiden een aantal kenmerken van complexe netwerken die van belang zijn voor het sturingsvraagstuk: 1) *Pluriformiteit van de actoren in het netwerk*, 2) *geslotenheid van de actoren in het netwerk* en 3) *interdependentie tussen de actoren in het netwerk*.

1) *Het eerste kenmerk is de pluriformiteit van actoren in een netwerk*. Deze pluriformiteit kan zich op twee niveau's manifesteren: Bij het eerste niveau is de enkele actor pluriform. Bij een adviesbureau kan een medewerker zeer geïnteresseerd zijn in cultuurhistorie en de meerwaarde inzien die dit

aspect voor bijvoorbeeld een uitbreidingsplan kan betekenen, terwijl bij hetzelfde bureau een andere medewerker totaal geen interesse hierin heeft. Persoonlijke voorkeuren spelen een belangrijke rol. Dit zal ook opgaan voor het gemeentelijke apparaat, het bekende verhaal van de juiste persoon op de juiste plaats.

Bij het tweede niveau kan een doelgroep die uit verscheidene actoren bestaat als geheel pluriform zijn. In de provincie Friesland bevinden zich kleine, middelgrote en grote gemeenten. Het spreekt voor zich dat deze gemeenten onderling sterk in eigenschappen en kenmerken verschillen. De overheid kan als doel hebben cultuurhistorische waarden meer richtinggevend te laten zijn bij stedelijke uitbreidingen, maar voor andere actoren in het netwerk, zoals bijvoorbeeld projectontwikkelaars of gemeenten, kan dit een minder grote prioriteit hebben. Zij kunnen cultuurhistorie zien als een bijkomende kostenpost en hier liever niet teveel aandacht aan besteden.

Pluriformiteit maakt sturen in netwerken een complexe aangelegenheid. Pluriformiteit heeft echter ook voordelen. Als er veel variëteit in een netwerk bestaat, is de kans groot dat een deel van de te sturen actor gevoelig is voor de stuursignalen van de sturende actor. Uniformiteit zou de trefkans verlagen. Daarnaast is het zo dat sturingsinstrumenten vaak van invloed zijn op één enkele afdeling binnen een organisatie. De sturende werking van instrumenten kunnen zo verzanden in één van de delen van de pluriforme actor. De afdeling van een gemeente die zich bezighoudt met cultuurhistorie kan een te kleine machtspositie hebben om de hele organisatie van het belang van cultuurhistorie te overtuigen.

2) *Een tweede kenmerk van actoren in een netwerk is geslotenheid.* In het academische debat over sturing is het een belangrijk gegeven dat de te sturen actoren soms nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen van de overheid. Wat de geslotenheid van actoren betreft, kunnen twee belangrijke kenmerken worden onderscheiden die van invloed zijn op het proces van sturing: Het eerste kenmerk is dat actoren relatief gesloten zijn. Dit houdt in dat actoren soms sterker op hun eigen organisatie zijn gericht dan op hun omgeving. Een gemeente kan hierdoor slechts in beperkte mate ontvankelijk zijn voor stuursignalen van de provincie. Het tweede kenmerk is dat actoren over een referentiekader beschikken, een zogenaamd 'management filter' (een filter dat signalen van buiten de eigen organisatie opvangt) of 'perceptiefilter'. Dit houdt in dat actoren een gekleurd beeld hebben van hun omgeving. Ze zullen vooral geïnteresseerd zijn in ontwikkelingen die aansluiten bij hun eigen referentiekader.

De mate waarin deze kenmerken een rol spelen zal per organisatie verschillen. Indien actoren gesloten zijn, zullen stuursignalen afketsen. Stuursignalen zullen ook afketsen als deze niet binnen het eigen referentiekader van de actor passen. Volgens De Bruijn en ten Heuvelhof (1995) biedt geslotenheid ook kansen tot sturen. Zij brengen dit in verband met de autonomie van de actor. Zonder een zekere mate van autonomie van de te sturen actoren slaagt geen enkele sturingspoging. Daarnaast merken zij op dat zonder enige afsluiting van de actoren voor diverse stuursignalen die van buitenaf komen, deze actoren extreem gevoelig zouden zijn voor externe prikkels. Dit kan tot gevolg hebben dat de actor gaat zwalken en desintegreert, doordat de diverse onderdelen verschillend reageren op de stuursignalen. Een beperkte mate van geslotenheid is dus wenselijk.

3) *Het derde kenmerk is interdependentie.* In netwerken is vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren die samen een netwerk vormen. Dit heeft niet alleen betrekking op de verhouding tussen overheid en particuliere sector, de interdependenties kunnen ook tussen overheden onderling bestaan. De provincie Fryslân is afhankelijk van de gemeenten voor de uitvoering van bepaald beleid, en de Friese gemeenten zijn op hun beurt weer afhankelijk van de provincie. In veel gevallen waarin over hogere en lagere overheden wordt gesproken, wil het idee ontstaan dat de laatsten van de eersten afhankelijk zijn. Dit is echter vaak niet het geval. De wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren biedt een overheid handvatten om de gedragingen van de te sturen actor te beïnvloeden, maar hier staat tegenover dat een hogere overheid op haar beurt ook weer afhankelijk is van de te sturen actor. Dit betekent dat de hogere overheid haar gedrag onder

invloed van de wensen van de te sturen actoren soms zal moeten wijzigen. Belangrijk in dit kader is dat er soms sprake kan zijn van een groot aantal actoren in een netwerk dat onderling afhankelijk van elkaar is. Gecombineerd met de complexiteit van de afhankelijkheden maakt dit dat iedere actor als het ware is vastgeketend aan een groot aantal andere actoren die op hun beurt ook weer weinig bewegingsruimte hebben. Het is niet eenvoudig om het patroon van afhankelijkheden zo te beschrijven dat de actoren elk de voordelen zien in veranderingen en concessies doet naar andere actoren. Behalve bedreigingen bieden interdependenties ook kansen; door de onderlinge afhankelijkheden is het doorbreken van de eerder genoemde geslotenheid van de te sturen actoren mogelijk.

In verband met relaties in een netwerk merkt De Boer (2002) op dat naarmate de hoeveelheid actoren in een netwerk groter wordt, ook het aantal mogelijke relaties tussen de elementen zal toenemen. Bij een bepaalde omvang van een netwerk wordt het praktisch onmogelijk om alle elementen met elkaar te verbinden. Tussen sommige elementen zullen dus soms tijdelijk, soms voor langere tijd, geen relaties bestaan. Hier moet rekening mee worden gehouden door beleidsmakers.

Teisman (1995) omschrijft interdependenties met *wederzijdse afhankelijkheid*. Dit laatste kan worden uitgedrukt in bevoegdheid, geld, politieke steun, grond etc. Belangrijk in dit kader is dat afhankelijkheidsrelaties vaak asynchroon en asymmetrisch zijn. Asynchroon, omdat actoren vaak op verschillende tijdstippen van elkaar afhankelijk zijn en daardoor niet op hetzelfde moment op dezelfde golfhoogte zitten. Asymmetrisch, omdat actor A, bijvoorbeeld de provincie Fryslân, afhankelijk is van actor B, bijvoorbeeld een gemeente. Actor B is weer afhankelijk van actor C en actor C is op zijn beurt weer afhankelijk van actor D. Dit maakt netwerken uitermate complex. De hierboven genoemde kenmerken hebben als gevolg dat netwerken constant in beweging zijn. Nieuwe actoren kunnen tot het netwerk toetreden, onderlinge machtsposities verschuiven of veranderen, relaties kunnen worden versterkt of juist verzwakt. Er is sprake van een constante beweging in het netwerk. Het vierde kenmerk van een netwerk is volgens Teisman dan ook *dynamiek*.

3.4 Sturingsinstrumenten

Vooraf in de jaren zestig en zeventig is er veel aandacht geweest voor sturingsinstrumenten. Door deze aandacht is er in die jaren veel geschreven over dit onderwerp en ontstonden er diverse theorieën. In de literatuur zijn verschillende indelingen ten aanzien van sturingsinstrumenten te vinden. Van der Doelen (1993) onderscheidt communicatieve, economische en juridische sturingsinstrumenten. Communicatieve instrumenten betreffen de overdracht van informatie. Juridische instrumenten bestaan uit geboden en verboden en economische instrumenten bestaan uit financiële prikkels. Van den Heuvel (1998) hanteert dezelfde indeling.

De WRR (1992) hanteert een indeling in directe regulering (verboden, vergunningen), financiële transactiemechanismen (heffingen, subsidies) en sociaal instrumentarium (zowel communicatief als structurerend). De Haan (1985) hanteert een indeling in wet- en regelgeving, planning (o.a. informatieve, indicatieve, normatieve en operationele planning), financiering, juridische middelen (o.a. vergunningen, verplichtingen, erkenningen, subsidies, overeenkomsten), materiële middelen, financiële middelen (o.a. heffingen en belastingen), personele middelen en informatievoorziening.

Het feit dat instrumenten in families kunnen worden geclassificeerd, neemt niet weg dat er in de werkelijkheid een overlap tussen instrumenten bestaat. Er bestaan mengvormen en bepaalde combinaties van instrumenten, afhankelijk van de situatie. Terugkomend op de drie vormen van sturing (hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfregulering), meldt de Vrom-raad (1998) dat praktisch alle instrumentenfamilies in iedere sturingsvorm voorkomen. Het is echter ook zo dat er een samenhang is tussen een bepaalde sturingsvorm en de beschikbare sturingsinstrumenten. Een bepaald instrument kan beter passen bij een bepaalde sturingsvorm dan een ander instrument. De

hiërarchische sturingsvorm vraagt immers om andere instrumenten dan meer op consensus gerichte vormen van sturing als netwerksturing en zelfsturing. Sturing is bij de twee laatste vormen meer gericht op wederzijds of indirect beïnvloeden van betrokken partijen.

3.5 Eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten

De Vrom-raad (1998) hanteert de volgende definitie van sturingsinstrumenten: 'Middelen die door een beleidsvoerder worden aangewend teneinde bepaalde sturingsprestaties en -effecten tot stand te brengen'. Deze definitie is ontleend aan Nelissen (1996, p. 27). In de literatuur vindt er een duidelijke scheiding plaats tussen *eerste* en *tweede generatie sturingsinstrumenten*, bijvoorbeeld door de Bruijn en ten Heuvelhof (1995). Eerste generatie sturingsinstrumenten zijn regulerende instrumenten, wett- en regelgeving (administratief rechterlijk) en juridische instrumenten. In de loop der jaren zijn er veel eerste generatie sturingsinstrumenten ontwikkeld. Een kenmerk van eerste generatie sturingsinstrumenten is dat zij eenzijdig en direct zijn. Het directe karakter komt tot uiting in een verbod of gebod ten aanzien van de verboden of gewenste handeling. Het eenzijdige karakter heeft betrekking op het feit dat de overheid normen aan de te sturen actor oplegt. Eerste generatie sturingsinstrumenten passen goed bij het klassieke sturingsmodel zoals beschreven in de vorige paragraaf. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) onderscheiden echter wel een aantal beperkingen ten aanzien van eerste generatie sturingsinstrumenten: Regulerende instrumenten komen vaak traag tot stand en zijn daardoor meestal reactief. Ontwikkelingen verlopen soms zeer snel waardoor er voortdurend verandering in situaties plaatsvindt. Wetgeving kan deze ontwikkelingen niet bijhouden en kan niet snel worden aangepast aan de nieuwe situatie. Juridische instrumenten worden vaak eenzijdig opgelegd. Dit kan tot gevolg hebben dat een actor die zich aan deze instrumenten moet conformeren het niet eens is met de uitgangspunten. Volgens Ru (1988) kunnen strakke regels juist averechts werken doordat er wantrouwen tussen de actoren ontstaat. Ook wijst Jenkins (1980) op het feit dat strakke regels kunnen uitnodigen tot verzet en daardoor creativiteit kunnen doden. Uit een aantal interviews met gemeenten komt deze problematiek duidelijk naar voren. Vooral de gemeenten Sneek en Leeuwarden waarschuwen hiervoor. In hoofdstuk vijf wordt hierop verder ingegaan.

Er kan geconcludeerd worden dat sturen op cultuurhistorie in uitbreidingswijken met behulp van uitsluitend eerste generatie instrumenten niet optimaal is. Sturen door middel van alleen dit type instrumenten past ook niet in het huidige beleid van de hogere overheid waarin taken worden gedelegeerd en meer verantwoordelijkheid bij de onderste bestuurslagen wordt gelegd. In de vorige paragraaf is een aantal kenmerken van beleidsnetwerken opgesomd. Het ging hierbij om pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties. Er is beargumenteerd dat deze kenmerken zich kunnen opwerpen als barrières in het sturingsproces. Eerste generatie sturingsinstrumenten kunnen moeilijk door deze barrières heendringen. Toch zijn deze instrumenten wel bruikbaar, zij het niet als enige sturingsinstrument, maar in combinatie met tweede generatie sturingsinstrumenten. Dit wordt ook wel een instrumentenmix genoemd.

Indien de provincie Fryslân wil afdwingen dat er meer aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingslocaties komt en cultuurhistorie meer een inspiratiebron moet worden, zal tevens gebruik moeten worden gemaakt van tweede generatie sturingsinstrumenten. Onder tweede generatie sturingsinstrumenten verstaan De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) meezijdige instrumenten, communicatieve instrumenten, persoonsgerichte instrumenten, kengetallen en incentives. Volgens hen zijn dit instrumenten die barrières verdisconteren die de overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet. Deze instrumenten houden rekening met de kenmerken van een beleidsnetwerk, zoals hierboven genoemd. Belangrijk is dat tweede generatie sturingsinstrumenten de eerste generatie instrumenten niet volledig kunnen vervangen. Zij zullen in wisselwerking met elkaar moeten functioneren. In de volgende subparagrafen zal aandacht worden besteed aan deze tweede generatie sturingsinstrumenten. De instrumenten die minder relevant worden geacht in het kader van dit onderzoek zullen slechts kort worden besproken. De instrumenten die meer van toepassing zijn,

worden meer uitgebreid behandeld. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (1995) is er sprake van *meerzijdige instrumenten* als de overheid en de te sturen actoren onderhandelen over een te behalen resultaat. Zij maken onderscheid tussen een herenakkoord, een contract en een convenant. Meerzijdige instrumenten kunnen zowel resultaatverplichtingen als inspanningsverplichtingen met zich meebrengen. Van een resultaatverplichting is bijvoorbeeld sprake indien de provincie Fryslân de gemeenten zou verplichten een historisch geografische analyse uit te voeren voordat met de bouw van een uitbreidingslocatie wordt begonnen. Een inspanningsverplichting is bijvoorbeeld de afspraak om cultuurhistorische waarden vaker in uitbreidingsplannen te betrekken. Een dergelijke afspraak is in de provincie Friesland al eens gemaakt. De provincie Fryslân en de gemeente Dantumadiel hebben een intentieverklaring getekend om cultuurhistorie meer en vaker bij de planvorming te betrekken. Dit is gebeurd in het kader van het Belvédèreproject Landschapsbeleidsplan Dantumadiel. In paragraaf 5.3.2 wordt hieraan meer aandacht besteed.

Bij persoonsgerichte instrumenten staat de individuele persoon in een organisatie centraal. De sturende actor probeert de organisatie te beïnvloeden door signalen op een individuele medewerker te richten. De signalen worden gericht op een medewerker die gevoelig is voor de prikkels vanwege zijn uitgangspunten of vanwege de positie die deze persoon bekleedt. Persoonlijke contacten kunnen een grote rol spelen in de relaties tussen actoren. Alleen indien de kwaliteit van deze contacten goed is, zal sturen via dit instrument goed verlopen.

Incentives zijn communicatieve instrumenten die de actoren proberen te beïnvloeden door financiële gedragsprikkel. Zij kunnen worden onderverdeeld in positieve en negatieve incentives. Een voorbeeld van een positieve prikkel is het subsidie-instrument. De te sturen actor wordt door middel van financiële middelen beloond voor bepaald gedrag. Een voorbeeld van een negatieve prikkel is een boete die aan een actor wordt opgelegd. De provincie heeft weinig mogelijkheden om deze laatste prikkel toe te passen. Subsidies behoren uiteraard wel tot de mogelijkheden.

Een *kengetal* is een communicatief instrument dat de prestatie van de te sturen actor meet. Op basis van dit resultaat wordt bepaald of de te sturen actor goed of slecht presteert met betrekking tot een bepaald beleidsveld. Cultuurhistorische waarden zijn niet eenvoudig in eenheden uit te drukken, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen in een gemeente. Daarbij komt ook nog dat cultuurhistorie een breed begrip is. Kengetallen zijn niet bijzonder geschikt als sturingsinstrument in relatie tot de mate waarin cultuurhistorische waarden een rol spelen in uitbreidingswijken.

Bij het inzetten van een *communicatief instrument* is er sprake van een wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen actoren. Van der Doelen (1989) onderscheidt communicatieve instrumenten die beperkend en die verruimend zijn. Dit laatste type is gericht op kennisvermeerdering van de te sturen actor. Bij de beperkende communicatieve instrumenten is het doel de actor een oordeel op te dringen en de keuzevrijheid te beperken. Katus en Volmer (1985) onderscheiden communicatieve instrumenten die passief en actief kunnen worden ingezet. Van een actieve inzet is sprake wanneer de centrale actor het initiatief neemt om kennis over te dragen. Van een passieve inzet is sprake op het moment dat de centrale actor informatie geeft indien de te sturen actor hierom vraagt. Vermeerdering van kennis over bijvoorbeeld cultuurhistorische waarden kan ertoe leiden dat deze waarden meer aandacht krijgen toebedeeld in uitbreidingsplannen. In beleidsnetwerken kunnen communicatieve instrumenten een grote rol spelen. Bij het hanteren van deze instrumenten als sturingsmiddel is er geen sprake van dwang. De vrijheid van de te sturen actoren wordt gerespecteerd. Hierdoor zullen de te sturen actoren weinig wantrouwen voelen tegenover de sturende actor. Deze instrumenten kunnen worden ingezet om de heersende opvattingen van de te sturen actoren rondom een bepaald thema, bijvoorbeeld cultuurhistorie in uitbreidingslocaties, te veranderen. Door het veranderen van heersende opvattingen kan de te sturen actor gevoeliger worden voor bepaalde stuursignalen van de centrale actor. Communicatieve instrumenten kunnen ook dienen als een instrument dat informatie inwint over de te sturen actor. Indien een centrale actor beschikt over relevante informatie ten aanzien van de gedachten en gevoelens van de te sturen actor, kan de

centrale actor zijn beleid hierop baseren. Dit onderzoek is hier een goed voorbeeld van. De provincie Fryslân zal door middel van dit onderzoek tot op zeker hoogte kunnen bepalen hoe de gemeenten in de bundelingsgebieden denken over cultuurhistorie in uitbreidingswijken. Hier kan zij haar voordeel mee behalen. Communicatieve instrumenten kunnen tevens bijdragen aan het creëren van de juiste omstandigheden voor de inzet van andere instrumenten (De Boer en Ten Heuvelhof, 1995). Hierbij kan gedacht worden aan wetgeving die in een later stadium kan worden ingevoerd. Deze instrumenten hebben dan tot doel het creëren van draagvlak bij de te sturen actor.

3.6 Enige afsluitende opmerkingen

In dit hoofdstuk zijn verschillende modellen ten aanzien van overheidssturing behandeld. Ook is er aandacht geweest voor de instrumenten die door een overheid kunnen worden ingezet teneinde bepaalde resultaten te behalen. De huidige werkelijkheid impliceert dat sturing die alleen is gebaseerd op het klassieke of hiërarchische model achterhaald is. In dit model wordt er voornamelijk gestuurd via de eerste generatie sturingsinstrumenten. Deze instrumenten schieten tekort bij het creëren van draagvlak bij de te sturen actoren. Sturing via deze instrumenten is zeker nuttig, er zal altijd gestuurd moeten worden via regel- en wetgeving. In de huidige werkelijkheid is er echter sprake van een beleidsnetwerk waarin verschillende actoren actief zijn en waarin de hogere overheid in grote mate afhankelijk is van andere actoren, zoals een lagere overheid. Deze afhankelijkheid zal alleen maar toenemen in de komende jaren. De nieuwe WRO legt meer verantwoordelijkheid bij het gemeentelijke niveau. Eerste generatie sturingsinstrumenten kunnen een grote rol spelen in het sturingsvraagstuk, maar dienen te worden aangevuld met tweede generatie sturingsinstrumenten. Met betrekking tot cultuurhistorie in uitbreidingslocaties spelen vooral communicatieve instrumenten, meerzijdige instrumenten, persoonsgerichte instrumenten en incentives een rol, naast regel- en wetgeving. De provincie zal dan ook afhankelijk zijn van het op juiste wijze inzetten van een instrumentenmix van eerste en tweede generatie sturingsinstrumenten om haar doelen op het gebied van cultuurhistorie in uitbreidingswijken te realiseren. Communicatieve instrumenten dienen daar een grote rol in te spelen.

4. Cultuurhistorie per provincie

Van de Venne (2004) heeft onderzoek gedaan naar het cultuurhistorische beleid van de Nederlandse provincies. In de eerste plaats is dat onderzoek gebruikt om een beeld te krijgen van de plaats die cultuurhistorie inneemt in de provincies die in dit onderzoek aan bod komen, alvorens naar de betreffende provincie af te reizen en de interviews af te nemen. Ten tweede is er naar de inbedding van cultuurhistorie in de streekplannen van de desbetreffende provincies gekeken. Er is tevens gekeken naar de cultuurhistorische waardenkaarten van de desbetreffende provincies. Ten derde zijn er interviews afgenomen bij elke provincie; een interview met een beleidsmedewerker cultuurhistorie en een interview met een beleidsmedewerker ruimtelijke ordening. Er is voor gekozen om een aantal provincies te onderzoeken zodat er een beeld geschetst kan worden over hoe andere provincies met cultuurhistorie in hun beleid omgaan. De nadruk ligt hierbij op de rol die cultuurhistorische waarden in de uitbreidingsplannen in de desbetreffende provincies spelen. De informatie die is verkregen tijdens het literatuuronderzoek, gecombineerd met de informatie die is verkregen tijdens de interviews, is geanalyseerd en dit hoofdstuk uiteengezet.

4.1 Cultuurhistorie in Noord-Brabant

Cultuurhistorisch beleid is in de provincie Noord-Brabant ondergebracht bij de afdeling Welzijn, Educatie en Natuur. Cultuurhistorie staat in Noord-Brabant vrij hoog op de politieke agenda. De provincie is van mening dat cultuurhistorie vroeg in het planproces moet worden betrokken zodat de kwaliteit van de cultuurhistorische waarden wordt gewaarborgd. Daarnaast vindt de provincie Noord-Brabant dat cultuurhistorische waarden niet alleen beschermd moeten worden, maar tevens, waar mogelijk, moeten worden ontwikkeld: 'Behoud door ontwikkeling is het uitgangspunt; belangrijke landschappelijke waarden verdienen het om te worden behouden, maar vooral ook om als inspiratiebron te worden gebruikt bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen'. (Provincie Noord-Brabant, 2002, p. 62). Deze uitspraak heeft direct betrekking op de Nota Belvédère. De rol van deze nota in het Noord-Brabantse beleid komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Het ontwikkelingsgerichte standpunt ten aanzien van cultuurhistorie wordt dus breed gedragen in deze provincie. Noord-Brabant vindt tevens dat met betrekking tot cultuurhistorie, verhalen en identiteit een grote rol moeten spelen. In het vigerende streekplan van de provincie Noord-Brabant uit 2002 is de Nota Belvédère verwerkt. In dit streekplan wordt erkend dat de relatie met de gemeenten moet worden veranderd van een vooral toetsende naar een meer actieve, stimulerende rol voor de provinciale Brabantse overheid. Gemeenten moeten warm worden gemaakt om cultuurhistorie meer bij hun beleid te betrekken. Om dit te bereiken heeft de provincie Noord-Brabant onder ander een cultuurhistorische waardenkaart vervaardigd. In het steekplan wordt aandacht besteed aan de zes Belvédèregebieden in de provincie. Deze zes Belvédèregebieden zijn Langstraat, Dommeldal, Maasvallei, Griendtsveen-Helenaveen, Brabantswal en het Brabantse deel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. In deze gebieden zet de provincie in op versterking van de samenhang tussen de aanwezige cultuurhistorische waarden. Indien er omvangrijke ruimtelijke ingrepen in deze gebieden zijn gepland, stimuleert de provincie de opstelling van een landschapsvisie en indien nodig ook de opstelling van een beeldkwaliteitsplan. De provincie is van plan om voor deze gebieden een specifieke visie te ontwikkelen. Hoe dit vorm moet krijgen is nog niet geheel duidelijk.

Naast de zes Belvédèregebieden die in het streekplan zijn opgenomen, heeft Noord-Brabant vijf gebieden gekarakteriseerd met een bijzondere landschappelijke identiteit. Het beleid richt zich op versterking van de identiteit van deze gebieden en op de ontwikkeling van nieuwe landschappelijke identiteiten in de rest van Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2002). Het gaat daarbij om het groene hart van Brabant, het westelijke kleigebied, het noordelijk en oostelijk rivierengebied, het zuidelijk beekdalengebied en het oostelijk zandgebied. Over de subsidies die beschikbaar zijn in het kader van Belvédère vermeldt de medewerker dat de aanvraag hiervan vrij gecompliceerd is;

gemeenten vinden het ingewikkeld om deze aan te vragen. De gemeenten die dit wel doen, kloppen meestal bij de provincie aan voor ondersteuning. De provincie assisteert deze gemeenten uiteraard bij een subsidieaanvraag. Een van de weinige instrumenten die de provincie heeft om gemeenten te stimuleren in het kader van Belvédère is subsidie. *“Alles wat bedacht wordt in de geest van ‘behoud door ontwikkeling’, daar zullen wij eerder subsidie aan verlenen dan zaken die hier minder de nadruk op leggen”.*

Zoals hiervoor is vermeld onderschrijft de provincie de uitgangspunten van de Nota Belvédère. De medewerker vermeldt er wel bij dat het hierbij gaat om een hoog abstractieniveau. Met betrekking tot de uitvoering is het een stuk moeilijker de nota te implementeren. In de praktijk wordt er nog weinig gedaan met de ontwikkelingskant van de Nota Belvédère: *“De provincie heeft weinig instrumenten om ‘behoud door ontwikkeling’ af te dwingen”.* De beleidsmedewerker vraagt zich dan ook af of de provincie dit moet proberen te bewerkstelligen. De provincie Noord-Brabant doet vooral datgene wat ze moet doen; de gemeenten toetsen op het streekplan. Er is daarnaast wel beperkte ruimte om de gemeenten te stimuleren met betrekking tot Belvédère. De Nota Belvédère is goed ‘geland’ bij de provincie Noord-Brabant, en ook de politiek heeft de nota omarmd. De medewerker liet duidelijk blijken dat als het gaat om de implementatie van het Belvédère-gedachtegoed er nog een lange weg te gaan is: *“Over het algemeen kennen gemeenten de nota wel, maar als je gaat vragen of ze weten wat het inhoudt en wat zij er als gemeente mee doen, dan blijven ze het antwoord vaak schuldig”.* Gemeenten moeten dit beleid uiteindelijk gaan uitvoeren, maar er zijn nog vele gemeenten waar Belvédère niet goed is doorgedrongen. Vaak zijn dit de kleinere gemeenten in de provincie Noord-Brabant. Het volgende citaat van de beleidsmedewerker onderschrijft dit: *“Ik werd vorige week nog gebeld door een wethouder die informatie wilde over de Nota Belvédère en die vroeg of ik nog een exemplaar had liggen”.*

Naast Belvédère houdt de provincie Noord-Brabant zich ook bezig met culturele planologie. Culturele planologie staat voor de inzet van cultuur in de ruimtelijke ordening. In tegenstelling tot de uitgangspunten van de Nota Belvédère, legt culturele planologie naast behoud en gebruik van cultuurhistorische waarden, ook de nadruk op de integratie tussen cultuur, creatieve industrie en planprocessen. Behalve de provincie Noord-Brabant hebben ook de provincies Noord-Holland en Gelderland aandacht voor culturele planologie.

De cultuurhistorische kaart van deze provincie stamt uit 2002. Er worden regelmatig aanpassingen doorgevoerd om de kaart zo veel mogelijk ‘up to date’ te houden. Volgens de informatie op de internetsite van de provincie Noord-Brabant heeft de kaart als doel: *‘Het functioneel inzetten van de cultuurhistorische waardenkaart als een informatief signalerings- en beïnvloedingsinstrument ten behoeve van de verschillende beleidssectoren bij Rijk, provincie, gemeenten en andere instanties, die zich met het vormgeven van de fysieke ruimte bezighouden’.* Voor de gemeenten betekent dit dat zij op een relatief eenvoudige manier inzicht krijgen in de plaatsen waar zich cultuurhistorische waarden bevinden en wat de (indicatieve) waarde hiervan is. Met behulp van de cultuurhistorische waardenkaart kunnen zij beter rekening houden met cultuurhistorische waarden dan zij voorheen in staat waren. De cultuurhistorische waardenkaart van Noord-Brabant bestaat uit drie deelkaarten:

Kaart A; historisch-ruimtelijke structuurkaart

Deze deelkaart geeft de hoofdlijnen van het huidige (cultuur)landschap aan, met de huidige topografische kaart als referentie. De kaart heeft een schaal van 1:25000.

Kaart B; gespecificeerde cultuurhistorische waardenkaart

Deze deelkaart geeft inzicht in de opbouw van de cultuurhistorische waarden in de regio. Afgebeeld is een overzicht van de (steden) bouwkundige, historisch geografische en archeologische (in het laatste geval ook te verwachten) waarden. De kaart heeft een schaal van 1:25000.

Kaart C; geïntegreerde cultuurhistorische waardenkaart

Het doel van deze kaart is een globale inzage te geven in de aanwezigheid van cultuurhistorische belangen. Kaart B is waardevol in de procesfase waar opstelling en begeleiding van met name bestemmingsplannen aan de orde is. Kaart C geeft de mogelijkheid om bij meer algemene keuzes op het gebied van de ruimtelijke ordening cultuurhistorische waarden te meten. Het gaat daarbij vooral om de keuze van grootschalige locaties voor allerlei vormen van ruimtelijk gebruik.

Het is duidelijk dat kaart B in het kader van dit onderzoek het meest relevant is. De waarden die in kaart B zijn opgenomen, komen overeen met de waarden die in hoofdstuk twee worden uiteengezet in de paragraaf over wat cultuurhistorie nu is, vooral in het licht van dit onderzoek. Deze drie kaarten zijn vervaardigd voor elk van de dertien regio's waarin Noord-Brabant is opgedeeld. In de provincie Noord-Brabant heeft een aantal gemeenten een cultuurhistorische waardenkaart ontwikkeld. Volgens de medewerker zijn dit de gemeenten Eindhoven, Tilburg en Waalwijk. Het feit dat een aantal gemeenten een cultuurhistorische kaart heeft ontwikkeld, toont aan dat er tegenwoordig meer aandacht is voor cultuurhistorie op het gemeentelijk niveau.

De provincie Noord-Brabant heeft een waardering aan haar cultuurhistorische kaart toegekend. Er is gekozen voor een waardetoekenning in drie gradaties; een lage, een midden en een hoge waarde. Deze driedeling geeft de mogelijkheid om zowel naar boven als naar beneden te nuanceren maar blijft overzichtelijk, ook naar de kartografische vertaling in kleur. Daarnaast komt de driedeling overeen met de methode die enkele andere provincies hanteren. Dit kan van belang zijn bij het eventueel vervaardigen van een landelijke waardenkaart in de toekomst. Sinds de provincie een cultuurhistorische waardenkaart heeft ontwikkeld, is er veel meer aandacht voor cultuurhistorie op gemeentelijk niveau. Volgens de medewerker is dit deels te danken aan de waardering die aan de kaart is gekoppeld. Zonder waardering kan niet worden bepaald welke waarden behouden moeten worden.

4.1.1 Toetsing en sturing

In het streekplan staat het volgende vermeld: 'Bij de opstelling en de uitvoering van ruimtelijke plannen moet met cultuurhistorische waarden rekening worden gehouden. Dit geldt in het bijzonder voor de historisch landschappelijke vlakken met hoge en zeer hoge waarde' (Provincie Noord-Brabant, 2002, p.63). In deze gebieden zijn in beginsel alleen ruimtelijke ingrepen toelaatbaar die gericht zijn op de voorzetting of het herstel van de historische functie en die leiden tot behoud of versterking van de cultuurhistorische waarden.

Er moet tevens met bekende archeologische waarden rekening worden gehouden bij de opstelling en uitvoering van ruimtelijke plannen. Daarom moet er vooronderzoek plaatsvinden op het moment dat er ruimtelijke ingrepen worden gepland in gebieden met een hoge of middelhoge verwachtingswaarde voor archeologisch erfgoed. Gemeenten moeten dus cultuurhistorische waarden in acht nemen. Het gaat er de provincie om dat gemeenten een goede afweging maken; ze moeten over cultuurhistorie nadenken. Mocht cultuurhistorie het onderspit delven dan is dat in principe geen probleem, als de gemeenten maar duidelijk kunnen aangeven waarom dit het geval is.

Volgens de beleidsmedewerker heeft de cultuurhistorische waardenkaart twee functies; een attentiefunctie en een toetsingsfunctie. De attentiefunctie van de kaart gaat uit van het principe dat gemeenten meer aandacht zullen geven aan cultuurhistorische waarden indien zij weten waar zich bepaalde waarden bevinden en wat de waarde ervan is. De toetsingsfunctie betreft het feit dat de provincie de bestemmingsplannen toetst aan de waarden die op de kaart staan vermeld. Heeft een gemeente verzuimd om aan te geven wat zij met een hoog gekwalificeerde waarde voor ogen heeft, dan keurt de provincie het bestemmingsplan af. Gemeenten worden alleen op de hoge waarden en niet op de lage waarden afgerekend. Lage waarden lenen zich in principe beter tot ontwikkeling dan

hoge waarden, aangezien hoge waarden meer bescherming nodig hebben. Gemeenten zijn alleen verplicht aan te geven wat zij met hoge waarden voor ogen hebben, en niet met de lage waarden.

Noord-Brabant wil zich vooral toeleggen op het bereiken van doelen die haalbaar zijn. Volgens de beleidsmedewerker heeft het geen zin allerlei prachtige doelstellingen op het gebied van cultuurhistorie te formuleren, terwijl de provincie niet de juiste instrumenten heeft om deze doelstellingen te bereiken. De beleidsmedewerker erkent dat de provincie meer het veld in zou moeten gaan om 'behoud door ontwikkeling' te promoten. Op dit moment gebeurt dit nog te weinig in de provincie Noord-Brabant. Er is dus toch sprake van enige discrepantie tussen wat de provincie wil en wat zij ook daadwerkelijk doet. In het streekplan staat duidelijk vermeld dat de provincie 'behoud door ontwikkeling' hoog in het vaandel heeft staan, maar als het puntje bij paaltje komt is er van ontwikkeling weinig sprake. Dit komt doordat de behoudskant veel makkelijker te realiseren is door het bestaan van de Monumentenwet en het Verdrag van Malta. Het probleem is dat de provincie geen juridische middelen heeft om de gemeenten te dwingen cultuurhistorische waarden te *ontwikkelen*. Een barrière met betrekking tot 'behoud door ontwikkeling' is volgens de beleidsmedewerker dat de provinciale organisatie zich eigenlijk niet goed leent voor dit adagium. *"Onze hele organisatie leent zich eigenlijk niet voor de creatieve manier van werken die noodzakelijk is voor behoud door ontwikkeling"*.

De provincie zet dus meer in op communicatieve en economische sturingsinstrumenten dan op juridische. In dit kader is er een 'kookboek cultuurhistorie' door de provincie samengesteld. Hierin staan voorbeelden van de ontwikkelingsmogelijkheden van cultuurhistorische waarden. Daarnaast heeft de provincie een kwartetspel samengesteld waarop niet alledaags cultuurhistorische waarden staan afgebeeld. Het gaat hierbij niet om traditionele waarden zoals kastelen of molens, maar om bijvoorbeeld oude singels of paden. Dit kwartetspel wordt uitgedeeld aan de vele actoren die actief zijn op het grensgebied van cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Hierbij valt te denken aan gemeenten, projectontwikkelaars, waterschappen en commerciële bureaus. Het doel van dit kwartetspel is de creativiteit en de inspiratie van de actoren te prikkelen. Naast communicatieve instrumenten zet de provincie Noord-Brabant economische instrumenten in. Het gaat hierbij om subsidies zoals in het kader van 'Kennis en Beleving'. Doel van deze subsidie is het bevorderen van activiteiten gericht op vermeerdering van kennis over cultuurhistorische waarden door middel van wetenschappelijk verantwoord onderzoek. De provincie heeft hiervoor een budget van ruim 120.000 Euro beschikbaar. Ook is er een subsidie van bijna 52.000 Euro beschikbaar voor archeologische opgravingen. Beide bedragen hebben betrekking op het jaar 2004.

De provincie heeft haar beleid ten aanzien van cultuurhistorie vastgelegd in het streekplan maar dit is nog niet voldoende om er ook daadwerkelijk voor te zorgen dat gemeenten hier uitvoering aan geven. Gemeenten zijn wat betreft de 'zachte kanten' van cultuurhistorie juridisch niet verplicht tot het uitvoeren van het beleid dat de provincie in het streekplan heeft uitgestippeld. Veel gemeenten geven geen invulling aan 'behoud door ontwikkeling' omdat zij niet weten hoe zij dit zouden moeten doen. Hier ligt een taak voor de provincie. Deze zou de gemeenten moeten benaderen met een visie en met adviezen over hoe zij hier invulling aan kunnen geven. Om te bewerkstelligen dat de gemeenten in een vroeg stadium cultuurhistorie in de planvorming meenemen, moet de provincie proberen tijdig bij de gemeenten aan tafel te schuiven. Hierbij is het van belang dat de relatie tussen deze beide goed is, de provincie moet hier dan ook al het mogelijke aan doen. Kansen voor een sterkere sturing op het gebied van cultuurhistorie zijn er in gebieden waar grote cultuurhistorische structuren liggen en waar meerdere gemeenten bij zijn betrokken. Er is vooral behoefte aan sturing vanuit de provinciale overheid op het moment dat een gemeente die binnen deze grote structuur ligt, te weinig aandacht aan deze structuur geeft.

Als laatste vraag is de beleidsmedewerker gevraagd hoe zij beleid ten aanzien van cultuurhistorie in het streekplan zouden formuleren als zij bij de opstelling van een nieuw streekplan zouden zijn betrokken. Daaruit kwam naar voren dat het stellen van prioriteiten heel belangrijk is: *"Kies je doelen*

heel zorgvuldig en richt je vooral op zaken die je ook daadwerkelijk kan bereiken als provincie.” Volgens de medewerkers hebben veel provincies te hoge ambities in hun plannen opgenomen en kunnen zij dit niet waarmaken.

4.2 Cultuurhistorie in Noord-Holland

Het cultuurhistorische beleid valt binnen de provincie Noord-Holland onder het bureau Monumenten en Archeologie, dat op zijn beurt weer onder de afdeling Zorg, Welzijn en Cultuur valt. Nauwe samenwerking vindt plaats met de afdelingen Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid. Er wordt erkend dat de samenwerking met Economie, Landbouw en Milieu en Water, Natuur, Landschap en Openluchtrecreatie nog geïntensiveerd kan worden (Van der Venne, 2004). Het cultuurhistorische beleid is in drie vakgebieden ondergebracht, namelijk archeologie, historische bouw- en stedenbouwkunde en historische geografie. De belangstelling van de politiek voor cultuurhistorie in Noord-Holland vinden de ambtenaren in deze provincie nog een beetje tegenvallen (Van der Venne, 2004). De provincie Noord-Holland gaat er vanuit dat cultuurhistorie geen belemmering hoeft te zijn, maar juist als inspiratiebron kan worden gebruikt voor nieuwe ontwikkelingen (Provinciale Cultuurnota Noord-Holland 2001-2004). Naast de bescherming van objecten richt de provincie zich steeds meer op de bescherming, benutting en ontwikkeling van structuren en ensembles op een hoger schaalniveau. In de Leidraad Provinciaal Ruimtelijk Beleid wordt onderschreven dat de ruimtelijke ordening een belangrijk integrerend beleidsterrein is als het gaat om de zorgvuldige omgang met cultuurhistorisch waardevolle structuren. Uit de interviews blijkt dat de politiek in Noord-Holland achter de Belvédèregedachte staat. In de nota Cultuurhistorische Regioprofielen (Provincie Noord-Holland, 2003, p.7) is er aandacht voor deze nota. Er staat vermeld dat de nota Cultuurhistorische Regioprofielen Noord-Holland, naast de intenties uit de eigen cultuurnota, ook voldoet aan het verzoek van de Ministeries van OC&W, VROM, LNV en V&W zoals gedaan in de Nota Belvédère:

“Ontwikkeling en cultuurhistorische identiteit is maatwerk en zal primair plaats moeten vinden op gebiedsniveau, door aansluiting te zoeken bij bestaande gebiedsgerichte projecten en initiatieven en in bijzondere gevallen door het entameren van specifieke gebiedsgerichte projecten. Provincies worden uitgenodigd de cultuurhistorische beleidsopgave voor deze projecten te expliciteren en om richting te geven aan - en toe te zien op - de verdere ontwikkeling van de cultuurhistorische identiteit binnen deze projecten”.

De beleidsmedewerker erkent wel dat er nog een lange weg te gaan is voordat Belvédère daadwerkelijk bij de gemeenten is doorgedrongen. Op dit moment hangt nog veel af van de juiste persoon op de juiste plaats. De provincie heeft veel zendelingenwerk verricht, maar een deel van de geboekte resultaten is weer verloren gegaan door personeelwisselingen bij de gemeenten. Op dit moment zijn er veel gemeenten die in de ontwerpfase van plannen zitten waarin de Belvédèregedachte een rol speelt. De komende jaren zullen hier de vruchten van worden geplukt. Een voorbeeld is de oude dijk die door de Haarlemmermeer loopt. De betrokken gemeente heeft daar een visie over ontwikkeld en de dijk wordt in de plannen geïntegreerd. De provincie moet volgens een van de geïnterviewden vooral voorbeelden van ‘behoud door ontwikkeling’ aan de gemeenten tonen, proberen de aandacht van de pers te trekken en de gemeenten wijzen op het feit dat er subsidies beschikbaar zijn. *“Gemeenten die er eenmaal mee in aanraking zijn geweest, weten ons goed te vinden”*. De medewerkers onderschrijven het belang van een actieve betrokkenheid van de provincie bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen. Dit is de sleutel om er als provincie voor te zorgen dat gemeenten meer met cultuurhistorische waarden gaan doen.

In de Nota Belvédère wordt expliciet aandacht besteed aan ‘behoud door ontwikkeling’. In de interviews is ingegaan op wat dit voor de provincie Noord-Holland inhoudt. In het kader van de Nota Belvédère heeft de provincie in het verleden interne bijeenkomsten georganiseerd. Een van de

geïnterviewden vermeldt hierover dat *“we gemerkt hebben dat als je deze term niet goed neerzet, er een taalprobleem ontstaat. Mensen van ruimtelijke ordening denken bij het horen van deze term aan iets heel anders dan mensen die zich met cultuurhistorie bezighouden”*. Ruimtelijke ordenaars denken eerder aan het ontwikkelen van woningbouw. Er is dus bij de provincie intern aandacht besteed aan het goed neerzetten van deze term. De term ‘behoud door ontwikkeling’ is voor Noord-Holland verbonden aan het toestaan van nieuwe functies in oude gebouwen. *“Bij ontwikkelen denken wij bijvoorbeeld aan industrieel erfgoed dat niet meer de functie heeft die het vroeger had. Je kunt er niet meer de industriële identiteit aan verbinden, dus moet er een nieuwe identiteit aan worden gekoppeld”*. Ook het benutten van de kwaliteiten van bijvoorbeeld oude structuren in nieuwe plannen is ‘behoud door ontwikkeling’.

Culturele planologie is één van de speerpunten van het cultuurbeleid van de provincie Noord-Holland. Kort gezegd staat culturele planologie voor de integratie van cultuur in de ruimtelijke inrichting. In de folder Actieplan Cultuurbereik (Noord-Holland, 2003) is hier uitgebreid aandacht voor. Culturele planologie heeft veel overeenkomsten met de uitgangspunten van de Nota Belvédère. Volgens de folder van de provincie is culturele planologie de verzamelnaam voor de inbreng van kunst, cultuur en cultuurhistorie bij het oplossen van vraagstukken op het terrein van de ruimtelijke ordening. Bij culturele planologie is cultuur dus de richtinggevende factor van het ontwikkelingsproces. De provincie heeft in dit kader een projectleider aangesteld die zich met deze materie bezighoudt. In het kader van het Belvédèreoverleg dat een aantal keer per jaar in Utrecht plaatsvindt, heeft de provincie Noord-Holland aandacht besteed aan dit thema.

Noord-Holland heeft net zoals de andere provincies een cultuurhistorische waardenkaart ontwikkeld. Deze kaart geeft een overzicht van de regionale en lokale cultuurhistorische waarden. Op de website van de provincie Noord-Holland staat dat de provincie de kaart bij ruimtelijke ontwikkelingen als kenniskaart en inspiratiebron aanraadt, zodat andere actoren de waarden kunnen implementeren en benutten. Het gaat hierbij om tastbare cultuurhistorische waarden. Daarmee worden alle elementen en structuren bedoeld die een beeld kunnen geven van de bewoningsgeschiedenis van de provincie. Deze elementen en structuren kunnen een rol spelen in de ontwikkeling van het landelijk en het stedelijk gebied. Belangrijk is dat de cultuurhistorische kaart geen beleidskaart is, maar een kansenkaart. Op de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie Noord-Holland staan gegevens over archeologische, historisch geografische en historisch bouwkundige waarden. In eerste instantie was het de bedoeling om ook de gegevens over de rijksmonumenten in de kaart op te nemen, maar bij nader inzien vindt de provincie dit niet verstandig. Volgens een van de geïnterviewden *“zijn er al genoeg deskundigen bij deze monumenten betrokken en is signalering daarvan op de kaart niet nodig”*

De provincie heeft ervoor gekozen om de cultuurhistorische kaart in zes regio's te verdelen. Deze regio's zijn Noordkop en Texel, Gooi- en Vechtstreek, Kennemerland, Amsterdam/Meerlanden, West-Friesland en Waterland-Zaanstreek. Per gebied is er tevens een publieksboek verschenen. In dit boek is er aandacht voor de geschiedenis van elke regio en worden de belangrijkste pijlers waarop de cultuurhistorie rust, beschreven. Op de internetsite van de provincie Noord-Holland kan men de cultuurhistorische waardenkaart raadplegen. Hier vindt men tevens, per deelgebied, een regiotekst waarin de belangrijkste cultuurhistorische waarden worden besproken. Sommige gemeenten zijn van mening dat de cultuurhistorische kaart niet gedetailleerd genoeg is voor het gemeentelijke niveau. Gemeenten worden aangespoord om een eigen cultuurhistorische kaart te maken. Tot nu toe heeft alleen de gemeente Zaanstad dit gedaan. Aan de cultuurhistorische kaart is een waardering van de elementen gekoppeld. Deze waardering van objecten en structuren is verdeeld in drie categorieën. Het gaat hierbij om elementen van waarde, van hoge waarde en van zeer hoge waarde. Alle objecten zijn dus waardevol, maar sommige meer dan andere. Er is een koppeling gemaakt tussen de waarde van de elementen en behoud, versterking en ontwikkeling van deze waarden. Hiervoor is meer aandacht in de volgende subparagraaf.

De identiteit van gebieden is volgens de provincie de sleutel tot een betere integratie van cultuurhistorische waarden in ruimtelijke plannen. De term identiteit is door de provincie verder uitgediept in de nota Cultuurhistorische Regioprofielen. De provincie heeft in dit kader het cultuurhistorische beleid uitgesplitst in de thema's behouden, ontwikkelen en versterken. In gebieden die nog een duidelijke identiteit hebben, moet deze identiteit worden behouden. In gebieden waar de vastgestelde identiteit wat minder duidelijk is, moet de identiteit worden versterkt en waar de identiteit bijna is verdwenen, is er ruimte om een nieuwe identiteit te ontwikkelen. De cultuurhistorische kaart heeft als basis gediend voor de opstelling van de cultuurhistorische regioprofielen. De provincie geeft hierin aan wat zij belangrijk vindt, het gaat daarbij om de grotere structuren in de provincie Noord-Holland. De profielen zijn vastgesteld voor de periode 2004-2007 en zijn een beleidsmatige vertaling van de cultuurhistorische waardenkaart. In de profielen valt te lezen dat 'het vertrekpunt van ons beleid is dat we ons niet alleen richten op het bewaren en behouden van cultureel erfgoed, maar dat we cultuurhistorie als inspiratiebron willen gebruiken om nieuwe ontwikkelingen een kans te geven'. (Noord-Holland, 2003, p.8). In de regioprofielen staan tien structuren beschreven die de provincie kenmerkend vindt voor de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit. Deze zogenaamde basisstructuren vormen voor de provincie de cultuurhistorische identiteitsdragers op provinciaal niveau. (Noord-Holland, 2003, p.19). De tien structuren komen deels overeen met de Belvédèregebieden die in de Nota Belvédère zijn aangewezen. In de cultuurhistorische regioprofielen doen Gedeputeerde Staten uitspraken over de te volgen strategieën ten aanzien van de cultuurhistorisch waardevolle structuren. Deze zijn opgenomen in de Leidraad Provinciaal Ruimtelijk Beleid. De verplichte beeldkwaliteitsplannen die moeten worden opgesteld in zoek-³ en uitsluitingsgebieden⁴, indien daar nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden, worden beoordeeld aan de hand van de regioprofielen. Deze regioprofielen zijn een beoordelingsmaatstaf en hebben dus een beleidsimplicatie.

4.2.1 Toetsing en sturing

De gemeenten in Noord-Holland worden door de provincie getoetst op de wijze waarop cultuurhistorische waarden in de gemeentelijke plannen zijn opgenomen. Volgens de provincie moeten deze waarden in een zo vroeg mogelijk stadium in de planvorming worden geïnventariseerd, bij het ontwerp van de plannen worden betrokken en bij de vaststelling worden meegewogen. Gemeenten moeten onderbouwen op welke wijze cultuurhistorische waarden behouden, hersteld of als inspiratiebron worden gebruikt bij nieuwe ontwikkelingen. De in de vorige paragraaf beschreven regioprofielen zijn zowel voor de provincie als voor de gemeenten in Noord-Holland een toetsingskader voor de totstandkoming van plannen met een ruimtelijke impact (Provincie Noord-Holland, 2003). In de nota Cultuurhistorische Regioprofielen staat dat de provincie aan de gemeenten vraagt hun plannen voor de inrichting van de ruimte op hun grondgebied te toetsen aan het cultuurhistorische beleid van de provincie. Met betrekking tot de bestemmingsplanprocedure geeft de provincie in de nota Cultuurhistorische Regioprofielen aan wat zij van de gemeenten verwacht. Ten eerste dienen de gemeenten de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie te raadplegen om erachter te komen welke cultuurhistorische elementen en structuren in het geding zouden kunnen zijn. Daarna moeten zij beschrijven welke cultuurhistorische elementen of structuren het hier betreft. Voor algemene informatie over wat de provincie van de gemeenten verwacht in hun bestemmingsplannen, kunnen zij de Leidraad Omgevingsbeleid raadplegen. Ten tweede moet de gemeente de visie die de provincie voor de betreffende regio in de bovenstaande nota heeft vastgesteld, vermelden. De gemeente moet tevens aangeven waarom zij zich wel, of juist niet conformeert aan de cultuurhistorische visie van de provincie. Dit betekent niet dat de gemeenten altijd moeten meegaan in

³ Gebieden buiten het bestaande stedelijke gebied waar gemeenten ruimte mogen zoeken voor verdere verstedelijking.

⁴ Gebieden die om redenen van natuur, cultuurhistorie, landschap of het bewaren van de open ruimte vrijgewaard moeten worden van verdere grootschalige verstedelijking.

de visie van de provincie, maar de gemeenten moeten wel inzichtelijk maken hoe de belangenafweging, waaronder cultuurhistorie, heeft plaatsgevonden.

In Noord-Holland gelden twee streekplannen; het streekplan Noord-Holland Zuid en het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. De provincie hanteert in het streekplan Noord-Holland Zuid een zogenaamde lagenbenadering in relatie tot het ruimtelijke beleid. Dit streekplan is vastgesteld door Provinciale Staten op 17 februari 2003. Er wordt uitgegaan van drie lagen. De eerste laag is de blauwgroene laag, gevormd door bodem, het watersysteem en de natuurlijke- en cultuurhistorisch waardevolle gebieden (Provincie Noord Holland, 2003, p. 9). De tweede laag is de infrastructuurlaag die samen met de blauwgroene laag de ruimtelijke basisstructuur vormt. De derde laag is de occupatielaag. Deze laag staat voor een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. Bij de ruimtelijke afwegingen die plaatsvinden, dus ook op het terrein van cultuurhistorie, varieert het 'gewicht' van de verschillende lagen per gebied. Er wordt bij elke afweging naar deze drie lagen gekeken.

In het streekplan Noord-Holland Zuid zijn zeven (hoofd)opgaven geformuleerd. Het voldoen aan elk van deze opgaven levert een bijdrage aan het versterken van de economische motor en aan het behouden en verbeteren van de leefbaarheid van het gebied (Provincie Noord-Holland, 2003, p. 11). Met betrekking tot cultuurhistorische waarden zijn er twee opgaven die belangrijk zijn: Opgave nummer twee, de ontwikkeling van waardevolle landschappen, en opgave nummer zeven, het behoud en de ontwikkeling van cultuurhistorische waarden. Bij opgave zeven staat het volgende vermeld: 'De opgave is om bij ruimtelijke ontwikkelingen de cultuurhistorische en landschappelijke waarden te respecteren en te gebruiken als inspiratiebron voor de versterking van ruimtelijke identiteiten. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, provincies, gemeenten en andere betrokken partijen'. Gemeenten en projectontwikkelaars zijn echter niet verplicht om beeldkwaliteitsplannen te maken, wat in bepaalde gevallen wel verplicht is bij het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. De gemeenten in de regio zuid moeten echter de cultuurhistorische regioprofielen wel gebruiken bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen.

In het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord zijn identiteit en herkenbaarheid sleutelbegrippen. Cultuurhistorische waarden spelen hierbij een belangrijke rol. In dit streekplan is meer aandacht voor cultuurhistorie dan in het streekplan van de regio zuid. Vooral het feit dat gemeenten in bepaalde gevallen verplicht zijn beeldkwaliteitsplannen te maken en daarin veel aandacht aan cultuurhistorie te schenken, is een groot verschil met de regio zuid. 'Behoud door ontwikkeling' is het motto van de provincie (Provincie Noord-Holland, 2003, p. 34). De provincie hanteert ook in dit streekplan de lagenbenadering. In dit streekplan is tevens een paragraaf gewijd aan cultuurhistorie. Hierin staat dat het de ambitie is van de provincie dat cultuurhistorie bij ruimtelijke ontwikkelingen op een verantwoorde wijze wordt ingepast in de planvorming. Het belang van de cultuurhistorische waardenkaart wordt daarbij onderschreven. De provincie gaat ervan uit dat de kaart als informatie- en inspiratiebron wordt gebruikt bij de belangenafweging in ruimtelijke planprocessen en daarmee fungeert als een belangrijk hulpmiddel voor gemeenten (Provincie Noord-Holland, 2003, p. 161). De cultuurhistorische kaart is, in tegenstelling tot de regioprofielen, geen beoordelingsmaatstaf voor Gedeputeerde Staten bij de goedkeuring van bestemmingsplannen. Gemeenten wordt wel aangeraden om cultuurhistorische waarden in hun bestemmingsplannen op te nemen, maar zijn daartoe niet verplicht. Mocht een gemeente echt te ver gaan en belangrijke waarden niet opnemen, dan heeft volgens een van medewerkers de provincie wel genoeg redenen om het bestemmingsplan af te keuren. Voor archeologie geldt dat gemeenten verplicht zijn de terreinen van hoge en zeer hoge waarden in de bestemmingsplannen op te nemen. Hierop is het namelijk het Verdrag van Malta van toepassing.

Volgens de geïnterviewden moet de provincie "een stuk verantwoordelijkheid bij de gemeenten neerleggen". Het is de bedoeling om als provincie op het gebied van cultuurhistorie meer aan het steunpunt erfgoed over te laten. Dit betekent echter niet dat de gemeenten vrijer zullen worden, maar dat ze voldoende aandacht aan cultuurhistorische waarden moeten gaan besteden zonder dat de

provincie hen daar steeds op moet wijzen. Aan de andere kant zijn de ambtenaren die zich bezighouden met cultuurhistorie wel van plan om *“intern, bij andere vakafdelingen vaker aan tafel te gaan zitten”*. De medewerker erkent dat dit de afgelopen jaren niet genoeg heeft plaatsgevonden. Gemeenten worden gestimuleerd tot het ontwikkelen van een eigen strategie ten aanzien van cultuurhistorie. De medewerker vermeldt tevens dat *“je niks hebt aan een cultuurhistorische waardenkaart als er geen gemeentelijke visies zijn op het gebied van cultuurhistorie”*. De provincie Noord-Holland probeert tevens gemeenten te stimuleren tot *“het leggen van dwarsverbanden”*. Gemeenten weten vaak niet wat er allemaal mogelijk is op het gebied van cultuurhistorie en ruimtelijke ordening en moeten meer met elkaar gaan overleggen.

De nota Cultuurhistorische Regioprofielen is als het ware een instrument dat wordt gehanteerd om cultuurhistorische waarden een grotere rol in ruimtelijke plannen te laten spelen. Communicatie is de afgelopen jaren een heel belangrijk instrument geweest om cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening te promoten. *“We hebben veel zendingswerk gedaan de afgelopen vier jaar, veel bijeenkomsten georganiseerd waarin de cultuurhistorische kaart en de regioprofielen werden gepromoot”*. Deze bijeenkomsten hebben plaatsgevonden met mensen van monumentenzorg en cultuurhistorie én met mensen van ruimtelijke ordening. Een van de geïnterviewden vermeldt dat de instrumenten op dit moment erg aan het verschuiven zijn. *“Het was voor ongeveer tachtig procent op communicatie gericht, nu wordt er meer vastgelegd in de plannen”*. Het belang van voorbeeldprojecten als sturingsinstrument wordt door beide medewerkers onderschreven. Deze voorbeeldprojecten zullen dan ook gehandhaafd blijven. Er wordt steeds meer juridisch geregeld, omdat blijkt dat gemeenten nog te vrijblijvend met cultuurhistorische waarden omgaan. De provincie zal steeds strenger worden in het beoordelen van de plannen op het aspect cultuurhistorie en is tevens van mening dat instrumenten het werk zelf moeten doen, zonder extra tussenkomst van provincie. De beleidsmedewerker bekent overigens dat nog niet alle gemeenten de cultuurhistorische kaart raadplegen. Er zijn echter wel steeds meer bestemmingsplannen waarin staat dat de kaart is geraadpleegd, volgens de medewerker gaat het dus de goede kant op. Tevens wordt erkend dat *“het een langdurig proces is om gemeenten te stimuleren cultuurhistorie vroegtijdig in de planvorming mee te nemen”*.

Als laatste punt is de medewerkers gevraagd naar hoe zij beleid ten aanzien van cultuurhistorie in het streekplan zouden formuleren als zij bij de opstelling van een nieuw streekplan zouden zijn betrokken. Daaruit blijkt dat het wellicht niet verstandig is om zaken juridisch vast te leggen voordat gemeenten warm zijn gemaakt voor meer cultuurhistorie in ruimtelijke plannen. In dit kader is het belangrijk dat er eerst een cultuurhistorische kaart wordt ontwikkeld. Ook moeten er veel bijeenkomsten worden georganiseerd, met name met mensen van ruimtelijke ordening, om het belang van cultuurhistorie in ruimtelijk plannen te benadrukken. De medewerker is van mening dat als dit eenmaal is gedaan, er *“zeker juridische instrumenten aan gekoppeld kunnen worden. Het is al zo vaak gebleken, zeker in deze wat slechtere economische situatie, dat het heel eenvoudig is om cultuurhistorie te vergeten”*. In het streekplan moet de provincie duidelijk vastleggen wat zij van de gemeenten verwacht ten aanzien van dit thema.

4.3 Cultuurhistorie in Gelderland

In 1999 is er in Gelderland een omslag in het cultuurhistorische beleid van de provincie gekomen. Het beleid is van een meer behoudend naar een meer ontwikkelingsgericht beleid verschoven (Van der Venne, 2004). Cultuurhistorie staat hoog op de politieke agenda, mede door een grote mate van media-aandacht in de afgelopen jaren. De gedachte ‘behoud door ontwikkeling’ is door de provincie omgezet naar ‘behoud in ontwikkeling’. De cultuurhistorische nota Belvoir gaat hier verder op in, deze nota wordt verderop in dit hoofdstuk behandeld. Cultuurhistorie valt onder de onderafdeling Monumenten en Archeologie, die onderdeel is van Stedelijk Gebied. Stedelijk Gebied, Ruimtelijke ordening en Landelijk gebied vallen op hun beurt weer onder de dienst Ruimte, Economie en Welzijn.

In het nieuwe streekplan wordt ingehaakt op de Nota Belvédère uit 1999. In dit nieuwe streekplan staat dat het hoofduitgangspunt voor cultuurhistorie 'behoud door ontwikkeling' is. Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat omgaan met cultuurhistorische kwaliteiten niet het bevriezen van ontwikkelingen inhoudt, maar juist het omgaan met ontwikkelingen, zodanig dat de cultuurhistorische gegevens worden ingepast, waarbij ze beleefbaar blijven of juist worden (Provincie Gelderland 2005, p. 38). De cultuurhistorische nota van de provincie Gelderland, Belvoir genaamd, is een reactie van de provincie op de Nota Belvédère van het Rijk. Deze nota wordt in een van de volgende subparagrafen behandeld.

Behoud en ontwikkeling van historisch geografische waarden is volgens de medewerkers belangrijk. Rond de Veluwe liggen vele gebiedjes die nog een gaaf verkavelingspatroon bezitten. Volgens een van de ambtenaren *"is het een illusie te denken dat deze allemaal behouden kunnen worden"*. Er liggen meer kansen in het behouden van de hoofdkenmerken van deze gebiedjes en daarbinnen ontwikkelingen toe te staan. Een idee is het aanwijzen van kleine gebieden en daaromheen een plangrens te trekken. In deze gebiedjes kan de karakteristieke structuur gebruikt worden voor nieuwe ontwerpen. Een gebied dat binnen de plangrens valt zal zich dan heel anders ontwikkelen dan een gebied dat daar niet binnen valt. Of de provincie dit ook gaat doen is nog maar de vraag, ambtelijk zijn er genoeg ideeën, maar bestuurlijk is dit idee volgens een van de geïnterviewden een gevoelige kwestie. Een van de medewerkers is van mening dat bij grote ontwikkelingen cultuurhistorische waarden niet automatisch in de nieuwe plannen moeten terugkomen. Grootschalige uitbreidingen zoals in de KAN-regio⁵ betekenen een omkering van het landschap. *"De massa die ervoor terugkomt heeft niets te maken met bijvoorbeeld de oude verkaveling in het gebied"*. Men moet in bepaalde gevallen accepteren dat cultuurhistorie 'heeft verloren'. Hij pleit ervoor om *"de middelen die we hebben in te zetten op plaatsen die meer kans van slagen hebben"*. De medewerker is zich ervan bewust dat er veel personen zijn die deze mening niet delen.

De provincie Gelderland heeft net zoals de provincies Noord-Brabant en Noord-Holland, aandacht voor culturele planologie. Een van de kerntaken van de provincie is het zorgdragen voor een goede ruimtelijke ordening en een goed ruimtelijk beheer. Culturele planologie levert daaraan een bijdrage. Culturele planologie beoogt een sterke wisselwerking tussen cultuur, landschap en ruimtelijke ordening. Door aandacht te besteden aan architectuur, kunst, landschapsinrichting, geschiedenis en cultuurhistorie, kan bijgedragen worden aan de kwaliteit van de leefomgeving. De kern van culturele planologie is het samenbrengen van deze disciplines; integraal werken aan ruimtelijke kwaliteit (Provincie Gelderland, 2004). De provincie werkt samen met de gemeente Apeldoorn aan het Centrum voor Culturele Planologie. In dit Centrum wordt een kennisplatform ondergebracht dat informatie over culturele planologie in het oosten van Nederland zal gaan bundelen. De provincie Overijssel is tevens bij dit project betrokken.

De provincie Gelderland heeft de Nota Belvédère omarmd en deze nota als inspiratiebron gebruikt voor haar eigen cultuurhistorische nota Belvoir. In deze nota uit 2001 is het cultuurhistorische beleid van de provincie verwoord. De nota vervangt het 'oude monumentenbeleid' van de provincie Gelderland. *"Er wordt in plaats van objecten meer naar gehelen gekeken, integraliteit is belangrijk"*. Belvoir is onder meer bedoeld om in gesprek te raken met allerlei personen die bij cultuurhistorie in Gelderland zijn betrokken. De kern van het beleid is 'behoud *in* ontwikkeling'; cultuurhistorische waarden krijgen een belangrijke en volwaardige plaats. Bij de uitvoering van Belvoir staat goede samenwerking met de betrokken partijen voorop (Provincie Gelderland, 2003). Voor de uitwerking van het beleid zijn in Belvoir vijf doelstellingen geformuleerd:

⁵ De KAN-Regio is het stedelijk gebied rondom Arnhem en Nijmegen, het Knooppunt Arnhem/Nijmegen.

- Cultuurhistorische waarden zichtbaar maken
- Het volwaardig integreren van cultuurhistorische in de planvorming
- Het versterken van de cultuurhistorische bijdrage aan de Gelderse economie
- Cultuurhistorische waarden duurzaam in stand houden
- Het cultuurhistorische besef en draagvlak voor dit onderwerp vergroten

Voorheen beperkte de provincie Gelderland zich tot het stimuleren van gemeenten om een eigen monumentenbeleid te formuleren. Nieuw is dat met de nota Belvoir de provincie een actief eigen beleid gaat voeren. Het nieuwe beleid is gebaseerd op de Cultuurhistorische Beleidskaart. Door de nota Belvoir wilde de provincie *“meer aansluiting vinden op de ruimtelijke planvorming in plaats van het alleen uitvoeren van de Monumentenwet”*. De provincie is daar volgens de geïnterviewde goed in geslaagd. Aan de nota zijn subsidies ter waarde van 2.000.000 Euro gekoppeld. Per jaar worden er vijftig projecten gekozen die in de visie van Belvoir passen en daardoor in aanmerking komen voor subsidie. In de provincie is dus een aantal projecten in het kader van Belvoir van de grond gekomen. Een goed voorbeeld is de ontwikkelingsvisie die in 2001 voor het dorp Gelselaar⁶ is opgesteld. Het voornemen van deze ontwikkelingsvisie was de omliggende essen aan te merken als beschermd dorpsgezicht. Cultuurhistorische waarden zijn tevens richtinggevend geweest voor de verdere ontwikkeling van het dorp. Gelselaar is opgenomen in een pilot-project van de nota Belvoir.

De cultuurhistorische waardenkaart van de provincie Gelderland is in 2002 gereedgekomen. Deze kaart dient als toetsingskader voor de inbedding van cultuurhistorie in de ruimtelijke ontwikkeling en als basis voor de Provinciaal Cultuurhistorische Beleidskaart (Provincie Gelderland, 2003). De cultuurhistorische kaart bevat informatie over de archeologische, de historisch geografische en de historisch (steden) bouwkundige elementen. De waarden zijn op elkaar ‘gestapeld’ waardoor eenvoudig te bepalen is waar zich concentraties bevinden. De indeling komt overeen met de indeling die de twee andere onderzochte provincies hanteren. Gelderland is bij de opstelling van de kaart uitgegaan van de situatie rond het jaar 1850. De schaal van de kaart is 1:25000, wat volgens de geïnterviewde *“nog wel een groffe schaal is”*. Daarom *“stimuleert de provincie de gemeenten een cultuurhistorische kaart op gemeentelijk niveau te maken”*. De gemeenten Apeldoorn, Tiel, Rheden, Ede en Harderwijk hebben hier gehoor aan gegeven. Alleen al in de provincie Gelderland zijn er meer gemeenten te vinden die een cultuurhistorische kaart hebben opgesteld dan in de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant tezamen. Een voorzichtige conclusie kan zijn dat het beleid van de provincie Gelderland haar vruchten afwerpt. De cultuurhistorische kaart zegt nog niets over de beleidskeuzes van de provincie ten aanzien van cultuurhistorie. Daarvoor is de cultuurhistorische beleidskaart ontwikkeld. Deze beleidskaart wordt in de volgende subparagraaf behandeld.

De Cultuurhistorische Beleidskaart is vergelijkbaar met de nota Cultuurhistorische Regioprofielen van de provincie Noord-Holland die in een van de vorige paragrafen is behandeld. De cultuurhistorische waarden die op de cultuurhistorische kaart staan vermeld, zijn in beleidsdoelen vertaald in de Cultuurhistorische Beleidskaart van de provincie. Het verhaal van elk gebied vindt men terug in fysieke aspecten zoals gebouwen, wegen en verkavelingspatronen maar ook in niet tastbare aspecten, zoals gewoonten en volksaard. Deze aspecten bepalen samen de cultuurhistorische identiteit van een gebied. Identiteit is in Gelderland, net zoals in Noord-Holland, een belangrijk begrip als het gaat om de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Een voorbeeld is het Veluwemassief. Dit gebied krijgt de identiteit ‘functioneel leeg’. De Veluwe is eigenlijk altijd een relatief leeg gebied gebleven en het leger maakte daar dan ook dankbaar gebruik van door het aanleggen van oefenterreinen. Voor de provincie Gelderland zijn er in totaal tien identiteiten geformuleerd en daaraan zullen tien gebiedsprogramma’s worden gekoppeld. Keuzes voor ontwikkelingen worden dan gemaakt op basis van de cultuurhistorische waardenkaart en op basis van de ontwikkelingsgeschiedenis. De regionale

⁶ Gelselaar is een kerkdorp in de gemeente Borculo, ten westen van Enschede.

identiteit is belangrijk bij het bewaken en bewaren van allerlei ruimtelijke ontwikkelingen. Deze identiteit is vervolgens vertaald in een aantal specifieke cultuurhistorische opgaven en kansen per deelgebied. Het behouden, versterken en ontwikkelen van de cultuurhistorische identiteit van een gebied is het doel (Provincie Gelderland, 2003). De regionale identiteiten zijn uitgedrukt in streefbeelden. Door het hanteren hiervan bij de vormgeving van ruimtelijke ontwikkelingen kan worden ingespeeld op de cultuurhistorische structuurkenmerken (Provincie Gelderland, 2004). In bepaalde gebieden in de provincie is sprake van een zodanige 'stapeling' van waarden dat op die plaatsen een behoedzame strategie ten aanzien van de inrichting van de ruimte voorhanden ligt. Het sterke punt van de Cultuurhistorische Beleidskaart is volgens een van de geïnterviewden dat *“de provincie zich uitspreekt over bepaalde waarden en identiteiten die zij belangrijk vindt op provinciaal niveau, hoe cliché dit ook mag klinken”*. Hierdoor wordt voorkomen dat de provincie zich op objectniveau met cultuurhistorische waarden gaat bemoeien.

4.3.1 Toetsing en sturing

Op dit moment is het zo dat gemeenten goedkeuring wordt onthouden als er geen paragraaf over cultuurhistorie in de bestemmingsplannen is opgenomen. In de toekomst gaat de provincie minder toetsen en meer begeleiden. Zij geeft aan wat zij belangrijk vindt en spoort de gemeenten aan daar rekening mee te houden door instructies mee te geven en kaders op te stellen. Het is aan de regio om te bepalen wat zij daarmee doet. Zoals gezegd moet de provincie vroegtijdig bij de gemeenten aan tafel schuiven, maar een van de medewerkers erkent *“dat het een hele toer is om de gemeenten op een goede manier te bereiken”*. Een van de medewerkers meent dat *“er altijd wel een machtsmiddel moet zijn om in gesprek te raken met de gemeenten”*. Indien men de aandacht voor cultuurhistorie wil waarborgen, moeten de gemeenten de toegevoegde waarde van de provincie erkennen. De gemeenten moeten de provincie nodig hebben, bijvoorbeeld voor het binnenhalen van bepaalde subsidies of voor de opstelling van plannen. De cultuurhistorische kaart is volgens een van de medewerkers geen *“beleidsding”*: *“De beleidskracht zit niet in de cultuurhistorische kaart ‘an sich’, maar meer in de vertaling naar een aantal waardevolle landschappen”*. De plantoesters toetsen op de gevolgen die ruimtelijke ingrepen hebben op de identiteitsdragers die in de cultuurhistorische beleidskaart staan beschreven. Indirect heeft de cultuurhistorische kaart dus wel invloed. De provincie wil met het nieuwe beleid de gemeenten ertoe aanzetten *“te gaan nadenken over wat ze met hun cultuurhistorische waarden nu eigenlijk willen”*. Door de gemeenten te stimuleren na te denken, zal er meer aandacht voor cultuurhistorische waarden komen. Het belangrijkste instrument voor sturing met betrekking tot het aspect cultuurhistorie is de cultuurhistorische beleidskaart. In eerste instantie is inzichtelijk gemaakt wat de geschiedenis van de provincie Gelderland is en wat de belangrijkste elementen zijn. De filosofie van de provincie is bij de gemeenten neergedaald en zij worden gevraagd hierin mee te gaan. De reacties zijn positief en de identiteiten worden herkend en onderschreven. De volgende stap is ervoor te zorgen dat gemeenten het beleid van de provincie en de daaruit voortvloeiende identiteiten in hun plannen gaan opnemen.

In het nieuwe streekplan worden twee sturingsfilosofieën gehanteerd: Aan de ene kant is er de provinciale hoofdstructuur waarin de ecologische hoofdstructuur, waterberging, rivieren en de grote steden vallen. Deze zaken zijn de taak van de provincie. Aan de andere kant is er het landelijk gebied waar de gemeenten aan zet zijn. Op dit moment zit de provincie nog aan het einde van de pijpleiding als het gaat om het goedkeuren van nieuwe ontwikkelingen. De goedkeuringsbevoegdheid van gemeentelijke plannen door de provincie wordt in de nieuwe WRO afgeschaft. Volgens een van de geïnterviewden staat meer sturing op bijvoorbeeld cultuurhistorie haaks op de nieuwe WRO. Een van de medewerkers vermeldt dat hij *“toch wel een beetje bang is voor wat er met cultuurhistorie gaat gebeuren nadat de nieuwe WRO van kracht wordt”*. Hij is van mening dat het misschien ook wel een kans is voor de gemeenten om te laten zien dat zij hun verantwoordelijkheid ten aanzien van cultuurhistorie kunnen nemen. Voordat bepaalde ontwikkelingen in gang worden gezet door

gemeenten moeten er duidelijke afspraken met de regio komen. *“Het is van groot belang dat de provincie vroeg aan de gemeentelijke tafel aanschuift om ruimtelijke kwaliteitsaspecten te bespreken”.*

Met betrekking tot de doorwerking van de Nota Belvédère en de provinciale nota Belvoir, vermeldt een van de medewerkers dat dit bij zo'n vijftien procent van de gemeenten heeft plaatsgevonden. Met name in de kleinere gemeenten is het soms moeilijk om de bestuurders en ambtenaren van het belang van cultuurhistorie te overtuigen. Volgens een van de geïnterviewden *“scoren zij meer met het bouwen van een wijk dan met aandacht voor cultuurhistorie”.* Deze thematiek zal ook bij de behandeling van de Friese gemeenten in het volgende hoofdstuk aan bod komen. Een bijkomend probleem, zoals ook uit de interviews met gemeentelijke ambtenaren in Friesland blijkt, is dat er door bezuinigingen knelpunten op het gemeentelijke niveau ontstaan. Tevens vermeldt een van de geïnterviewden dat *“het voor de gemeenten vaak moeilijk is om het bovenlokale belang mee te laten wegen, omdat zij lokaal wordt afgerekend”.* Het is belangrijk dat de provincie met de gemeenten in contact blijft en hen steeds wijst op hun verantwoordelijkheid. Ter ondersteuning van het cultuurhistorische beleid heeft de provincie Gelderland de subsidie 'duurzame instandhouding cultuurhistorische waarden' in het leven geroepen. De provincie wil met dit instrument particulieren, instellingen en organisaties die zich inzetten voor het behoud van het culturele erfgoed in Gelderland ondersteunen. Dit kunnen bijvoorbeeld eigenaren van monumenten zijn, maar ook gemeenten, waterschappen, scholen en historische verenigingen. Er kan subsidie worden aangevraagd voor de restauratie en het onderhoud van gemeentelijke monumenten, de restauratie en het onderhoud van molens en de bescherming van archeologische waarden. Voor een duurzame instandhouding van de gekozen identiteiten kent de provincie ook subsidies toe. Een van de beleidsmedewerkers vermeldt dat *“de projecten die we financieren in ieder geval de geldende identiteit in het gebied moeten versterken”.*

Ook de nota Belvoir en de daaraan gekoppelde subsidies spelen een belangrijke rol om de gemeenten te stimuleren. In dit kader is er een communicatieplan opgesteld. De cultuurhistorische kaart is tevens een instrument, maar is tot de dag van vandaag nog een handvat. Volgens de provincie moet de cultuurhistorische kaart toch vooral een signaalfunctie hebben. De provincie heeft eenmaal het instrument Cultuurhistorische Effect Rapportage ingezet⁷. Door het uitvoeren hiervan konden gebouwen van radio Kootwijk⁸ op de Veluwe behouden blijven. Voorbeeldprojecten zijn tevens een belangrijk instrument om de aandacht op cultuurhistorische waarden te vestigen. Gelderland is wat archeologie betreft een rijke provincie. Er bestaan meer dan 1650 archeologische terreinen en objecten. De provincie heeft een archeologische monumentenatlas voor alle gemeenten in de provincie samengesteld. Deze atlas moet de gemeenten helpen het ruimtelijke beleid te ontwikkelen. Ook is er een digitale monumentenatlas ontwikkeld waarin monumenten kunnen worden opgezocht. Deze instrumenten moeten leiden tot meer aandacht voor cultuurhistorie op het gemeentelijke niveau.

Volgens de provinciale ambtenaren kan een provincie een aantal zaken doen om cultuurhistorie meer en vroeger in de planvorming te betrekken. Het belangrijkste is alle actoren in het veld bewust te maken van de toegevoegde waarde van cultuurhistorie. Communicatieve instrumenten zijn daarbij onmisbaar. Alle actoren die een bijdrage kunnen leveren moeten bij cultuurhistorie worden betrokken. Het gaat daarbij om onder andere universiteiten, natuurbeheerders, staatsbosbeheer, monumentenorganisaties, historische verenigingen, gemeenten en projectontwikkelaars. Uiteindelijk moeten de projectontwikkelaars meer aandacht gaan schenken aan cultuurhistorie, zij hebben een grote rol ten aanzien van de uiteindelijke vormgeving van uitbreidingswijken. Volgens een van de

⁷ Een Cultuurhistorische Effect Rapportage is vergelijkbaar met een Milieu Effect Rapportage, maar dan met betrekking tot cultuurhistorische waarden. Het doel van een CHER is in een vroeg stadium inzicht te bieden in de historische waarden van een gebied, zodat waardevolle elementen een plek kunnen krijgen in de plannen voor toekomstige ontwikkelingen.

⁸ Radio kootwijk is een zendstation op de Veluwe dat de contacten met Nederlands-Indië verzorgde. Het complex is in de jaren twintig van de vorige eeuw gebouwd en heeft zijn oorspronkelijke functie al lang verloren.

medewerkers ligt hier een goede kans voor de identiteitsbenadering. Deze kan als een soort 'icoon' dienen. In Gelderland is er nog weinig contact met projectontwikkelaars in relatie tot cultuurhistorie. Hier ligt in de toekomst een taak voor de provincie.

Als laatste vraag is de medewerkers gevraagd hoe zij beleid ten aanzien van cultuurhistorie in het streekplan zouden formuleren als zij bij de opstelling hiervan betrokken zouden zijn. Volgens een van de geïnterviewden is het opstellen van een cultuurhistorische waardenkaart niet voldoende. Er moet ook een verhaal bij worden verteld. Dit doet de provincie Gelderland door het inzetten van de Cultuurhistorische Beleidskaart. Ook Noord-Holland doet dit met de Regioprofielen. Regiospecifieke bijdragen in het streekplan zijn belangrijk. In het nieuwe streekplan is meer dan de helft van de tekst regiospecifiek. Deze teksten zijn gebaseerd op de inbreng van de regio's in Gelderland. *“Er is in dit verband veel overleg met de regio's geweest, het resultaat is dat zij zich ook kunnen vinden in de uitspraken in het streekplan”*. Door veel te overleggen met de regio's is er ruimte gecreëerd voor wensen uit de regio's zelf. De provincie hoopt daarmee dat er een impuls aan de uitvoering zal worden gegeven.

4.4 Enige afsluitende opmerkingen

In deze paragraaf zullen de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn uiteengezet worden samengevat. Er zal met name worden gekeken naar de overeenkomsten in cultuurhistorisch beleid tussen de drie onderzochte provincies. Specifiek is er aandacht voor de Nota Belvédère en het ontwikkelen van cultuurhistorische waarden. Ook zal ingehaakt worden op de verschillen in cultuurhistorisch beleid tussen de drie provincies en de provincie Fryslân.

Een overeenkomst tussen de drie onderzochte provincies is dat zij alle drie in hun plannen en nota's specifiek aandacht besteden aan culturele planologie. Dit geeft aan dat het thema cultuur belangrijk is binnen het beleid van deze provincies. Gemeenten worden gestimuleerd om aandacht te besteden aan culturele planologie, culturele planologie kan namelijk een rol spelen bij stedelijke uitbreidingen. Doordat de provincies hier expliciet aandacht aan besteden, is de kans groot dat gemeenten dit thema oppikken. De provincie Fryslân heeft geen aandacht, althans niet in haar beleidsdocumenten, voor dit thema. De drie provincies hebben allen een cultuurhistorische waardenkaart ontwikkeld. Zij hebben een waardering aan deze kaart gekoppeld. Er worden dus uitspraken gedaan over de waarde van bepaalde elementen die op deze kaart staan. In Noord-Brabant worden gemeenten getoetst op de waarden die op de cultuurhistorische kaart staan vermeld. Het gaat daarbij in het bijzonder om de hoge waarden. Een waardering van de elementen draagt volgens de provincie Noord-Brabant zeker bij tot een grotere rol voor cultuurhistorische waarden op het gemeentelijke niveau. In Noord-Holland en Gelderland worden gemeenten niet rechtstreeks getoetst via de cultuurhistorische waardenkaart, maar via andere instrumenten zoals de Cultuurhistorische Regioprofielen en de Cultuurhistorische Beleidskaart. De cultuurhistorische waardenkaart van Noord-Holland is geen beleidskaart maar een kanskaart. Gemeenten kunnen deze erbij pakken om te kijken waar zich belangrijke waarden bevinden. Tevens heeft de provincie Noord-Holland publieksboeken en regiospecifieke teksten aan de cultuurhistorische kaart gekoppeld. Volgens de geïnterviewden is het ontwikkelen van een cultuurhistorische waardenkaart alleen zinvol indien de gemeenten ook worden gestimuleerd tot het ontwikkelen van een eigen cultuurhistorisch beleid. In Friesland wordt op dit moment nog niet gewerkt met identiteiten en gebiedsbeschrijvingen, wellicht zou de provincie Fryslân dit kunnen overwegen. In de drie provincies worden gemeenten aangespoord om zelf cultuurhistorische kaarten te ontwikkelen. In alle drie provincies zijn er gemeenten te vinden die dit ook daadwerkelijk hebben gedaan. Met name in de provincie Gelderland zijn er relatief veel van deze kaarten gemaakt. In Friesland is er geen enkele gemeente die een dergelijke kaart heeft ontwikkeld. Daar zijn voor zover bekend ook geen plannen voor. De provincie Fryslân zou kunnen overwegen de Friese gemeenten hiertoe te stimuleren.

De drie onderzochte provincies zetten allen in op het benadrukken van de identiteiten die in de provincie aanwezig zijn. Noord-Holland zet in op regioprofielen. Gelderland zet in op een cultuurhistorische beleidskaart die is gekoppeld aan de identiteiten in de provincie. Noord-Brabant zet in op het versterken van de identiteiten in de provincie, maar heeft hier nog geen instrument aan gekoppeld. Deze doelstelling staat wel als zodanig in het nieuwe streekplan omschreven. Ook het verhaal dat bij gebieden verteld kan worden is belangrijk. Door bepaalde waardevolle gebieden te beschrijven kan de provincie de gemeenten toetsten op het feit of bepaalde plannen binnen een beschreven identiteit passen. Dit geeft de provincies de mogelijkheid om richting te geven aan de plannen van de gemeenten. De cultuurhistorische beleidskaart van de provincie Gelderland geeft de provincie de mogelijkheid om de gemeenten te toetsten op cultuurhistorische waarden. Op deze kaart staat aangegeven wat de provincie belangrijk vindt in relatie tot cultuurhistorisch waardevolle gebieden en identiteiten. Gemeenten moeten inzichtelijk maken hoe zij tot bepaalde besluiten zijn gekomen. Deze moeten goed gemotiveerd worden indien zij tot ontwikkelingen overgaan die niet passen binnen de streefbeelden van de cultuurhistorische beleidskaart. Afwijken van bepaalde streefbeelden kan dus wel, mits goed gemotiveerd. Gemeenten worden in Gelderland niet getoetst via de cultuurhistorische waardenkaart, maar wel via de cultuurhistorische beleidskaart. In Noord-Brabant worden gemeenten wél rechtstreeks getoetst via de cultuurhistorische waardenkaart. In de cultuurhistorische regioprofielen van de provincie Noord-Holland beschrijft de provincie de structuren die zij belangrijk vindt, de identiteit van gebieden wordt benadrukt. Het beleid is uitgesplitst in de thema's behouden, versterken en ontwikkelen. De gemeenten kunnen de kaarten raadplegen en meteen zien wat zij wel en wat zij niet mogen. De cultuurhistorische waardenkaart wordt niet rechtstreeks als toetsinstrument gebruikt, de cultuurhistorische regioprofielen wel.

De drie provincies onderschrijven de uitgangspunten van de Nota Belvédère. In de streekplannen en nota's van de drie onderzochte provincies wordt er naar de Nota Belvédère gerefereerd. De provincies erkennen dat het Belvédère-gedachtegoed goed bij hen is geland, maar dit nog lang niet bij alle gemeenten het geval is. Vooral de kleinere gemeenten hebben vaak geen besef van de uitgangspunten van deze nota. 'Behoud door ontwikkeling' wordt nog niet door veel gemeenten toegepast. Ook wordt erkend dat de gemeenten cultuurhistorische waarden nog lang niet altijd in een vroeg stadium in de planvorming meenemen. De provincies erkennen dat zij meer aandacht hieraan moeten besteden, zij moeten meer en vaker 'het veld' in. Indien de provincie Fryslân meer aandacht wil voor het Belvédère-gedachtegoed, dan zal zij dit actief bij de gemeenten moeten gaan promoten. Voorbeelden van projecten waar sprake is van 'behoud door ontwikkeling' kunnen hieraan bijdragen.

De drie provincies benadrukken dus het belang van 'meer het veld ingaan' om een actieve benadering van cultuurhistorische waarden te promoten. Gemeenten moeten gestimuleerd worden om meer aandacht aan deze waarden te besteden. Communicatieve instrumenten zijn daarbij minstens even belangrijk als juridische. Voorbeelden van communicatieve instrumenten die worden ingezet zijn kwartetspellen met daarop cultuurhistorische waarden en een 'kookboek cultuurhistorie' met daarin voorbeelden over hoe een gemeente op een ontwikkelingsgerichte manier met cultuurhistorische waarden om kan gaan. Indien de provincie Fryslân meer aandacht wil voor cultuurhistorische waarden, dan zal zij dit soort initiatieven moeten nemen. Op dit moment wordt dit nog te weinig gedaan. De provincies zijn van mening dat er in een zo vroeg mogelijk stadium bij de gemeenten aan tafel moet worden geschoven. Zeker met betrekking tot de ontwikkelingen rondom de nieuwe WRO is dit van belang voor de provincie, zij moet meer in het vooroverleg met de gemeenten gaan samenwerken. Een goede relatie met de gemeenten is hiervoor onontbeerlijk. De provincie moet van een meer toetsende rol overgaan op een meer stimulerende en begeleidende rol. Twee van de drie provincies benadrukken dat er gekozen moet worden voor duidelijk haalbare doelen. Subsidies spelen in alle onderzochte provincies een belangrijke rol en zijn onmisbaar voor het stimuleren van gemeenten.

5. Cultuurhistorie per gemeente

Alvorens uitspraken te kunnen doen over hoe de provincie Fryslân kan bijdragen aan een grotere rol voor cultuurhistorie bij stedelijke uitbreidingen, zal eerst worden bepaald welke plaats cultuurhistorie inneemt in het gemeentelijk beleid van de Friese gemeenten. De vragen die in de inleiding van dit rapport staan, zullen worden beantwoord. De rode draad met betrekking tot de analyse per gemeente is de probleemstelling van dit onderzoek waarin staat dat cultuurhistorie eerder in de planvorming moet worden opgenomen en cultuurhistorie een grotere rol moet gaan spelen bij de stedelijke uitbreidingen in de Friese bundelingsgebieden. Er zijn per gemeente twee interviews gehouden. Er is gesproken met een medewerker die zich bezighoudt met cultuurhistorie of monumentenzorg, en met een medewerker die zich bezighoudt met ruimtelijke ordening in het algemeen. De resultaten van de interviews zijn in dit hoofdstuk uiteengezet. Letterlijke uitspraken van de geïnterviewde personen zijn tussen aanhalingstekens geplaatst. Tevens is er als inleiding een kenschets over de gemeente opgenomen. De data over de bevolking dateert van de situatie op 1 januari 2003. Aan het einde van elke paragraaf volgt een korte samenvatting van de situatie per gemeente.

5.1 Bundelingsgebied Harlingen/Franeker

5.1.1 De gemeente Wûnseradiel

De gemeente Wûnseradiel is met 11.957 inwoners een relatief kleine gemeente in de provincie Friesland. Wûnseradiel is een waterrijke gemeente die grofweg tussen de plaatsen Workum, Harlingen en Bolsward ligt. Wûnseradiel grenst aan de gemeenten Harlingen, Franekeradiel, Littenseradiel, Bolsward, Wunseradiel en Nijefurd. In het noordwesten ligt de Waddenzee; aan de westkant het IJsselmeer. Wûnseradiel is een echte plattelandsgemeente. De meeste inwoners zijn te vinden in de plaatsen Witmarsum, Makkum en Arum. Makkum is een zeer bekende watersportplaats en is in de zomer geliefd bij toeristen. Deze gemeente is in het kader van dit onderzoek interessant omdat zij deel uitmaakt van het Belvédèregebied 'Friese Terpen'. Dit gebied strekt zich uit van het westen tot het noordoosten van de provincie Friesland. Het terpengebied is een oud zeekeilandschap dat vanaf de tiende eeuw werd bedijkt. Het landschap bestaat uit een onregelmatige blokverkaveling, bebouwing op terpen en veelal grillige wegen en waterlopen (Nota Belvédère, 1999).



Afbeelding 5.1: Een bewaard gebleven stuk dijk dat deel uitmaakte van de Gouden Halsband. Bron: Provincie Fryslân 2005

Uit de interviews blijkt dat als er gesproken wordt over cultuurhistorie, er in deze gemeente in eerste instantie wordt gedacht aan historische bouwkunde en daarna aan archeologie. Er wordt niet meteen aan historische geografie gedacht. De politiek in de gemeente heeft vooral aandacht voor cultuurhistorie als er problemen op dit gebied zijn. De gemeente doet vooral wat verplicht is op het gebied van de monumentenzorg en archeologie en zeker niet meer dan dat. Er is geen sprake van een proactieve benadering van cultuurhistorie. De gemeente Wûnseradiel heeft ruim 100.000 Euro

beschikbaar voor de restauratie van monumenten. Hiervan is 90.000 Euro afkomstig van het Rijk. De gemeente krijgt dit bedrag omdat zij een zogenaamde 'eigen fonds gemeente'⁹ is.

Uit de interviews blijkt dat er in de gemeente cultuurhistorische waarden zijn die in een hoog tempo verdwijnen. Deze waarden zijn niet beschermd en daardoor "vogelvrij". Het gaat hierbij om objecten als oude Amerikaanse windmolens, wasplaatsen, urinoirs, tolhuisjes en kleine elektriciteitscentrales. Deze objecten zijn bij de provincie niet altijd bekend, volgens een van de medewerkers. Een inventarisatie hiervan zou volgens de medewerker een goed idee zijn. De respondenten wijzen erop dat er in de gemeente belangen spelen die belangrijker zijn dan cultuurhistorische waarden, zoals de landbouw: *"Door het gebrek aan financiële middelen kunnen we lang niet meer alles doen wat we voorheen wel deden. Als ik moet kiezen tussen iets wat de burger concreet ten goede komt of het in stand houden van cultuurhistorische waarden, dan weet ik wel waar het geld naar toe gaat."* Cultuurhistorie staat dus absoluut niet bovenaan het prioriteitenlijstje van de gemeente.

De medewerkers weten van het bestaan van de Nota Belvédère af, maar doen er verder weinig mee. Uitspraken als *"ik heb deze nota ooit eens doorgelezen, maar dat is lang geleden"* illustreren dit. Bij de term 'behoud door ontwikkeling' kan men zich wel iets voorstellen, maar er zijn in deze gemeente volgens de medewerkers geen voorbeelden van. Het feit dat een deel van Wûnseradiel in de Nota Belvédère is aangewezen als Belvédèregebied, heeft geen invloed op het beleid van de gemeente. Wûnseradiel is meer op behoud dan op ontwikkeling gericht. Dit valt deels te verklaren doordat er in deze gemeente geen grote aantallen woningen worden gebouwd. De oppervlakte aan stedelijke uitbreidingen is dan ook klein vergeleken met de buurgemeenten Harlingen en Franeker. De kans dat er cultuurhistorische waarden in een uitbreidingslocatie aanwezig zijn is dan ook kleiner dan bij de buurgemeenten. Er zijn in de gemeente geen stedelijke uitbreidingen geweest waar cultuurhistorische waarden zijn 'ontwikkeld'. De respondenten vinden dat de uitvoerbaarheid van Belvédère laag is. De gemeenten krijgen steeds meer verplichtingen, zoals wetgeving rondom de watertoets en het Verdrag van Malta, maar krijgen hier geen extra budget voor. In het kader van Belvédère zijn er wel subsidies te verkrijgen, maar de aanvraag hiervan is gecompliceerd en de drempel is hoog. Gemeenten moeten aan steeds meer zaken aandacht gaan schenken in hun plannen, dit is vaak heel moeilijk te realiseren. Als voorbeeld wordt een archeologisch onderzoek genoemd in het kader van de bouw van twee woningen. Dit onderzoek heeft de gemeente 30.000 Euro gekost.

Over de cultuurhistorische kaart zegt een van de medewerkers het volgende: *"Ik heb hem wel eens gezien, maar dat is lang geleden. De kaart staat mij niet helder voor de geest"*. De kaart wordt dus niet actief gebruikt door de gemeente. Belangrijk in dit verband is dat het maken van bestemmingsplannen vaak wordt uitbesteed aan het bureau BügelHajema. Na contact te hebben gehad met dit bureau is gebleken dat zowel de FAMKE als de cultuurhistorische kaart worden gebruikt bij het opstellen van plannen. Met name in het vooronderzoek zijn deze kaarten belangrijk, zij geven een goed overzicht van de historie van een gebied. De medewerkster van het bureau vermeldt er wel bij dat de FAMKE meer wordt gebruikt dan de cultuurhistorische kaart. Dit heeft te maken met de wetgeving die voortvloeit uit de Wet van Malta; op historische waarden is minder regelgeving van toepassing dan op archeologische waarden.

Een waardering van cultuurhistorische waarden is volgens de respondenten een goed idee. De respondenten weten niet dat de provincie van plan is een waardering aan de cultuurhistorische kaart te koppelen. Behalve het geven van een waardering aan de elementen van de cultuurhistorische kaart, moet de provincie ook aangeven wat dit voor gevolgen heeft. Indien er wordt gewerkt met een indeling in hoge, midden en lage waarden, moet de provincie aangeven wat er met de lage waarden moet gebeuren. *"Mogen hier ontwikkelingen plaatsvinden? Of toch niet? Wat moet de gemeente doen"*

⁹ Een eigen fonds gemeente is een gemeente die over veel rijksmonumenten beschikt en daardoor rechtstreeks fondsen van het Rijk ontvangt.

met deze waarden?”. Uit het interview komt duidelijk naar voren dat de gemeente behoefte heeft aan duidelijkheid. Er is in de gemeente een grootschalige inventarisatie geweest van cultuurhistorische waarden, in het bijzonder monumenten, in het kader van het Monumenten Inventarisatie Project van de provincie Fryslân. Dit heeft in 1990 plaatsgevonden. Ook is er een boekwerk aanwezig waarin alle panden die onder de beschermde dorpsgezichten vallen, in staan beschreven. Daarnaast is er nog ander boekwerk met alle beschermde monumenten in de gemeente. Met betrekking tot de historische geografie hebben er nooit inventarisaties plaatsgevonden. De gemeente zou in principe wel bereid zijn mee te werken aan een inventarisatie van cultuurhistorische waarden, maar dit hangt af van de financiële middelen die hogere overheden ter beschikking zouden stellen: “Alle partijen zouden baat hebben bij een goede inventarisatie, maar het daadwerkelijk uitvoeren hiervan hangt af van de financiële middelen”.

Volgens de respondenten zijn er geen uitbreidingsplannen waarin cultuurhistorie een grote rol speelt. Er wordt wel altijd archeologische onderzoek verricht als blijkt dat dit gewenst is. Wellicht is er in de toekomst een rol weggelegd voor cultuurhistorie in het uitbreidingsplan Makkum-Noord. Het is overigens nog maar de vraag of dit plan zal worden uitgevoerd. Volgens de respondenten worden cultuurhistorische waarden in het hele planproces meegenomen. De respondenten bedoelen hiermee archeologische en historisch bouwkundige waarden, en niet zozeer historisch geografische waarden

De respondenten erkennen dat er bij de provincie veel kennis aanwezig is. Met betrekking tot sturing vanuit de provincie is het belangrijk dat deze kennis beter wordt ontsloten. Hierin ligt volgens de respondenten vooral de taak van de provincie. De respondenten pleiten voor duidelijkheid en helderheid in de provinciale plannen. Als de provincie duidelijk aangeeft wat zij wil, dan kunnen de gemeenten hier makkelijker uitvoering aan geven. De respondenten zijn tevens van mening dat een grotere vrijheid van de gemeenten de ruimtelijke ordening ten goede zou komen. Dit botst natuurlijk wel met het feit dat de gemeente aan de ene kant duidelijkheid van de provincie wil, maar aan de andere kant vrijheid. Als het gaat om het meer richtinggevend zijn van cultuurhistorie bij stedelijke uitbreidingen, is het volgens de respondenten van belang dat er een waardering aan de cultuurhistorische kaart wordt gekoppeld. Tevens zou er, indien de provincie wil dat cultuurhistorie meer richtinggevend wordt, ook subsidies vanuit de provinciale overheid beschikbaar moeten worden gesteld. *“Als er in het streekplan een kaart komt waarop staat aangegeven dat bepaalde waarden moeten worden ontwikkeld, wie moet dat dan doen? Allemaal leuk en aardig, maar wij als gemeente gaan deze waarden niet ontwikkelen. Als er geld voor komt misschien wel”.*

Er kan worden gesteld dat cultuurhistorie niet een bijzonder belangrijk thema is in deze gemeente. De verplichte exercities ten aanzien van archeologie en de bescherming van monumenten worden uitgevoerd, meer niet. De Nota Belvédère is wel bekend, maar er wordt in de praktijk weinig mee gedaan. Dit geldt ook voor de cultuurhistorische kaart en de FAMKE. Beide respondenten onderschrijven het belang van een waardering van de elementen waaruit de cultuurhistorische kaart bestaat. De gemeente heeft behoefte aan duidelijke uitspraken van de provincie als het gaat om de rol die cultuurhistorie zou moeten spelen in de ruimtelijke ordening, maar tegelijkertijd wil zij wel vrijgelaten worden haar eigen beslissingen te nemen. Het gebrek aan financiële middelen, doordat er allerlei regelgeving op de gemeente afkomt waar zij aan moet voldoen, zorgt ervoor dat cultuurhistorie minder aandacht krijgt dan gewenst is. Wat betreft het richtinggevend zijn van cultuurhistorie bij stedelijke uitbreidingen, kan gesteld worden dat dit in deze gemeente niet aan de orde is.

5.1.2 De gemeente Franekeradiel

De gemeente Franekeradiel telt ruim 21.000 inwoners. Daarvan wonen er ongeveer 13.000 in de stad Franeker. Deze gemeente bevindt zich in het westen van de provincie Friesland en grenst aan de Waddenzee. De gemeente Franekeradiel valt in het Belvédèregebied ‘Friese Terpen’. De gemeente grenst aan de gemeenten Het Bildt, Menaldumadiel, Littenseradiel, Wûnseradiel en Harlingen.

Franekeradiel maakt deel uit van de economische kernzone Westergo, grofweg het gebied tussen Harlingen en Leeuwarden. De stad Franeker is een van de Friese Elfsteden en heeft een beschermd stadsgezicht. Tot 1811 beschikte Franeker over een universiteit, de voormalige academiestad is tegenwoordig echter met name bekend van het Eise Eisinga Planetarium, het Psychiatrisch Ziekenhuis en de kaatstoernooien die hier in de zomer plaatsvinden.

Cultuurhistorie en monumentenzorg vallen onder de afdelingen Bouwen en Milieu. In deze gemeente is een beleidsmedewerker werkzaam die zich bezighoudt met archeologie, cultuurhistorie en het landschap. Cultuurhistorie en archeologie staan los van de monumentenzorg. Het zijn dan ook verschillende medewerkers die zich met cultuurhistorie/archeologie en monumentenzorg bezighouden. Cultuurhistorische waarden zijn volgens de medewerkers *“de verzameling van archeologie, verkavelingpatronen, kruinige percelen, dijken, waterlopen en kwelderwallen”*. Deze medewerkers waren een van de weinigen in de onderzochte gemeenten die een correcte omschrijving konden geven van cultuurhistorische waarden. Op het gebied van archeologie is er geen beleid geformuleerd: *“We moeten nog bepalen wat we op dat gebied gaan doen, er zijn op dit moment financiële problemen in deze gemeente waardoor we er dus niet actief mee bezig kunnen gaan”*. Uiteraard worden archeologische waarden wel in plannen meegenomen. Voor monumentenzorg en restauratie zijn slechts kleine bedragen beschikbaar. Het gaat om een aantal potjes waar minder dan 1000 Euro in zit. De gemeente beschikt over een monumentenverordening, er is geen officiële monumentlijst, maar wel een lijst met beeldbepalende panden. Deze lijst gaat misschien verdwijnen. De gemeente heeft tevens een lijst met rijksmonumenten. Volgens de medewerkers doet de gemeente op cultuurhistorisch gebied *“datgene wat we moeten doen, en meer niet”*. De politiek heeft er geen speciale aandacht voor.

De geïnterviewden kennen de Nota Belvédère. Deze nota is in Franekeradiel beter bekend dan bij de andere twee gemeenten die in het bundelingsgebied Harlingen/Franeker liggen. De medewerkers weten dat in de Nota Belvédère Franekeradiel als bijzonder terpenlandschap is aangewezen. De geïnterviewden zijn tevens op de hoogte van de subsidies die in het kader van Belvédère te verkrijgen zijn. Op de vraag of het feit dat Franekeradiel in de Nota Belvédère als bijzonder terpenlandschap is aangewezen invloed heeft op het beleid van de gemeente, antwoordt een van de medewerkers het volgende: *“Het geeft ondersteuning aan het feit dat hier een belangrijk gebied ligt, en we daar rekening mee moeten houden”*. Echt sprake van invloed is er niet. ‘Behoud door ontwikkeling’ wordt met name toegepast op de bebouwde omgeving. Het gaat dan vooral om het creëren van nieuwe functies in oude gebouwen. Een goed voorbeeld hiervan is het oude station in Tzummarum. Hier is cultuurhistorie het ‘leitmotiv’ geweest. Het station is een monument geworden en op de plaats waar vroeger de rails liepen is een fietspad aangelegd, de oude rails zijn ernaast gelegd.



Afbeelding 5.2: Het oude station in Tzummarum. Bron: www.oudbarradeel.nl

De medewerkers zijn zeer tevreden over de cultuurhistorische kaart en de FAMKE. Beide kaarten *“worden er altijd bijgepakt bij het opstellen van plannen voor stedelijke uitbreidingen”*. Een sterk punt is dat er aan de FAMKE tevens een programma van eisen is gekoppeld. Hierin staat precies welke

acties de gemeenten of projectontwikkelaars met betrekking tot archeologie moeten ondernemen. Beide kaarten worden in de gemeente intensief gebruikt. Uit het interview blijkt dat Franekeradiel de kaart veel gebruikt. Volgens de medewerkers heeft dit onder andere te maken met het feit dat de presentatie van de kaart, een aantal jaren geleden, in de Martinikerk in Franeker heeft plaatsgevonden. De medewerkers benadrukken dat zij ook meerdere malen opgravingen hebben bijgewoond. Hierdoor zijn zij cultuurhistorische waarden meer gaan waarderen. Volgens de geïnterviewden zouden er meer foto's op de cultuurhistorische kaart moeten komen te staan zodat deze als inspiratie kunnen dienen.

De medewerkers zijn van mening dat een waardering van de cultuurhistorische kaart geen toegevoegde waarde heeft: *“Ik vind het niet zo nodig, voor archeologie is een waardering wel handig, maar historisch geografische waarden moet je meer zien als inspiratiebron”*. Volgens de geïnterviewden heeft extra informatie over cultuurhistorische elementen meer toegevoegde waarde dan een waardering. Een waardering zal volgens de geïnterviewden ook niet bijdragen aan een vroegere opname van cultuurhistorische waarden in de planvorming. De gemeente heeft het gehele buitengebied op archeologische waarden laten inventariseren. Dit is in samenwerking met de provincie en het bureau RAAP gedaan. Wat de historische geografische waarden betreft, wordt er per plan geïnterviewd. Franekeradiel beschikt zelf niet over een gemeentedeekkende inventarisatie van deze waarden.

“In de gemeente is er een spanningsveld tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening”. De medewerkers doelen op het feit dat er in Franekeradiel al eeuwen op de oude kwelderwallen wordt gebouwd. In verband met de wetgeving rondom archeologie is dit tegenwoordig veel moeilijker. Dit is eigenlijk een breuk in het cultuurhistorische bebouwingspatroon. Archeologie is volgens de medewerkers *“een moeilijk verhaal omdat het geld kost en niet direct wat oplevert”*. Met betrekking tot historisch geografische waarden in de planvorming vermeldt een van de geïnterviewden dat *“ik me niet kan voorstellen dat je bij een nieuw plan niet kijkt naar hoe de situatie vroeger was. Het geeft aanknopingspunten voor het ontwerp van het plan”*. Bij de voorbereiding van nieuwe plannen zit er iemand aan tafel die verstand heeft van archeologie en cultuurhistorie. Er wordt eigenlijk altijd met een interdisciplinair team gewerkt, elk beleidsveld is vertegenwoordigd.

Er zijn in de gemeente zeker uitbreidingslocaties aanwezig waar cultuurhistorie een rol heeft gespeeld. In de wijk Witzens is een oude weg opgenomen, deze zit ongeschonden in het plan. Dit is de grootste uitbreiding van de afgelopen jaren. Bij bedrijventerrein Kie is een terp in het plan opgenomen. In de nieuwe uitbreidingslocatie Franeker-zuid hebben meerdere cultuurhistorische waarden een rol gespeeld. De Tsjummervaart en het Hitzumberinnenpad worden zoveel mogelijk behouden. Ook is er rekening gehouden met de verkavelingsrichting die van noord naar zuid loopt. Bij uitbreidingen wordt er volgens de geïnterviewden eigenlijk altijd rekening gehouden met oude verkavelingspatronen. Ook bij de nieuwbouw die rondom het oude psychiatrische ziekenhuis Groot Lankum heeft plaatsgevonden, zijn de elzensingels en de waterlopen in het plan opgenomen. De cultuurhistorische kaart wordt bij uitbreidingsplannen altijd geraadpleegd: *“Als er op de kaart oude lijnen staan, dan proberen we deze op te nemen in het plan”*. De laatste jaren is er volgens de ambtenaren veel meer aandacht voor cultuurhistorische waarden.

De geïnterviewden zijn van mening dat de provincie niet hoeft te sturen op een grotere rol voor cultuurhistorische waarden bij stedelijke uitbreidingen: *“We kunnen dat zelf wel, we willen ook flexibel blijven.”* De provincie kan wel een rol spelen door de gemeenten van informatie te voorzien: *“Inventarisaties en beschrijvingen van cultuurhistorische waarden zijn altijd meegenomen, dan weten wij ook weer meer”*. De provincie wordt gezien als uitdrager van een bepaald gedachtegoed, van denkbepelden. Zij moet zich vooral met bovenlokale zaken bezighouden. De gemeente Franekeradiel probeert cultuurhistorische waarden zoveel mogelijk in de planvorming te betrekken, waar mogelijk wordt dit gedaan. Een probleem is dat de gemeente er wat haar financiën betreft niet zo goed voorstaat, Franekeradiel heeft in 2004 onder toezicht van de provincie gestaan. Deze gemeente is

een van de weinige onderzochte gemeenten die cultuurhistorie als beleidsveld heeft aangewezen. De Nota Belvédère is goed bekend bij de medewerkers. De medewerkers maken veelvuldig gebruik van de cultuurhistorische waardenkaart en de FAMKE. Een waardering van de cultuurhistorische waarden zal volgens hen niet leiden tot een grotere rol voor deze waarden in plannen. De provincie hoeft wat de geïnterviewden betreft niet te sturen op het vlak van cultuurhistorie. Volgens hen wordt er in hun gemeente al genoeg aandacht aan cultuurhistorische waarden besteed. De provincie kan wel een rol spelen bij het ontsluiten van kennis en het uitdragen van bepaalde denkbeelden.

5.1.3 De gemeente Harlingen

De gemeente Harlingen is een kleine gemeente, zowel wat grondgebied als wat inwoneraantal betreft. In deze gemeente wonen zo'n 16.000 inwoners. Behalve de stad Harlingen bestaat de gemeente uit twee landelijke dorpen, Midlum en Wijnaldum. De gemeente grenst in het westen aan de Waddenzee en wordt omsloten door de gemeenten Franekeradiel en Wûnserdiel. Harlingen is een van de Friese Elfsteden en is vooral bekend als havenstad. De haven van Harlingen doet dienst als handels-, industrie-, veer- en recreatiehaven. Vanuit Harlingen vertrekken de boten naar Terschelling en Vlieland. Ook de bruine vloot heeft Harlingen als thuishaven. Harlingen valt gedeeltelijk in het Belvédèregebied 'Friese Terpen'. De arts en dichter Simon Stijl noemde zo'n tweehonderd jaar geleden Harlingen ook wel 'Het schoonst juweel der Vriezen'.



Afbeelding 5.3: Luchtfoto van Harlingen met op de voorgrond de haven. Bron: www.harlingen.nl

Cultuurhistorische waarden zijn volgens de geïnterviewden *“dingen uit het verleden, levenskenmerken en herinneringen uit vroegere tijden”*. Monumentenzorg valt onder de afdeling VROM. De gemeente Harlingen is lid van de federatie van grote monumentengemeenten. In de gemeente zijn zo'n vijfhonderd monumenten te vinden. Harlingen beschikt over een monumentenverordening en een gemeentelijke monumentenlijst. Ook is er een lijst met beeldbepalende panden. De gemeente heeft onlangs een aanvraag bij de provincie ingediend voor een subsidie van 125.000 Euro, voor een periode van vier jaar. Harlingen draagt zelf ook 125.000 Euro bij. Tevens is er in de begroting nog een klein bedrag van ongeveer 4.500 Euro beschikbaar. Cultuurhistorie in het algemeen is geen politiek thema, er is echter wel redelijk veel aandacht vanuit de politiek voor monumenten. *“De werkeloosheid is hier hoog, daar is meer aandacht voor, de economische afweging krijgt toch vaak de voorkeur”*. In de gemeente is een historische vereniging aanwezig, maar deze vereniging is volgens de medewerkers niet bijzonder actief.

De medewerkers kennen de Nota Belvédère, maar vermelden dat *“wij er op dit moment niet zoveel mee doen”*. Aan 'behoud door ontwikkeling' wordt eigenlijk niet gedaan; op de locaties waar op dit moment stedelijke uitbreidingen plaatsvinden, bevinden zich volgens de medewerkers geen cultuurhistorische waarden. Harlingen is toch vooral met behoud bezig, en niet met de ontwikkeling van cultuurhistorische waarden. Met betrekking tot Belvédère vermeldt een van de medewerkers dat de binnenstad en de Waddenzee, waar Harlingen aan grenst, beide Belvédèregebied zijn. Hij noemt het Fries terpengebied niet, terwijl dit gebied ook in de Nota Belvédère staat omschreven. De

medewerker is niet van op de hoogte van het feit dat dit gedeelte van de gemeente Harlingen in de Nota Belvédère als waardevol staat omschreven.

De medewerkers kennen de FAMKE en in mindere mate de cultuurhistorische kaart. De FAMKE *“is een ontzettend goede kaart”* volgens een van de geïnterviewden. *“Je kunt snel even kijken of er in een bepaald gebied bepaalde waarden aanwezig zijn”*. Een van de medewerkers is slecht te spreken over de informatie die men kreeg met betrekking tot de vernieuwing van de FAMKE: *“We kregen een brief van drie kantjes waarin werd uitgelegd hoe we met de nieuwe kaart om moeten gaan. Dat werkt toch niet!”*. De geïnterviewden vinden een waardering van de elementen op de cultuurhistorische kaart een slecht idee: *“We kunnen zelf wel bepalen hoe waardevol die elementen zijn. Wat de archeologie betreft kan ik me voorstellen dat er een waardering plaatsvindt, maar voor historisch geografische waarden is dat niet nodig. Dat kan je wel aan de gemeente overlaten”*. De geïnterviewden zijn eigenlijk bang beleidsvrijheid te verliezen. In 1986 heeft een gemeentedeekkende inventarisatie van archeologische waarden plaatsgevonden. Er zijn geen plannen voor een nieuwe inventarisatie van cultuurhistorische waarden. De gemeente heeft sinds kort ook de beschikking over luchtfoto's. *“Deze luchtfoto's zijn digitaal en kunnen we over onze plannen heen leggen”*.

Volgens de geïnterviewden worden cultuurhistorische waarden in de gemeente al voldoende bij de planvorming betrokken. In de afgelopen jaren is het vaak voorgekomen dat cultuurhistorische waarden pas in een laat stadium een rol gingen spelen in de planvorming. Dit was het geval bij de inbreidingslocatie Zuiderhaven. De gemeente heeft destijds een onderzoek naar archeologische waarden in het gebied laten verrichten door bureau RAAP. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat er zich geen archeologische waarden in het gebied bevonden. Toen men eenmaal met de werkzaamheden was begonnen, bleek er echter een oud blokhuis¹⁰ en een scheepswerf onder de grond te zitten. Het plan liep vertraging op en de archeologische waarden konden niet meer in het plan worden ingepast. Hetzelfde is gebeurd bij de uitbreiding van de haven. Daar stuitte men tijdens de werkzaamheden ook op archeologische waarden. De bestuurders waren wel bereid om geld in de opgravingwerkzaamheden te steken. Op het moment dat er bepaalde waarden aan het licht komen, wordt er dus wel rekening mee gehouden. Dit is natuurlijk ook verplicht vanuit de Wet van Malta. Een van de medewerkers merkt op dat *“we er niet beleidsmatig rekening mee houden, wij doen niets met de Belvédèregedachte”*. Plannen hebben vooral een 'ad hoc' karakter.

De medewerkers zien geen sturende rol voor de provincie op het gebied van cultuurhistorie: *“We kunnen het zelf wel, de provincie moet niet teveel op de stoel van de gemeenten gaan zitten”*. De andere geïnterviewde is wel van mening dat de provincie een bijdrage kan leveren door het verzamelen van informatie over cultuurhistorische waarden. Een van de medewerkers onderschrijft het belang van wet- en regelgeving voor het bereiken van bepaalde doelen: *“Wet en regelgeving zijn in ieder geval belangrijk, als deze er niet zijn kun je het in deze gemeente wel schudden”*. Op de vraag hoe de provincie ervoor kan zorgen dat cultuurhistorische waarden meer aandacht krijgen in uitbreidingsplannen, antwoordt een van de geïnterviewden dat inventarisering van waarden, het uitdragen van denkbeelden en duidelijke communicatie richting de gemeente essentieel zijn.

Er zijn in de gemeente Harlingen eigenlijk geen uitbreidingen waar cultuurhistorische waarden een rol hebben gespeeld. Bij de uitbreiding van de haven zijn wel archeologische waarden aan het licht gekomen. Hier kwamen oude kwelderwallen en de resten van een boerderij uit de dertiende eeuw aan het licht. In de komende jaren zal de nieuwe wijk Ludinga worden gebouwd, hier zullen zo'n achthonderd woningen worden gerealiseerd. In het plan spelen cultuurhistorische waarden volgens de geïnterviewden geen rol. Volgens de medewerkers zijn er geen cultuurhistorische waarden in het gebied aanwezig.

¹⁰ Albrecht van Saksen liet in het jaar 1500 een zogenaamd blokhuis in Harlingen bouwen. Dit kasteel moest volgens de verhalen de lokale bevolking in bedwang houden en tevens als bevoorradingspunt voor de legers in de stad dienen.

De gemeente Harlingen doet op het gebied van cultuurhistorie vooral datgene waartoe zij door de wet is verplicht. Voor monumenten is veel aandacht, de oude gebouwen in de binnenstad verkeren in zeer goede staat. Cultuurhistorische waarden zijn niet mede richtinggevend voor stedelijke uitbreidingen, dit thema is nog niet aan de orde in de gemeente Harlingen. De cultuurhistorische kaart wordt niet vaak gebruikt, de FAMKE zo nu en dan. Een waardering van elementen op de cultuurhistorische kaart is volgens de geïnterviewden niet wenselijk. De Nota Belvédère speelt geen rol in het beleid van de gemeente en aan 'behoud door ontwikkeling' wordt niet gedaan. Het feit dat Harlingen in het Belvédèregebied 'Friese Terpen' ligt, heeft ook geen invloed op het beleid en de plannen van de gemeente. De medewerkers zijn van mening dat de provincie niet dwangmatig hoeft te sturen op cultuurhistorie, de gemeente kan het zelf wel af. Informatie over cultuurhistorische waarden is uiteraard altijd welkom en kan zeker bijdragen tot meer aandacht voor cultuurhistorische waarden in de plannen.

5.2 Bundelingsgebied Leeuwarden

Zoals is vermeld in de inleiding is in het bundelingsgebied van Leeuwarden alleen de gemeente Leeuwarden onderzocht. In verband met de beschikbare tijd en de overeenkomsten tussen de kleinere gemeenten in het bundelingsgebied Leeuwarden en de reeds onderzochte andere kleine gemeenten is hiertoe besloten.

5.2.1 De gemeente Leeuwarden

Leeuwarden is wat inwoneraantal betreft de grootste gemeente van Friesland, de gemeente telt ruim 91.000 inwoners. Leeuwarden is de hoofdstad van Friesland, het provinciale bestuur is hier gevestigd en op economisch gebied is de stad koploper in de provincie. Sinds 1996 participeert de stad in het grote steden beleid (GSB) van het Rijk. De gemeente ligt ten noorden van het geografische centrum van de provincie en grenst aan de gemeenten Leeuwarderdiel, Tytsjesteradeel, Boarnsterhim, Littenserdiel en Menaldumadiel. Leeuwarden is een van de elf Friese steden en grenst aan het Belvédèregebied 'Friese Terpen', dat zich ten noorden van de stad bevindt. In de komende jaren wil de stad doorgroeien naar een inwoneraantal van meer dan 100.000 inwoners. Ten zuiden van de stad vinden grootschalige uitbreidingen plaats, de bouw van de wijk Zuiderburen is gedeeltelijk voltooid en binnenkort zal met het nieuwe plan Zuidlanden worden begonnen. In het noorden is de nieuwe wijk Blitsaerd gepland.

Monumentzorg valt onder de afdeling Bouwen en Wonen. Deze afdeling valt weer onder de dienst Stadsontwikkeling en Beheer. Leeuwarden is een grote monumentengemeente, er zijn zo'n 550 monumenten in de stad. De gemeente is een zogenaamde budgethoudende gemeente. Men beschikt over een eigen monumentenverordening en een monumentennota. Er is geen gemeentelijke monumentenlijst, *"daar is nooit in geïnvesteerd"*. Monumenten zijn *"een van de speerpunten van de gemeente Leeuwarden"*. De geïnterviewden kennen de Nota Belvédère. Een van de medewerkers meent dat Leeuwarden de Belvédèreprikkels niet echt nodig heeft. Er wordt al veel met cultuurhistorische waarden in plannen gedaan. Dit ziet men terug in de nieuwe uitbreidingen in het zuiden van de stad. Hier wordt gebruikt gemaakt van de oude verkavelingstructuren, de terpen, de oude sloten en oude padenstructuren. *"Je zou kunnen zeggen dat er in de geest van de nota is gehandeld, zonder dat de nota er is bijgehaald"*. Met de subsidies van Belvédère *"kan de gemeente Leeuwarden weinig"*. Volgens de medewerker zijn de subsidies vooral voor de kosten van plannen rondom cultuurhistorie. Dit zijn relatief kleine bedragen waar volgens een van de geïnterviewden de gemeente Leeuwarden *"niet veel aan heeft"*. De medewerkers zijn het over het algemeen wel eens met de uitgangspunten van de Nota Belvédère.

De cultuurhistorische kaart is bekend bij de medewerkers. Een sterk punt is dat op de kaart niet staat aangegeven welke elementen waardevol zijn en welke niet. *"Voor planvorming in een gebied is het*

mooi om zelf te kunnen beslissen wat waardevol is". Deze medewerker ziet dus niets in een waardering van deze elementen. Volgens een van de medewerkers is de informatie die de gemeente zelf heeft op het gebied van cultuurhistorie nauwkeuriger en breder dan de informatie op de cultuurhistorische kaart. Als eerste indicatie voor welke waarden in een gebied aanwezig zijn, is de kaart *"wel handig"*. De FAMKE is ook bekend bij de medewerkers. De reacties op een waardering van de cultuurhistorische kaart lopen binnen de gemeente Leeuwarden uiteen. Volgens een van de medewerkers draagt een waardering van elementen wel bij aan een grotere rol voor cultuurhistorie in de planvorming. Volgens een andere medewerker is dit gevaarlijk: *"Het maakt de inspiratiebron om ermee om te gaan kapot"*. Net zoals een van de medewerkers van de gemeente Sneek, meent de geïnterviewde dat de kans bestaat dat sommige waarden zullen verdwijnen omdat ze een lage waardering hebben en daardoor minder belangrijk worden gevonden.

Een belemmering voor meer cultuurhistorie in de planvorming is volgens een van de medewerkers dat *"in kleinere plannen niet op een integrale manier wordt gewerkt"*. Cultuurhistorie moet eerder in de planvorming worden opgenomen, vaak gebeurt dit te laat. Bij het uitbreidingsplan Zuiderburen was dit het geval met de archeologische waarden in het gebied. Intern moet er meer communicatie tussen de afdelingen en de medewerkers komen. Cultuurhistorie in het algemeen hoeft in principe geen belemmering te zijn, hoewel archeologische waarden wel vaak voor vertragingen en extra kosten zorgen. *"Er heerst nog wel een mentaliteit dat archeologie vertragend werkt, daar moet verandering in komen, we zijn er intern druk mee bezig"*. Volgens een van de medewerkers *"neemt het aantal componenten waar rekening mee gehouden moet worden drastisch toe"*. Volgens hem is er tegenwoordig meer sprake van 'ontwiklingsplanologie', het zoeken naar een uitbreidingsplek waar zo weinig mogelijk belemmeringen zijn. Cultuurhistorische waarden bieden wel de mogelijkheid voor toegevoegde waarde in plannen: *"De eerste lijnen staan op papier zonder dat je zelf iets hebt hoeven te tekenen"*.

In de uitbreidingsplannen van de laatste tien jaar wordt er in eerste instantie naar het landschap gekeken. Er wordt gekeken naar de cultuurhistorische context en naar hoe het landschap is ontstaan. Deze aspecten spelen een grote rol bij het opzetten van het stedenbouwkundige plan. In het plan Zuiderburen is nadrukkelijk rekening gehouden met de terpen die in het gebied aanwezig zijn. Archeologische waarden kwamen echter pas in een laat stadium in de planvorming. In dit gebied waren vijftien terpen aanwezig, twee daarvan zijn uitgespaard. Volgens een van de ambtenaren *"niet zozeer omdat Leeuwarden dat wou, maar meer vanuit de wetgeving rondom het Verdrag van Malta"*. De gemeente had hier liever woningen gerealiseerd. In de nota van uitgangspunten stond ook niet dat er in de nieuwe wijk rekening moest worden gehouden met de terpen en de boerderijen. Het bureau dat bij het project was betrokken, heeft hier echter wel voor gekozen. Dit bureau heeft op een creatieve manier ingespeeld op de aanwezige cultuurhistorische waarden. De geïnterviewde erkent wel dat cultuurhistorische waarden een plan meerwaarde kunnen geven, maar binnen de projectontwikkeling wordt dit vaak niet als zodanig erkend. De hoofddoelstelling is het terugverdienen van de kosten. Uiteindelijk hebben archeologische waarden toch nog een grote rol in dit plan gespeeld.

In het nieuwe plan Zuidlanden spelen cultuurhistorische componenten een grote rol. Voor de realisatie van dit plan is een zogenaamde Gemeentelijke Exploitatie Maatschappij opgericht. De gemeente Leeuwarden participeert hierin voor vijftig procent, 'de markt' neemt de overige vijftig procent voor haar rekening. De plannen voor deze wijk zijn door de gemeente Leeuwarden in samenwerking met stedenbouwkundig bureau BGSV uit Rotterdam opgesteld. Cultuurhistorische waarden zijn in dit plan ontegenzeggelijk richtinggevend geweest. Het concept is geënt op de verschillende landschapstypen van het gebied. Er zijn drie verschillende landschappen te onderscheiden: Het Middelsee¹¹ landschap, waarin sprake is van een rationele verkaveling door de invloed van de landbouw, een

¹¹ De Middelsee is een open zeearm die in vroegere tijden tot diep in het Fries land reikte. De drooglegging van deze zeearm vond plaats in de eeuwen na het jaar 1000.

kwelderwallen/terpenlandschap en een veenlandschap. In het nieuwe plan is nadrukkelijk rekening gehouden met de landschapstypen. Zij dienen als basis voor het stedenbouwkundige plan.



Afbeelding 3.4: Het uitbreidingsplan Zuidlanden in Leeuwarden. Bron: Provincie Fryslân 2005

Oude dijken worden in het plan ingepast en gaan dienen als wandel- en fietspaden. Het Jacobspad, een oude pelgrimsroute, zal duidelijk herkenbaar in de nieuwe wijk terugkomen. In het kader van dit nieuwe plan heeft men een studie verricht naar de kenmerkende aspecten van Friese dorpen. Een van de kenmerkende aspecten van Friese dorpen is het zogenaamde overpad. Een overpad is een pad dat door de tuinen van woningen loopt, en waar een ieder gebruik van kan maken. In het nieuwe plan Zuidlanden zullen er van dit soort paden worden aangelegd. Ook de oude terpen in het gebied krijgen aandacht. Zij gaan dienen als scheiding tussen de verschillende buurten van de nieuwbouwwijk. Zuidlanden zal bestaan uit elf van deze oude Friese 'buurtschappen'. De Friese dorpstypologie heeft als basis gediend voor het ontwikkelen van de wijk. Oude namen die in het gebied voorkomen spelen een rol in het nieuwe plan. Een van de buurschappen zal Techum gaan heten, dit is de oorspronkelijke naam van een van de boerderijen in het gebied. Een ander buurschap zal de naam Japicswoude meekrijgen, deze naam is afgeleid van het Jacobspad dat door het gebied loopt. De cultuurhistorische kaart is veelvuldig bij de opstelling van dit plan geraadpleegd, door de gemeente, maar ook door het stedenbouwkundig bureau. Er is in het bijzonder gekeken naar de oude historische paden die door dit gebied lopen. Het stedenbouwkundig bureau heeft zelfs een hele studie naar de geschiedenis van het plangebied laten verrichten. Het idee om cultuurhistorische waarden een grote rol in dit plan te laten spelen, is *"in een wisselwerking tussen de gemeenten en het bureau ontstaan"*. Volgens een van de geïnterviewden die betrokken is bij realisatie van Zuidlanden, is deze wijk een reactie op het grootschalige en anonieme karakter van VINEX-locaties. De wijk Zuidlanden is in Friesland het beste voorbeeld van een wijk waar cultuurhistorische waarden een grote rol (zullen) spelen.

Het 'populariseren' van cultuurhistorie kan ertoe bijdragen dat er meer aandacht komt voor cultuurhistorie in de plannen. Hiermee bedoelt de ambtenaar dat indien er veel 'reclame' is voor cultuurhistorie, er ook meer cultuurhistorische waarden in de plannen zullen worden opgenomen. De provincie kan hieraan bijdragen door media-aandacht te creëren, of door bijvoorbeeld verhalen te publiceren over de geschiedenis van bepaalde gebieden: *"iets wordt pas gewaardeerd als het wordt gepopulariseerd"*. Friesland heeft prachtige identiteiten die zich goed hiervoor lenen, zoals de Friese Wouden, het Terpengebied en de Greidhoeke. Volgens een van de medewerkers is de belangrijkste taak van de provincie op het gebied van cultuurhistorie het verzamelen van gegevens en het uitdragen van bepaalde denkbeelden: *"Kennis over bepaalde gebieden is van wezenlijk belang, je moet het gebied in de vingers krijgen"*. Een van de geïnterviewden onderschrijft de rol van de provincie als hogere overheid die de gemeenten tot bepaald beleid aan kan zetten: *"Ik heb gemerkt dat als er plannen in de stad worden gemaakt, er wordt aangehaakt bij het beleid van hogere overheden. Als daarin staat dat cultuurhistorie en het eigene van Friesland prominent aanwezig moeten zijn, dan zal dat zijn weerslag hebben op het gemeentelijke niveau"*. Het is wel van belang dat de gemeente

bepaalde waarden zelf kan interpreteren, zonder verplichting van bovenaf. Op het moment dat de gemeente weloverwogen keuzes maakt, moet de provincie het wel eens zijn met de gekozen richting. De gemeentelijk ambtenaren zijn van mening dat de relatie met de provincie op het vlak van de ruimtelijke ordening de laatste jaren bijzonder goed is. Dit is in het verleden wel een anders geweest.

Als laatste vraag is de medewerkers gevraagd hoe de provincie kan bijdragen aan meer aandacht voor cultuurhistorie in uitbreidingsplannen. Volgens een van de geïnterviewden moet de provincie in het streekplan zware randvoorwaarden neerzetten, gemeenten vragen nu eenmaal om regels: *“Bij gemeenten is het vaak aardig als cultuurhistorie toevallig kan worden meegenomen, maar als het even niet uitkomt, dan gebeurt dit niet”*. Kwaliteiten van bepaalde landschappen moeten nauwkeuriger worden beschreven en benoemd en er moet minder op een behoudachtige manier met cultuurhistorie worden omgegaan. Er moet meer nagedacht worden over de ontwikkelingsmogelijkheden van cultuurhistorische waarden. Een van de gemeentelijke ambtenaren kan zich goed vinden in de identiteiten die in de provincies Noord-Holland en Gelderland zijn beschreven. Volgens hem is dat een goede manier om de aandacht op cultuurhistorische waarden te vestigen.

In de gemeente Leeuwarden is duidelijk veel aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingsplannen. In de nieuwe wijk Zuidlanden zullen cultuurhistorische elementen een grote rol gaan spelen. Er kan geconcludeerd worden dat deze waarden mede richtinggevend zijn geweest voor de plannen. Zuidlanden is op dit moment het beste voorbeeld van de toegevoegde waarde die cultuurhistorie in ruimtelijke plannen kan spelen. De Nota Belvédère is bekend bij de medewerkers, men kan zich vinden in de uitgangspunten. De nota speelt geen directe rol bij de opstelling van plannen, maar men heeft wel aandacht voor cultuurhistorische waarden. De cultuurhistorische kaart en de FAMKE worden door de gemeente vaak geraadpleegd bij het opstellen van nieuwe plannen. De meningen over een waardering van de cultuurhistorische kaart lopen binnen de gemeente uiteen. Volgens een van de geïnterviewden is het een goed idee, een andere medewerker vindt dit niet verstandig. De inspiratie die van ongewaardeerde elementen uitgaat, moet niet verloren gaan. Volgens een van de medewerkers is het ‘populariseren’ van cultuurhistorie een goede manier om de aandacht op cultuurhistorische waarden te vestigen. De provincie moet zoveel mogelijk kennis over cultuurhistorie ontsluiten. Het verzamelen van kennis en het uitdragen van bepaalde denkbeelden over cultuurhistorie door de provincie is een goede manier om cultuurhistorische waarden een grotere rol in de plannen te laten spelen. Er zou tevens meer nadruk moeten worden gelegd op de identiteiten de provincie Friesland rijk is.

5.3 Bundelingsgebied Dokkum

5.3.1 De gemeente Dongeradiel

Deze gemeente telt bijna 25.000 inwoners, waarvan er ongeveer 14.500 in de stad Dokkum wonen. Dokkum is een van de Friese elf steden, naast deze hoofdplaats zijn er nog zevenentwintig grotere en kleinere kernen in de gemeente. Dongeradiel bevindt zich het noordoosten van de provincie Friesland en grenst aan de gemeenten Ferwerderadiel, Dantumadiel en Kollumerland. In het oosten van de gemeente bevindt zich de Laauwersmeer, een natuurgebied dat onlangs is verkozen tot het op twee na mooiste gebied van Nederland. Het dorpje Paessens-Moddergat, dat in het noorden van de gemeente ligt, werd overigens tweede bij deze verkiezing. Dongeradiel is een overwegend agrarische gemeente met een rijk cultuurhistorisch karakter. Dit komt tot uitdrukking in de aanwezige terpen en de beschermde stads- en dorpsgezichten. Een groot deel van de gemeente valt in het Belvédère gebied ‘Friese Terpen’.

Cultuurhistorie heeft volgens een van de medewerkers betrekking op *“monumenten, archeologie en beeldbepalende structuren”*. Monumentezorg *“is wat verspreid door de organisatie heen”*. De afdelingen bouwzaken en bouwkunde houden zich er beide mee bezig. Archeologie is bij ruimtelijke ordening ondergebracht. Op cultuurhistorisch vlak *“speelt er nogal wat in de gemeente, met name in het centrum”*. Dit heeft te maken met het feit dat in 2004 de moord op Bonifatius werd herdacht. In dat jaar was het 1250 jaar geleden dat Bonifatius in Dokkum werd vermoord. In dit kader is er een Bonifatiusroute uitgestippeld in het centrum van de stad.



Afbeelding 5.5: Cultuurhistorie in de stad Dokkum. Bron: Provincie Fryslân

Er is in de gemeente geen nota over monumenten of erfgoed. *“Wat betreft de monumenten is er niet zoveel in beleid vastgelegd”*. Er is geen monumentenverordening en geen gemeentelijke monumentenlijst. *“We hebben wel een lijst met beeldbepalende panden, maar daar doen we niet zoveel mee”*, volgens een van de geïnterviewden. Er is vanuit de gemeente dan ook geen subsidie beschikbaar voor beeldbepalende panden. Er wordt nog wel subsidie verleend voor rieten daken, maar ook dat staat onder druk doordat er volgens de medewerker steeds minder geld beschikbaar is: *“Er zijn momenteel veel bezuinigingen, dus ook op monumentengebied”*. In Dongeradiel zijn wel veel rijksmonumenten aanwezig, de gemeente is een zogenaamde budgethoudende gemeente. De politiek is voornamelijk geïnteresseerd in historische bouwkunde, en niet zozeer in archeologie en historische geografie. In de gemeente bestaat een aantal historische verenigingen, deze leiden echter een slapend bestaan. De gemeente wil de komende tijd de relatie met deze verenigingen weer nieuw leven inblazen. Ook moet volgens de medewerkers de communicatie met de burgers over cultuurhistorische projecten worden verbeterd.

Een van de medewerkers heeft een Belvédèrekursus gevolgd. De gemeenten Dongeradiel en Sneek zijn de enige gemeenten waar een ambtenaar werkzaam is die een dergelijke cursus heeft gevolgd. De medewerkers kunnen zich zeker vinden in de uitgangspunten van de Nota Belvédère, en proberen deze dan ook waar mogelijk toe te passen. Het is volgens hen wel vaak moeilijk om een ontwikkelingsgerichte manier met cultuurhistorische waarden om te gaan. Als voorbeeld wordt een terp genoemd die zich in de nieuwe uitleglocatie van de stad bevindt. Deze terp is een rijksmonument, daar kan weinig aan ontwikkeld worden. Op de vraag of de gemeente meer met behoud of meer met ontwikkeling bezig is, antwoordt een van de geïnterviewden dat *“tot nu toe het gemeentelijke beleid heel erg gericht was op herstel en behoud, maar je ziet nu toch dat er een omslag plaatsvindt richting ontwikkeling”*.

De FAMKE is bij de twee geïnterviewden bekend en wordt veelvuldig gebruikt bij het opstellen van plannen. De cultuurhistorische kaart wordt niet gebruikt, een van de medewerkers wist zelfs niet van het bestaan van deze kaart af. Men onderschrijft wel dat de kaart in principe handig is, en dat bij de opstelling van het landschapontwikkelingsplan de kaart wellicht gebruikt gaat worden. Het probleem is volgens een van de medewerkers dat er vanuit de wet geen reden is om de cultuurhistorische kaart te gebruiken, in tegenstelling tot de FAMKE: *“Zolang het geen verplichting is, wordt er toch laks mee omgegaan, het wordt pas gemeengoed als het een verplichting is”*. Waardering van de

cultuurhistorische kaart zal er volgens een van de medewerkers niet toe leiden dat deze meer of minder wordt gebruikt. Op dit moment wordt de kaart, zoals eerder is vermeld, eigenlijk niet gebruikt. Dit betekent niet dat er geen aandacht is voor historisch geografische waarden. De informatie haalt men bijvoorbeeld uit historische atlassen. Wat de historische bouwkunde betreft, gebruikt men de monumentenlijst. De andere geïnterviewde is van mening dat waardering wel een goed idee is, mits de gemeente in het proces van waardering wordt betrokken: *“De oude slaperdijk van het Laauwersmeer is nu bijvoorbeeld niet meer beschermd, dat zou wel moeten. Het waterschap heeft deze aan de boeren verkocht”*. Indien deze dijk een hoge waarde krijgt op de kaart, kan hij beter beschermd worden.

De gemeentelijke ambtenaren wijzen erop dat Dongeradiel een van de gemeenten is met de meeste archeologische waarden in de provincie Friesland. Een aantal jaren geleden is er in samenwerking met de provincie een inventarisatie van archeologische waarden gedaan. Bureau RAAP heeft dit uitgevoerd. Ook voert de gemeente archeologisch onderzoek uit voor gebieden die zij in eigendom heeft en waar uitbreidingsplannen voor zijn. Op deze manier probeert men zoveel mogelijk planvertragingen te voorkomen. In het kader van het nieuwe landschapontwikkelingsplan zullen historisch geografische waarden worden geïnventariseerd.

De belangrijkste uitbreiding die op dit moment plaatsvindt in de gemeente Dongeradiel is het nieuwe plan de Trije Terpen. Deze nieuwbouwwijk zal de komende jaren ten zuidwesten van de stad Dokkum verrijzen. Zoals de naam al doet vermoeden, is er in dit gebied een terp aanwezig. De besluitvorming rondom deze terp is een gevoelige kwestie, omdat de gemeente eigenlijk op deze plaats wilde gaan bouwen, maar dat niet kan wegens de vigerende wetgeving rondom archeologie. Volgens een van de geïnterviewden *“is er in dit gebied een spanningsveld ontstaan tussen cultuurhistorische waarden en de woningbouw”*. In de plannen is uitdrukkelijk rekening gehouden met de landschappelijke structuur van het gebied. Het verkavelingspatroon, dat van west naar oost loopt, heeft samen met het slotenpatroon als onderlegger voor het plan gediend. Interessant in dit kader is dat een advies van Novem¹² met betrekking tot het verkavelingspatroon van de nieuwe wijk, door de gemeente is genegeerd. Novem had een noord-zuid verkaveling voor het nieuwe plan aangeraden, in verband met de optimale situering van zonnepanelen. De oorspronkelijke landschappelijke structuur was echter voor de gemeente belangrijker voor het plan dan het advies van Novem. In het nieuwbouwplan Kooilanden is de verkavelingsstructuur gericht op een eendenkooi die zich net buiten de stad bevindt. Dit plan is zo'n vijftien jaar geleden ontwikkeld. Een cultuurhistorische waarde, in dit geval de eendenkooi, is in dit plan mede richtinggevend geweest voor de ontwikkeling. Ook al voordat de Nota Belvédère uitkwam, was er aandacht voor cultuurhistorische waarden als onderlegger voor nieuwe plannen.

In de komende jaren wordt er een recreatiedorp in het noordoosten van de gemeente ontwikkeld. Het plan wordt aan de rand van het Lauwersmeer, in de nabije omgeving van de plaats Oostmahorn gerealiseerd. In dit nieuwe dorp, Esonstad genaamd, worden zo'n 250 woningen in de *“oude Friese stijl”* gebouwd. Als de bouw klaar is, moet er een 'oud' vestingstadje zijn ontstaan. Cultuurhistorie speelt hierbij een grote rol en dus heeft als basis voor het plan gediend. Er komt zelfs een 'oud' stadsplein en een 'oud' waaggebouw.

Cultuurhistorische waarden worden tegenwoordig veel vaker en vroeger in de planvorming meegenomen dan een aantal jaren geleden. Archeologie wordt nu nog wel als een belemmering gezien omdat er veel kosten mee gemoeid zijn en plannen vertraging oplopen. Bij de actualisatie van bestemmingsplannen is er veel aandacht voor landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De gemeente wil het aantal bestemmingsplannen terugbrengen van zestig naar vier. Ook zal er binnenkort een landschapontwikkelingsplan worden opgesteld. In dit kader zullen cultuurhistorische en landschapswaarden worden geïnventariseerd. De inventarisatie zal als basis dienen voor het

¹² Novem is de Nederlandse organisatie voor energie en milieu. Deze instantie is een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken. De missie van Novem is werken aan een duurzame samenleving, zowel in Nederland als daarbuiten.

landschapsonwikkelingsplan. Het belang van een vroege inventarisatie van cultuurhistorische waarden wordt onderschreven. Dit is onontbeerlijk voor meer aandacht voor cultuurhistorie in ruimtelijke plannen. De gemeente kan door een vroege signalering van cultuurhistorische waarden veel voordeel behalen bij het opstellen van toekomstige plannen. Ook wordt benadrukt dat het streekplan een rol kan spelen bij het eerder opnemen van cultuurhistorische waarden in de planvorming. In het streekplan kunnen suggesties gedaan worden over welke waarden beschermd moeten worden en de gradaties van de bescherming.



Afbeelding 5.6: 'Oude' gevels in het toekomstige recreatiedorp Esonstad, bron: www.esonstad.com

De gemeentelijke ambtenaren wijzen op het feit dat indien de provincie harder wil sturen op cultuurhistorie, in het bijzonder op historisch geografische waarden, er wel iets tegenover moet staan. Zij wijzen op het feit dat er de laatste jaren al heel veel op het bordje van de gemeenten is terechtgekomen en de financiële middelen steeds beperkter worden. De provincie zou meer sturing moeten compenseren met subsidies. Als er meer aandacht moet komen voor cultuurhistorische waarden in gemeentelijke plannen, dan moet de provincie dat in overleg met de gemeenten doen, en *“niet keihard van bovenaf allerlei maatregelen gaan opleggen”*. De provincie zou ook meer van zich moeten laten horen op het gebied van cultuurhistorische waarden. Hierbij wordt bedoeld op een gesprek met een landschapsarchitect van de provincie. In dit gesprek had volgens een van de geïnterviewden de provinciale ambtenaar de mogelijkheden van de cultuurhistorische kaart moeten benadrukken. Dit is niet gedaan, terwijl dit volgens de gemeentelijke ambtenaar wel relevant was geweest. De geïnterviewde liet overigens weten dat de provinciale ambtenaar zelf ook van mening was dat de provincie een wat meer proactieve rol zou moeten aannemen met betrekking tot waardevolle landschappelijke waarden. Ook vindt een van de geïnterviewden dat de provincie zich op het gebied van archeologie teveel met details bezighoudt. Volgens een van de geïnterviewden was het project 'Boerderijerven', dat in het kader van Belvédère is uitgevoerd, een goed voorbeeld van een geslaagd project. Dit soort initiatieven zou de provincie vaker moeten nemen. Ze hebben een goede voorbeeldfunctie en dat is volgens een van de medewerkers juist datgene wat nodig is om cultuurhistorie een grotere rol te laten spelen in de gemeentelijke plannen.

De gemeente Dongeradiel is zich bewust van de rol die cultuurhistorische waarden in ruimtelijke plannen kunnen spelen. Het is een van de weinige gemeenten die cultuurhistorische waarden veel aandacht geven. De medewerkers zijn goed op de hoogte van het gedachtegoed van Belvédère en proberen dit waar mogelijk toe te passen. Waardering van historisch geografische waarden kan volgens een van de medewerkers een goede zaak zijn. Volgens de andere medewerker zal een waardering van elementen niet teweegbrengen dat de gemeente meer met deze waarden gaat doen. Uit de interviews blijkt dat de gemeente indien mogelijk cultuurhistorische waarden al een rol laat spelen in ruimtelijke plannen. Waardering zal hier weinig aan veranderen. De gemeente heeft in principe niets tegen meer sturing van de provincie als dit maar in overleg met de gemeente gebeurt en er ook financiële tegenprestaties aan worden gekoppeld. Op meer wetgeving zit de gemeente niet te wachten.

5.3.2 De gemeente Dantumadiel

Deze gemeente telt bijna 20.000 inwoners en grenst aan de gemeenten Dongeradiel, Ferwerderadiel, Tytsjerksteradiel, Achtkarspelen en Kollumerland. De gemeente bevindt zich in het noordoosten van de provincie Friesland. Grofweg kan gesteld worden dat de gemeente in het gebied tussen Leeuwarden, Dokkum en Drachten ligt. De hoofdplaats Damwoude ligt op vier kilometer afstand van de stad Dokkum. Dantumadiel is een echte plattelandsgemeente. De drie grootste dorpen zijn Damwoude, met 5.800 inwoners, Veenwouden, waar 3.800 personen wonen en Zwaagwesteinde met 5.100 inwoners. Het gebied kent een grote verscheidenheid in bodemtypes. In de zandgebieden zijn vele elzensingels en kleine bosjes aanwezig die het landschap een kleinschalig karakter geven. Het laagveengebied is vrij open en waterrijk. Het kleigebied in het noorden van de gemeente is open. Hier wordt het weidse landschap slecht op enkele plaatsen onderbroken door een enkele boerderij, een bosje of een hoogspanningsleiding (Gemeente Dantumadiel, 2003, p.3).

Cultuurhistorie is volgens de medewerker die zich bezighoudt met de monumentenzorg niet echt een thema in de gemeente. De gemeente beschikt over een monumentenverordening, maar volgens een van de geïnterviewden is dat *“een hele summiere, van één of twee pagina’s”*. Er zijn in Dantumadiel geen gemeentelijke monumenten aangewezen, maar de gemeente kent wel een aantal rijksmonumenten. De politiek wil geen gemeentelijke monumentenlijst opstellen omdat zij geen geld hieraan wil besteden. Indien er een gemeentelijke lijst komt, moeten er subsidies aan worden gekoppeld. Zo nu en dan worden er wel restauraties gefinancierd, maar dit heeft een ad hoc karakter. Er vindt op het gebied van cultuurhistorie geen samenwerking met de buurgemeenten plaats. Er is wel een regiovisie opgesteld in samenwerking met de noordoostelijke gemeenten.

De Nota Belvédère is net zoals in de andere kleine gemeenten niet zo bekend in Dantumadiel: *“Ik heb er wel eens van gehoord, maar weet niet precies wat het inhoudt”*. De gemeente heeft in 2003 wel meegewerkt aan een project in het kader van de Belvédèresubsidie. Dit project is door de provincie Fryslân geïnitieerd, het initiatief kwam niet bij de gemeente vandaan. In eerste instantie had de provincie de gemeente Littenserdiel geselecteerd, omdat er in deze gemeente veel archeologische waarden aanwezig zijn. Deze gemeente wilde echter niet meewerken. De provincie heeft daarna de gemeente Dantumadiel benaderd of zij wèl bereid was mee te werken. Dit bleek het geval te zijn. In het nieuwe landschapsbeleidsplan van de gemeente Dantumadiel heeft cultuurhistorie een nadrukkelijke plaats gekregen. Dit landschapsbeleidsplan moet als onderlegger voor het nieuwe bestemmingsplan gaan dienen. De gemeente Dantumadiel heeft tevens een intentieverklaring getekend waarin staat dat de gemeente cultuurhistorische waarden meer bij de planvorming en de inrichting van plannen zal gaan betrekken. Volgens de cultuurhistorische ambtenaar van de provincie heeft de gemeente Dantumadiel wel aan het project meegewerkt maar was er wel veel overtuigingskracht van de provincie voor nodig.

De medewerker die belast is met monumentenzorg kent de cultuurhistorische kaart niet. Ook kent hij de FAMKE niet. De medewerker die belast is met ruimtelijke ordening heeft toevallig in dezelfde week dat het interview werd afgenomen, een uitleg gehad over de FAMKE. De provinciaal archeoloog heeft deze uitleg verzorgd. De geïnterviewde was uitermate positief over de uitleg rondom de werking van de nieuwe archeologische kaart. Hij kwam hier meerder malen op terug tijdens het gesprek. Hij onderkent dat de nieuwe versie van de FAMKE een hele verbetering is ten opzichte van de oude versie. De ambtenaren die zich bezighouden met de Artikel 19¹³ procedures maken wel gebruik van de kaart, vermeldt een van de medewerkers. Volgens een van de ambtenaren is de koppeling van een waardering aan de cultuurhistorische kaart een goede zaak. Hierdoor zal het makkelijker worden om

¹³ Het college van burgemeester en wethouders heeft op grond van Artikel 19 de bevoegdheid om op toekomstig ruimtelijke ordeningsbeleid vooruit te lopen. Er wordt dan vrijstelling verleend van een geldend bestemmingsplan. Van deze mogelijkheid kan gebruik gemaakt worden indien de afwijking stedenbouwkundig verantwoord wordt geacht, uiteraard als er ook uit het oogpunt van andere disciplines daartegen geen bezwaar bestaat. Na verkregen instemming van het provinciale bestuur (de zogenaamde verklaring van geen bezwaar) kan vervolgens de bouwvergunning verleend worden.

beslissingen over cultuurhistorische waarden te nemen. *“Je zou het bij afwegingen makkelijker kunnen meenemen”*.

Archeologische waarden worden in Dantumadiel toch nog vaak gezien als een belemmering, archeologie werkt vertragend. Bij uitbreidingen is de woningbouw richtinggevend, cultuurhistorie niet, benadrukt de geïnterviewde. Op het moment dat de bestuurders meer aandacht voor cultuurhistorie hebben, zullen cultuurhistorische waarden wellicht vaker in de plannen worden meegenomen. Er zijn in de gemeente eigenlijk geen plannen tot stand gekomen waar cultuurhistorische waarden mede richtinggevend zijn geweest. In het nieuwe plan van Damwoude komt er wel meer aandacht voor. De medewerker wijst erop dat er in de gemeente Dantumadiel relatief weinig uitbreidingsplannen zijn. In de buurgemeenten Dongeradiel, met als hoofdplaats Dokkum, worden grotere uitbreidingen gerealiseerd. Bureaus worden niet expliciet gevraagd aandacht te besteden aan cultuurhistorische waarden in hun plannen. Voor archeologie is er altijd aandacht omdat het Verdrag van Malta hierop van toepassing is. *“Af en toe komen er wel initiatieven van bureaus waarbij cultuurhistorische waarden een rol spelen”*. In het nieuwe uitbreidingsplan van Damwoude *“is het wel de bedoeling dat er aandacht wordt besteed aan het verkavelingspatroon en het coulisselandschap”*. Het initiatief hiervoor komt bij de gemeente en het bureau vandaan. Ook is er in dit plan aandacht voor het oude slotenpatroon en het verkavelingspatroon ter plekke.

Een van de medewerkers vindt dat *“de rol van de provincie in het algemeen wel wat terughoudender zou mogen zijn”*. Hij onderschrijft wel dat er een positieve ontwikkeling gaande is: *“Ik bespeur wel een verandering, zoals het ambtelijke overleg¹⁴ dat heeft plaatsgevonden. Er is meer samenwerking, het wordt interactiever”*. Met betrekking tot het ambtelijke overleg vermeldt een van de geïnterviewden dat er meerdere gemeenten zijn die vinden dat de provincie toch wel heel erg aan haar eigen opinie vasthield tijdens deze ronde. Als de provincie wil dat cultuurhistorische waarden een grotere rol gaan spelen in de uitbreidingsplannen van de gemeenten, is het van belang dat ook het bestuur hiervoor warm wordt gemaakt. *“Ga nou eens langs bij de raad om die warm te maken voor cultuurhistorie. Wij kunnen wel van alles voorstellen, maar er moet wel draagvlak worden gecreëerd”*. Draagvlak creëren bij de bestuurders is volgens de ambtenaren een goede manier om meer aandacht voor cultuurhistorie te verkrijgen.

Voor Dantumadiel geldt eigenlijk hetzelfde als voor Wûnseradiel, Wymbritserdiel en Opsterland. Deze kleine plattelandsgemeenten zijn goed vergelijkbaar. Cultuurhistorie is geen belangrijk thema in deze gemeente. Cultuurhistorie, en dan met name de archeologie, wordt toch nog vaak als een belemmering gezien. Een positieve ontwikkeling is dat er in het nieuwe plan van Damwoude, volgens de medewerkers, meer aandacht zal komen voor cultuurhistorische waarden. Ook de medewerking die is verleend in verband met het Belvédèreproject in deze gemeente is een positieve ontwikkeling. De Nota Belvédère is niet echt bekend bij de ambtenaren. De FAMKE wordt vooral door de plantoetsers gebruikt in verband met de wetgeving rondom het Verdrag van Malta. De cultuurhistorische kaart wordt weinig gebruikt. De ambtenaren zijn van mening dat een waardering van de cultuurhistorische kaart wel kan bijdragen aan meer aandacht voor de cultuurhistorische waarden in de gemeente. De provincie moet zich vooral niet teveel bemoeien met de ruimtelijke ordening van de gemeente. Er heerst een beetje een houding van ‘blijf van mijn erf af’.

¹⁴ Overleg dat heeft plaatsgevonden in het kader van het nieuwe streekplan in oktober 2004 tussen de Friese gemeenten en de provincie Fryslân.

5.4 Bundelingsgebied Drachten

5.4.1 De gemeente Opsterland

Deze gemeente telt bijna 30.000 inwoners en maakt deel uit van het bundelingsgebied Smallingerland/Opsterland. De gemeente ligt in de oostelijke helft van Friesland en valt gedeeltelijk in de zogenaamde Friese Wouden. De gemeente ligt in een landschappelijk aantrekkelijk gebied tussen Drachten en Heerenveen met steden als Leeuwarden, Assen en Groningen op korte afstand. Opsterland grenst aan de gemeenten Oostelingwerf, Heerenveen, Boarnsterhim en Smallingerland. Beesterzwaag neemt als hoofdplaats een bijzondere positie in. In de omgeving van de dorpen Olterterp, Wijnjewouden, Bakkeveen en Beesterzwaag zijn in het verleden vele bossen en landgoederen aangelegd. Deze bossen zijn echter niet karakteristiek voor het Opsterland van zo'n 250 jaar geleden. De bossen zijn een aardig voorbeeld van door de mens gemaakte cultuurhistorie. Door de laagveenontginningen in het westen van de gemeente ontstonden vele plassen en poelen. Deze werden in de negentiende en twintigste eeuw drooggelegd. De geschiedenis van de veenafgravingen in dit deel van Friesland is een geschiedenis van grote armoede, onrust en menselijk lijden.

De gemeente Opsterland heeft geen specifiek beleid op het gebied van cultuurhistorie. Er is geen nota over cultuurhistorie, erfgoed of monumentenzorg. De gemeente heeft wel een monumentenverordening. *"We doen niets extra's bovenop datgene wat we wettelijke verplicht zijn"*. Er is een lijst met beeldbepalende panden, maar deze is *"al een jaar of twintig oud"*. De lijst heeft geen status, er zijn dan ook geen subsidies aan verbonden. De gemeente beschikt wel over lijst met rijksmonumenten. Opsterland kent een rijke variatie aan landschapstypen. Een probleem met het behoud van historisch geografische waarden is dat sommige boeren deze waarden als hinderlijk beschouwen. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld boomwallen die men wil kappen in verband met perceelvergroting. Dit gebeurt ook vaak zonder dat de gemeente er van op de hoogte wordt gebracht. Er zijn in deze gemeente, bijvoorbeeld in vergelijking met een gemeente als Sneek, niet bijzonder veel cultuurhistorische waarden aanwezig. Wellicht dat als gevolg hiervan het cultuurhistorische besef dan ook relatief laag is.

De Nota Belvédère is wel bekend en de medewerker *"heeft deze wel eens gelezen, maar dat is lang geleden"*. *"Onze gemeente is geen Belvédère gebied, dus hoeven we er weinig mee te doen"*. Dit is natuurlijk niet juist als men kijkt naar de eerder in dit rapport vermelde doelstellingen van Belvédère. Hieruit blijkt duidelijk dat de kennis over de diepere betekenis van Belvédère te wensen over laat. De medewerker kan zich wel iets voorstellen bij 'behoud door ontwikkeling', maar *"dit speelt niet zo"* in deze gemeente. Ook is de medewerker van mening dat *"Belvédère misschien door de mond wordt beleden, maar in de plannen komt daar niets van terug"*. In de gemeente Opsterland zijn eigenlijk geen projecten die wat omvang betreft in aanmerking komen voor subsidie vanuit Belvédère, volgens een van de geïnterviewden. Er zijn in Opsterland ook niet bijzonder veel stedelijke uitbreidingen, het is een plattelandsgemeente waar geen grootschalige uitbreidingen plaatsvinden. De uitbreidingen vinden eigenlijk altijd plaats in gebieden waar geen belangrijke cultuurhistorische waarden aanwezig zijn. Een voorbeeld van een vorm van 'behoud door ontwikkeling' is te vinden in het uitbreidingsplan Fügelliet in Ureterp, hier zijn bestaande boomwallen in het plan geïntegreerd. Over in hoeverre hier sprake is van 'behoud door ontwikkeling' valt te twisten. Een ander voorbeeld is de zuivelfabriek in Olterterp, deze krijgt een nieuwe functie en kan zo worden behouden.

De cultuurhistorische kaart en de FAMKE zijn bekend bij de medewerker. Vooral deze laatste wordt veel gebruikt in verband met de wetgeving over archeologie. Een zwak punt is dat er eigenlijk altijd staat dat er nader onderzoek nodig is: *"De kaart zegt nog niet zoveel, er is te weinig bekend over wat er in de grond zit"*. Wat betreft historische geografie is er niet veel bekend in de gemeente. De cultuurhistorische kaart wordt eigenlijk zelden gebruikt. De plannen rondom een waardering van de cultuurhistorische kaart door de provincie zijn niet bekend. Het is volgens de medewerker wel een

goede zet: *“Dan kun je er ook nadrukkelijk rekening mee houden”*. Op de vraag of een waardering van cultuurhistorische waarden kan bijdragen aan een grotere rol voor cultuurhistorie in de planvorming, kan de medewerker geen duidelijk antwoord geven. Er zijn geen plannen voor wat betreft de inventarisatie van historisch geografische of bouwhistorische waarden. Hier is ook geen geld voor beschikbaar volgens de geïnterviewden. De gemeente is wel in overleg met de provinciaal archeoloog over een toekomstige verdiepingsslag van archeologische waarden. Het daarbij vooral om locaties waar de komende jaren zal worden uitgebreid. Archeologie heeft dus zeker de aandacht in deze gemeente, historische geografie wat minder.

Cultuurhistorische waarden, en dan vooral de archeologie en de monumenten, worden zo vroeg mogelijk in de planvorming opgenomen. *“We proberen ze wel zoveel mogelijk in de plannen te betrekken”*. Met betrekking tot historisch geografische waarden, zoals boomsingels, staat er in het beleid van de gemeente dat daar aandacht voor moet zijn. *“We hebben een aantal richtlijnen met betrekking tot het opstellen van plannen, daarin staat onder andere dat boomwallen speciale aandacht verdienen”*. De medewerker onderschrijft het belang van een betere ontsluiting van cultuurhistorische kennis voor een vroegere opname in de planvorming. Er is Opsterland uiteraard wel een aantal locaties waar stedelijke uitbreidingen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren. Er worden echter in deze gemeente niet bijzonder veel nieuwe gebieden bebouwd. Zeker niet in vergelijking met de woningbouw die in de buurgemeente Smallingerland plaatsvindt. In de gebieden waar de afgelopen jaren stedelijke uitbreidingen hebben plaatsgevonden, waren weinig tot geen cultuurhistorische waarden aanwezig. De grootste uitbreiding van de afgelopen jaren is Loevestijn in Gorredijk. Bij deze uitbreiding hebben cultuurhistorische waarden geen rol gespeeld. De medewerker benadrukt het belang van goede informatie over cultuurhistorische waarden. De rol van de provincie moet vooral liggen in het verzamelen en ontsluiten van deze kennis. Tevens wordt benadrukt dat *“cultuurhistorie nog meer tussen de oren moet komen bij ambtenaren en bestuurders”* en *“het zou mooi zijn als de provincie wat meer van haar kennis op ons kon overdragen”*. Hier ligt een kans voor de provincie.

De gemeente Opsterland doet op het gebied van cultuurhistorie vooral datgene waartoe zij door de wet wordt verplicht. Het gaat daarbij om wetgeving over archeologie en wetgeving over historische bouwkunde. De gemeente is toch vooral bezig met haar dagelijkse uitvoerende taken, en geeft geen extra aandacht aan cultuurhistorie. Op het gebied van cultuurhistorie in relatie tot stedelijke uitbreidingen wordt er weinig ondernomen. Opsterland is een kleine plattelandsgemeente waar relatief gezien niet bijzonder veel ontwikkelingen zijn. De rol van cultuurhistorie bij stedelijke uitbreidingen, met uitzondering van een aantal gebieden waar archeologisch onderzoek verplicht was, is miniem. Cultuurhistorische waarden zijn in Opsterland niet mede richtinggevend voor stedelijke uitbreidingen. Het belang van een goede ontsluiting van cultuurhistorische informatie voor een grotere doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen wordt echter wel onderschreven.

5.4.2 De gemeente Smallingerland

De gemeente Smallingerland is wat inwoneraantal betreft de tweede gemeente van de provincie Friesland; er wonen ruim 54.000 inwoners, waarvan het merendeel in Drachten. De gemeente grenst in het oosten aan de provincie Groningen. De gemeente Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Boarnsterhim en Opsterland zijn de buurgemeenten van Smallingerland. In het zuiden grenst de gemeente aan de A7. Smallingerland behoort samen met de gemeente Sneek, Skarsterlân en Heerveen tot de economische kernzone A7. De turfwinning speelde vroeger een grote rol in deze streek. In 1641 kreeg een aantal rijke Hagenaren toestemming om een vaart in deze streek te graven. Deze gebeurtenis was eigenlijk de geboorte van de plaats Drachten. De hoofdplaats is groot geworden door de vestiging van een van de fabrieken van Philips die de gemeente Smallingerland veel rijkdom heeft gebracht. De verkregen rijkdom staat in schril contrast met de armoede die de

streek in vroegere tijden kende. Tussen 1950 en 1991 groeide Drachten met gemiddeld zo'n duizend inwoners per jaar. De gemeente is wat cultuurhistorische waarden betreft niet bijzonder rijk.

Cultuurhistorie valt samen met archeologie, cultuur, kunst en evenementen onder de afdeling samenlevingszaken, cluster cultuur en sport. Cultuurhistorische waarden zijn volgens een van de geïnterviewden *“zaken die van belang zijn voor de geschiedenis van de streek. Het gaat om monumenten, bruggen maar ook verhalen en verkavelingspatronen”*. Zoals in de inleiding is vermeld, is de gemeente Smallingerland op cultuurhistorisch gebied niet bijzonder rijk. Daarom wordt er volgens de medewerkers veel inspiratie uit verhalen gehaald. De gemeente beschikt over een monumentenverordening. Er is een lijst met gemeentelijke- en met rijksmonumenten. Voor het behoud en de restauratie van cultuurhistorische waarden heeft de gemeente 225.000 Euro beschikbaar. Er bestaat in de gemeente een zeer actieve historische vereniging. Hier wordt veel mee samengewerkt, zij wijzen de gemeente ook vaak op haar taken met betrekking tot cultuurhistorische waarden.

De ambtenaren kennen de Nota Belvédère, maar deze speelt geen belangrijke rol in de gemeente. Een van de geïnterviewden merkt op dat *“we er weinig mee doen omdat er maar een klein deel van de gemeente in het Belvédèregebied valt”*. ‘Behoud door ontwikkeling’ wordt al toegepast en cultuurhistorische waarden zijn vaak mede richtinggevend voor plannen. Dit wordt volgens de ambtenaren al gedaan los van de Nota Belvédère. De gemeente is momenteel bezig met een aantal projecten op het gebied van cultuurhistorie. Bij de bouw van het nieuwe crematorium worden grafstenen uit 1792 in een kunstwerk geïntegreerd. Ook in de nieuwe wijk Drachstervaart is er aandacht voor cultuurhistorie. De Drachstervaart liep vroeger tot in het centrum van de stad. Toen in de jaren zestig het autoverkeer opkwam, is deze vaart gedempt. De vaart zal worden teruggebracht in de oude staat. Het bijzondere aan dit project is dat de kosten hiervan door een projectontwikkelaar worden gedragen. In ruil voor woningbouw is deze ontwikkelaar bereid gevonden om de vaart weer in oude staat te herstellen. In hoeverre er hier sprake is van ‘behoud door ontwikkeling’, daar valt over te twisten. Het geeft echter wel aan dat er in Smallingerland aandacht voor cultuurhistorie is.

De cultuurhistorische kaart wordt weinig door de gemeente gebruikt. De reden hiervan is volgens de medewerkers dat de kaart te globaal is, men wel weet wat er ter plekke aan waarden aanwezig is. De FAMKE wordt door de gemeente wel gebruikt. Men onderschrijft dat de kaart zeer handig is. Volgens de gemeentelijke ambtenaren is een verdiepingsslag van de cultuurhistorische kaart gewenst: *“Zolang de kaart zo globaal blijft hebben we er niets aan”*. Er zijn in de gemeente plannen voor het maken van een gemeentedeekkende inventarisatie van archeologische waarden: *“Daar is nu geld voor”*. De gemeente is zich ervan bewust dat een verdiepingsslag tijd en kosten zal besparen voor de realisatie van toekomstige plannen. Het feit dat de provincie de helft meebetaald, heeft de gemeente gestimuleerd om aan de inventarisatie mee te werken. De plannen voor een waardering van de cultuurhistorische kaart zijn bekend bij de gemeente. De geïnterviewden zijn niet enthousiast over een waardering van cultuurhistorische elementen. Dit zal volgens hen niet bijdragen aan het in een vroeger stadium opnemen van cultuurhistorische waarden in de planvorming. Ook zal het niet bijdragen tot een grotere rol voor cultuurhistorische waarden bij stedelijke uitbreidingen. De medewerkers wijzen erop dat waar mogelijk cultuurhistorische waarden al een rol spelen in de plannen.

Cultuurhistorie is volgens de medewerkers geen belemmering, waar mogelijk worden kansen benut. Nadat een uitbreidingslocatie is gekozen, wordt er gekeken naar de karakteristieken van het landschap. Dit gebeurt bijvoorbeeld op het nieuwe industrieterrein A7-Noord. Hier worden pingo's¹⁵ ingepast in het plan, in het gebied zijn in totaal vier pingo's aanwezig. Eén pingo is van een zodanige

¹⁵ Het woord pingo betekent heuvel. Deze heuveltjes zijn ontstaan in de laatste ijstijd, het Weichselien. Pingo's zijn gevormd doordat het ijs niet overal door de permanent bevroren ondergrond kon wegzakken. Daardoor werd de bovenliggende grond opgestuwd en zo ontstonden er heuvels. Soms staan pingo's droog, soms is er een ven ontstaan. Bron: www.hollandscheveld.nl.

slechte kwaliteit dat men besloten heeft deze niet te handhaven. De andere drie pingo's zullen in het plan terugkomen. In eerste instantie zullen de pingo's groene plekken in het plan worden, in een later stadium zal er wellicht iets bijzonders mee worden gedaan. Hierover bestaat nog geen duidelijkheid.



Afbeelding 5.7: Een deel van het plangebied van industrieterrein A7-Noord, de pingo's zijn geel gekleurd. Bron: Provincie Fryslân 2005

Volgens de geïnterviewden *“is het strikt beleid om waar mogelijk cultuurhistorische waarden mee te nemen in de plannen en te handhaven”*. *“Dit is geen toeval, er wordt de laatste drie jaar heel bewust naar gekeken”*. De gemeente beschikt over eigen stedenbouwkundigen, de opstelling van plannen wordt niet vaak aan bureau's uitbesteed. De geïnterviewden melden dat *“bij nieuwe bestemmingsplannen het landschap eigenlijk altijd de drager is van de indeling van het gebied”*. Ten zuiden van de wijk De Trisken wordt de wijk Himsterhout gerealiseerd. Het gebied is zo'n zeventig hectare groot en biedt plaats aan plus minus 600 woningen. Het riviertje de Drait en de rijksweg A7 vormen de grenzen van de wijk. Deze oude waterloop is in het plan ingepast. De oevers van de Drait zijn in hun oude staat hersteld. Ook zijn hier oude elzensingels en sloten in het plan geïntegreerd. In het plan Burmaniapark is ruimte voor zo'n 250 woningen. In dit plan worden rekening gehouden met de verkavelingsrichting en bestaande boomwallen worden in het plan ingepast.



Afbeelding 5.8: Een elzensingel en een oude waterloop die ingepast zijn in het uitbreidingsplan Himsterhout. Bron: Provincie Fryslân 2005

De gemeentelijke ambtenaren zijn van mening dat de provincie wat hen betreft geen sturende rol op het gebied van cultuurhistorie hoeft aan te nemen. Een van de medewerkers meldt dat *“wij die stimulans niet nodig hebben, we kunnen dat zelf wel”*. De medewerker die belast is met ruimtelijke ordening vraagt zich af of het wel de taak van de provincie is om te sturen op cultuurhistorie. *“Moeten gemeenten niet zelf kiezen? Is het misschien de verantwoordelijkheid van de gemeenten zelf en niet van de provincie?”*. Er is aan de geïnterviewden gevraagd of het beschrijven van bepaalde gebieden en het creëren van Friese identiteiten, naar voorbeeld van de provincie Noord-Holland en Gelderland, een goed idee is. Hierop antwoordden de medewerkers dat zij niet zitten te wachten op nog meer regels. De gemeente Smallingerland heeft duidelijk geen behoefte aan veel sturing vanuit de

provincie. Samenwerken is wel prettig, als het maar niet verplicht is. De geïnterviewden zijn verder tevreden over de relaties die zij onderhouden met de provincie op het gebied van cultuurhistorie. Informatie met betrekking tot cultuurhistorische waarden wordt wel op prijs gesteld.

De gemeente Smallingerland laat waar mogelijk cultuurhistorische waarden in de plannen terugkomen. Er zijn in de gemeenten echter geen spraakmakende voorbeelden van projecten waar cultuurhistorische waarden mede richtinggevend zijn geweest voor de plannen. De omgang met deze waarden beperkt zich toch nog tot het inpassen van elementen in de plannen. Het gaat dan bijvoorbeeld om elzensingels en pingo's. In dit kader is het belangrijk te vermelden dat deze gemeente niet bijzonder rijk aan cultuurhistorische waarden is. De Nota Belvédère is bekend, maar speelt geen uitgesproken rol in het beleid van de gemeente. De aandacht voor cultuurhistorische waarden bestaat al, los van de Nota Belvédère. De cultuurhistorische kaart wordt weinig gebruikt, van de FAMKE wordt wel regelmatig gebruik gemaakt. De geïnterviewden vinden een waardering van de cultuurhistorische kaart niet verstandig. Volgens hen zal dit er niet toe leiden dat cultuurhistorische waarden, meer dan op dit moment het geval is, een rol zullen gaan spelen in uitbreidingsplannen. De gemeente heeft geen behoefte aan sturing van de provincie op het gebied van cultuurhistorie. De geïnterviewden zijn van mening dat de gemeente Smallingerland al voldoende aandacht aan cultuurhistorische waarden besteedt.

5.5 Bundelingsgebied Heerenveen/Joure

5.5.1 De gemeente Heerenveen

Heerenveen is een dynamische gemeente, gelegen op het knooppunt van de autosnelwegen A7 en A32. Heerenveen is wat inwoneraantal betreft, met bijna 47.000 inwoners, de derde gemeente van de provincie Friesland. In het landelijk gebied bevinden zich vijftien dorpen. De gemeente heeft de laatste jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt, mede te danken aan de gunstige ligging op het kruispunt van snelwegen. Heerenveen profileert zich als een vooruitstrevende, moderne gemeente. Dit is goed te zien aan de ontwikkelingen rondom de plannen voor Sportstad¹⁶. Volgens een onlangs gepubliceerd onderzoek van Elsevier is Heerenveen de beste woongemeente van Friesland. In de landelijke top-vijftig neemt deze gemeente de 34^e plaats in. Heerenveen grenst aan de gemeenten Smallingerland, Boarnsterhim, Skarsterlân, Westellingwerf en Ooststellingwerf. De gemeente is de oudste hoogveenkolonie van Nederland. Omstreeks het jaar 1800 was Heerenveen een plaats waar veel deftige burgers en patriciërs woonden, het zogenaamde 'Friese Haagje', het landgoed en de bossen van Oranjewoud zijn hiervan getuigen. Oranjewoud is het meest bijzondere cultuurhistorische element dat de gemeente rijk is.

Volgens de geïnterviewden zijn cultuurhistorische waarden *“uitingen van bepaalde beschaafdheden die zijn ontstaan”* en *“met name de oudere gebouwen waar je het verleden van kan aflezen”*. Cultuurhistorische waarden zijn geen politiek thema in de gemeente Heerenveen. Volgens een van de medewerkers is Heerenveen vooral op ontwikkeling gericht. Hij noemt het voorbeeld van Sportstad, het gebied rondom het nieuwe stadion van de voetbalclub Heerenveen en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. *“We zijn een vooruitstrevende gemeente en zijn niet op het verleden gericht”*. Voor cultuurhistorie is wel aandacht, maar vooral als dat vanuit de wet verplicht is. De gemeente Heerenveen beschikt over een monumentenverordening, er is geen cultuurnota. Er is geen gemeentelijke monumentenlijst, wel een lijst met beeldbepalende panden. Sinds 2002 is er geen budget meer beschikbaar voor onderhoud of restauratie van monumenten. Heerenveen heeft andere prioriteiten.

¹⁶ Sportstad is een project van de gemeente Heerenveen. Het doel hiervan is het op de kaart zetten van Heerenveen als een bruisende aantrekkelijke sportstad. Het project moet als katalysator fungeren voor de verdere ontwikkeling van de stad. De ontwikkelingen zullen met name plaatsvinden in het gebied rondom het stadion van de voetbalclub.

De Nota Belvédère is bekend maar men doet er weinig mee. Wellicht komt er binnenkort een project dat binnen de Belvédèresubsidies past. In het centrum wordt een gebied herontwikkeld waar vroeger een kerk stond, op deze plaats liggen nog veel grafzerken. Het is de bedoeling om cultuurhistorie als uitgangsbasis te nemen voor de herontwikkeling van het gebied. De provincie zal worden benaderd voor het verkrijgen van subsidies. 'Behoud door ontwikkeling' wordt af en toe wel toegepast, het gaat dan vooral om nieuwe functies in oude gebouwen. Als voorbeeld wordt een oud kerkje aan de Herewal genoemd, daar is nu een ict-onderneming gevestigd.

Archeologie *"speelt niet zo in Heerenveen"*. Er zijn weinig archeologische waarden in de gemeente en daardoor is er ook weinig aandacht voor. De cultuurhistorische kaart is bekend: *"We gebruiken de kaart bij het opstellen van de nota van uitgangspunten, de kaart is in het vooronderzoek opgenomen"*. Een van de geïnterviewden vermeldt dat er fouten in de kaart zitten in relatie tot de monumenten in de gemeente Heerenveen. *"Daar is al een melding van gemaakt bij de provincie, maar er is nog niets aan gedaan."* De FAMKE wordt niet zoveel gebruikt, in Heerenveen zijn volgens de medewerkers weinig archeologische waarden. De kaart is wel toegankelijker geworden sinds de nieuwe versie beschikbaar is. Bij het opstellen van plannen wordt er wel even kort naar gekeken, *"het principe is goed"*. Volgens een van de medewerkers is een waardering van de kaart een goed idee: *"Dat scheelt ons veel werk"*. Door een waardering zal er ongetwijfeld meer aandacht komen voor cultuurhistorische waarden in de plannen.

Een van de medewerkers is van mening dat er in de gemeente *"nog wel eens laconiek wordt gedaan over cultuurhistorische zaken"*. Cultuurhistorische waarden worden dus nog vaak als een belemmering gezien. Een probleem is dat de mensen die zich met cultuurhistorie bezighouden, en in het bijzonder met monumenten, totaal geen invloed hebben op het moment waarop cultuurhistorische waarden in de planvorming worden meegenomen. In het algemeen schenkt de gemeente niet bijzonder veel aandacht aan cultuurhistorische waarden in de planvorming. Volgens een van de medewerkers is cultuurhistorie *"geen item"*, Heerenveen houdt zich meer bezig met het aantrekken van bedrijvigheid. Volgens een van de geïnterviewden heeft het gebruik van cultuurhistorie ook niet altijd meerwaarde: *"Ik voel dat dit weer iets nieuws is, cultuurhistorie moet een item worden, voordat je het weet is het een dogma"*. De medewerker onderkent wel dat de manier waarop men vroeger met cultuurhistorische waarden omging ook niet optimaal is. Ergens is het wel terecht dat er meer aandacht voor is.

Volgens een van de ambtenaren is het vooral de verantwoordelijkheid van de gemeente om te bepalen of cultuurhistorische waarden mede richtinggevend worden in de uitbreidingsplannen. De provincie kan wel informeren en stimuleren, maar niet verplichten. Volgens een van de medewerkers zou de provincie een soort ideeënboek kunnen maken over cultuurhistorische waarden in uitbreidingen. Een soort 'Belvédère in het klein'. Het aandragen van voorbeelden is volgens hem een goede manier om te sturen, in tegenstelling tot verplichtingen: *"Iets moet niet dwangmatig worden, daar hebben we een hekel aan"*. Het beschrijven van identiteiten, zoals de provincies Noord-Holland en Gelderland hebben gedaan, zou ook heel goed kunnen werken. Belangrijk zijn ook subsidies, die moeten aan het beleid worden gekoppeld. Volgens een van de geïnterviewden is het belangrijk dat alle cultuurhistorische waarden in de gemeente in kaart worden gebracht. Op dit moment is er nog niet zoveel bekend. Er is een groot verschil tussen de mening van de ambtenaar die zich bezighoudt met cultuurhistorie en de ambtenaar die zich meer met ruimtelijke ordening bezighoudt. Deze laatste vindt dat er wel genoeg aandacht voor cultuurhistorie is. De medewerker belast met cultuurhistorie deelt deze mening niet. Intern zijn er dus wat spanningen tussen ruimtelijke ordening en cultuurhistorie.

Volgens een van de medewerkers zijn er in Heerenveen veel nieuwbouwwijken waar *"kraak nog smaak"* aan zit. Het zou een goede zaak zijn als er in nieuwe plannen meer aandacht komt voor ruimtelijke kwaliteit en daaraan gekoppeld cultuurhistorie. Zo zouden deze wijken door het benutten van cultuurhistorische kwaliteiten meerwaarde kunnen krijgen. In de nieuwe wijk Skoatterwâld heeft cultuurhistorie wel een rol gespeeld. Naast deze uitbreidingswijk, ten oosten van Heerenveen, ligt het oude landgoed Oranjewoud. De structuur hiervan heeft als onderlegger voor de nieuwbouwwijk

gediend. Dit idee kwam overigens niet van de gemeente, maar van het bureau dat bij de plannen was betrokken. Het was dus geen bewuste keuze van de gemeente. De gemeente heeft echter wel bewust gekozen voor het aanhouden van het noord-zuid verkavelingspatroon. Dat patroon past goed bij de langwerpige noord-zuid structuur van Heerenveen.



Afbeelding 5.9: "Wonen op een landgoed" in het nieuwe plan Skoatterwâld, bron: www.heerenveen.nl

Vergeleken met de andere drie grote gemeenten Leeuwarden, Sneek en Drachten, is er in Heerenveen relatief weinig aandacht voor cultuurhistorie. Men doet vooral datgene wat verplicht is en niet meer. De nota Belvédère speelt eigenlijk geen rol in de gemeente. De cultuurhistorische kaart en de FAMKE worden in beperkte mate gebruikt. De kaarten zijn wel bekend bij de ambtenaren. Intern zijn er wat spanningen tussen de ruimtelijke ordenaars en de medewerkers die zich met cultuurhistorie bezighouden. Cultuurhistorische waarden worden door de eerste groep toch nog als een belemmering gezien. In het nieuwe plan Skoatterwâld is in beperkte mate toch aandacht voor cultuurhistorie. Het initiatief hiervoor kwam vooral bij het betrokken bureau vandaan. De provincie moet zich niet teveel met de ruimtelijke ordening op het gemeentelijke niveau bemoeien. De provincie kan zich wel bezighouden met stimuleren en het uitdragen van ideeën over cultuurhistorie in stedelijke uitbreidingen. De beschrijving van identiteiten, zoals dit is gedaan in de provincies Noord-Holland en Gelderland, is een goede manier om gemeenten te stimuleren.

5.5.2 De gemeente Skarsterlân

De gemeente Skarsterlân ligt in het zuidwesten van de provincie Friesland. De hoofdplaats is Joure, in deze plaats woont ongeveer de helft van het totale aantal inwoners van de gemeente. In Skarsterlân wonen zo'n 27.000 mensen, de gemeente telt in totaal dertig dorpen. Skarsterlân maakt deel uit van de economische kernzone A7. Het is wat oppervlakte betreft een van de grootste gemeenten van de provincie Friesland. De gemeente is wat landschappen betreft zeer divers te noemen. In de omgeving van Sint Nicolaasga zijn er zandgronden en bossen. In het zuiden van de gemeente ligt een aantal grote meren, het Slotermeer en het Tjeukemeer. In het noorden vindt men oude veengebieden, waar vroeger turf werd gewonnen. Het westen van de gemeente bestaat voornamelijk uit kleigebieden. In de dorpen zijn nog vele karakteristiek molens, kerken, gevels en klokkenstoelen te vinden, onder andere in Langweer. Dit dorp is de meest bekende watersportplaats van de gemeente en heeft een beschermd dorpsgezicht. De hoofdplaats Joure staat tevens bekend om de vele evenementen die er zomers plaatsvinden, zoals de Boerenbruiloft en de Ballonfeesten.

Cultuurhistorische waarden zijn volgens de geïnterviewden "*beeldbepalende panden, landschapskenmerken en zaken die onder de grond zitten*". Monumentenzorg valt in deze gemeente onder de afdeling bouwtoezicht. De politiek in de gemeente heeft geen specifieke aandacht voor cultuurhistorie. Volgens de geïnterviewde hebben de bestuurders weinig ambitie op dit vlak. De gemeente heeft geen speciaal beleid op dit gebied, er is geen cultuurnota en geen gemeentelijke

monumentenlijst. De gemeente beschikt wel over een monumentenverordening. De medewerkers zijn niet goed bekend met de Nota Belvédère: *“Zijdelings wel eens van gehoord”* en *“ik ken hem wel maar niet precies”*. Er wordt in de gemeente eigenlijk niets met deze nota gedaan. Tot voor kort zat er een collega op het gemeentehuis die hier meer van wist, maar deze is met de reorganisatie met pensioen gegaan, meldt een van de geïnterviewden.

De geïnterviewden zijn zeer tevreden over de cultuurhistorische kaart en de FAMKE. De kaarten worden geraadpleegd bij het opstellen van bestemmingsplannen: *“Je hebt er zelf voordeel van als je een locatie van te voren bekijkt met behulp van de kaart”*. De medewerker die zich bezighoudt met de monumentenzorg wist niet dat de FAMKE is vernieuwd: *“Daar heb ik niks over ontvangen”*. De plannen voor een waardering van de cultuurhistorische kaart worden toegejuicht: *“Dat is een kans voor de gemeente, alles is bekeken en je kunt dus eenvoudig bepalen waar zich waarden bevinden, en ook bepalen hoe belangrijk die zijn”*. De gemeente heeft door bureau RAAP een verwachtingskaart van archeologische waarden in de gemeente laten maken. Een groot voordeel is dat de gemeente nu weet op welke plaatsen ze met archeologische waarden rekening moet houden. Skarsterlân heeft, in tegenstelling tot veel andere gemeenten, geen problemen met het uitvoeren van archeologisch onderzoek: *“Er zijn genoeg middelen voor”*. Men onderkent dat onderzoek niet alleen maar een kostenpost is, maar dat het noodzakelijk is voor een goede uitvoering van plannen. Het kan ook waardevolle inzichten opleveren. Met betrekking tot historisch geografische waarden zegt een van de medewerkers dat *“de cultuurhistorische kaart van de gemeente akelig leeg is”*. Er is eigenlijk nooit echt onderzoek naar deze waarden gedaan. In de planvorming wordt alleen rekening gehouden met cultuurhistorische waarden als dat wettelijk verplicht is. Het gaat dan vooral om de regelgeving rondom monumenten en archeologie. Cultuurhistorische waarden vormen soms wel een belemmering, zoals in Broek ten westen van Joure. Hier wil de gemeente gaan uitbreiden, maar dat wordt bemoeilijkt doordat de Slachtedijk door het gebied loopt.

De provincie Fryslân zou kunnen sturen op een grotere rol voor cultuurhistorie bij stedelijke uitbreidingen door *“meer te communiceren of een circulaire met voorbeelden naar de gemeenten te sturen en gemeenten handige tips en trucks bij te brengen”*. De provincie Fryslân moet meer ‘de boer op’. De medewerker onderschrijft dat de cultuurhistorische kaart een stap in de goede richting is. Ook zouden de bestuurders meer voor cultuurhistorie moeten worden geïnteresseerd. De geïnterviewden zijn tevreden over de relatie op het gebied van cultuurhistorie tussen de gemeente en de provincie. Zij vinden het een goede zaak dat de provincie de gemeenten controleert op het uitvoeren van haar taken. De provincie wordt gezien als een aanvullende overheidslaag die de gemeenten van veel kennis kan voorzien. Een van de geïnterviewden is van mening dat zonder regelgeving op het gebied van cultuurhistorie er niet met deze waarden rekening zal worden gehouden.

Er zijn in de gemeente Skarsterlân eigenlijk geen uitbreidingswijken waar cultuurhistorische waarden mede richtinggevend zijn geweest voor de planvorming. Volgens een van de medewerkers *“wordt het steeds moeilijker voor de gemeente om goede plekken te vinden voor woningbouw in de kleine dorpen”*. In Skarsterlân denkt men momenteel veel na over nieuwe vormen van bebouwing, zoals het realiseren van woningen langs reeds bestaande bebouwingslinten. Het enige plan waar iets speelt op het gebied van cultuurhistorie is de uitbreiding van Langweer. Hier heeft men archeologische waarden uit de middeleeuwen gevonden. De provincie zal de graafwerkzaamheden gaan begeleiden. In dit dorp heeft men ook een grafheuvel gevonden, deze wordt sinds kort beschermd. Op industrieterrein de Ekers heeft men rekening gehouden met het oude verkavelingspatroon. Dit zijn de enige voorbeelden in de gemeente waar cultuurhistorie een rol heeft gespeeld. Volgens de medewerkers zal er de komende jaren wel meer aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingsplannen komen. Vooral voor landschapstructuren zal meer aandacht komen.

Er is in Skarsterlân alleen aandacht voor cultuurhistorie wanneer dit door de wet verplicht is. De politiek heeft geen speciale aandacht voor cultuurhistorie. Ook in uitbreidingsplannen wordt er weinig met cultuurhistorische waarden gedaan. De Nota Belvédère is niet goed bekend bij de medewerkers,

men doet er weinig mee. De provincie wordt gezien als een aanvullende overheidslaag die het werk van de gemeente kan ondersteunen. Dit kan de provincie doen door het ontsluiten van kennis op cultuurhistorisch gebied en de gemeente te adviseren en te stimuleren. De provincie wordt niet als bemoeizuchtige instantie gezien. In de toekomst zal er waarschijnlijk wel meer aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingsplannen komen. Dit is volgens de geïnterviewden wel de huidige tendens.

5.6 Bundelingsgebied Sneek

5.6.1 De gemeente Sneek

De gemeente Sneek is net zoals de gemeente Bolsward een echte stadsgemeente. De gemeente heeft binnen haar genzen één stad en drie dorpen, er wonen in totaal 32.784 personen. In het 'achterland' van de stad, de zuidwesthoek, wonen zo'n 100.000 mensen. In het westen, noorden en zuiden is de gemeente omsloten door de gemeente Wûnseradiel. In het oosten grenst ze aan de gemeenten Boarnsterhim en Skarsterlân. Sneek maakt samen met Skarsterlân, Heerenveen en Smallingerland deel uit van de economische kernzone A7. De gemeente is ontstaan op een kruising van vaarwegen en kent een rijke historie, in vroegere tijden lag de stad aan de Middelsee. In de jaren 1450 tot 1550 beleefde de stad een enorme groei. Er ontstond een handelsstad met grachten, wallen en muren. Ook vandaag de dag kan men de historie van de stad nog aflezen aan de vele monumentale panden die zich in het centrum bevinden. Tegenwoordig speelt water, en daarmee samenhangend de watersport en het toerisme, een grote rol. Sneek is onder andere bekend van de zogenaamde 'Sneekweek' en het 'Skûtsjesilen'.

Cultuurhistorische waarden worden in Sneek breed opgevat, volgens de geïnterviewden gaat het hierbij om *"oude objecten, structuren en archeologische waarden"*. Volgens de medewerkers zijn de bestuurders en de ambtenaren van de gemeente Sneek zich in hoge mate bewust van de waarde van cultuurhistorische objecten en structuren. Het belang van deze waarden voor het toerisme en de ruimtelijke kwaliteit wordt onderschreven. De monumentenzorg valt onder de afdeling VROM en is samen met archeologie ondergebracht bij de afdeling bouwtoezicht. De gemeente heeft onlangs een nieuwe startnotitie over monumenten en archeologie opgesteld. Er komen twee verschillende nota's, één voor archeologie en één voor monumenten. In het kader van het nieuwe monumentenbeleid zal er een nieuwsbrief over cultuurhistorie naar burgers worden gezonden en zullen er excursies worden georganiseerd. Dit wordt gedaan om draagvlak voor cultuurhistorie onder de bevolking te creëren.

De gemeente Sneek beschikt over een eigen monumentenlijst en een lijst met beeldbepalende panden, maar is geen budgethoudende gemeente. Er is een budget van 80.000 Euro per jaar beschikbaar voor subsidies. Recentelijk is om extra geld bij het bestuur gevraagd. Er is in de gemeente een aantal actieve historische verenigingen, de Stichtingen Oud Sneek en Historisch Sneek. Deze verenigingen houden zich bezig met de geschiedenis van Sneek, organiseren gespreksavonden en doen tevens onderhoud aan monumentale panden.

De Nota Belvédère is bekend bij de medewerkers. Een van de geïnterviewden heeft een Belvédère-cursus bezocht. Sneek is samen met de gemeente Dongeradiel de enige gemeente waar een medewerker werkzaam is die een dergelijke cursus heeft gevolgd. De medewerkers kennen de term 'behoud door ontwikkeling' en kunnen daar zelfs een diepere betekenis aan koppelen: *"Het gaat hierbij om hoe cultuurhistorie en ruimtelijke ordening elkaar kunnen versterken, dus niet alleen het in ere herstellen van een gedempte gracht. We kijken ook op de site van Belvédère naar de voorbeeldprojecten"*. Het is volgens hen echter *"wel lastig"* om op een ontwikkelingsgerichte manier met cultuurhistorie om te gaan, vooral doordat er zoveel verschillende, tegenstrijdige belangen spelen. Zij doelen hierbij op planvertraging die ontstaat door het uitvoeren van in het bijzonder archeologisch onderzoek.

De cultuurhistorische kaart en de FAMKE zijn bekend bij de medewerkers. Bij het opstellen van plannen wordt de kaart altijd geraadpleegd. Met betrekking tot de FAMKE wordt opgemerkt dat *“het heel aardig is dat je snel kan zien wat er aanwezig is en of je daar als gemeente rekening mee moet houden of juist meer onderzoek moet doen”*. Een zwak punt van de FAMKE is dat er nogal wat blinde vlekken op staan. *“Er is gewoon weinig bekend, als wij ergens gaan prikken vinden we eigenlijk altijd wel wat, ook al staat er op de kaart dat daar weinig kans op is”*. De informatie over de historisch geografische en bouwkundige waarden is *“een beetje karig”*. Daar zou wel meer op mogen komen te staan. Sneek is op de hoogte van de verdiepingsslag voor de FAMKE en wil *“zo snel mogelijk de gebieden waar nog blinde vlekken zijn in kaart brengen”*. Wat betreft de cultuurhistorische waardenkaart zijn er geen plannen tot inventarisaties. De meeste waarden zijn al bekend, Sneek heeft ook maar een zeer klein buitengebied, vergeleken met andere gemeenten in Friesland.



Afbeelding 5.10: De waterpoort van Sneek. Bron: Provincie Frsylân 2005

Het koppelen van een waardering aan de waarden waaruit de cultuurhistorische kaart bestaat, is volgens een van de medewerkers wellicht niet verstandig. *“Het gevaar bestaat dat als je ergens een waardering aan koppelt, de aandacht voor een object verslapt”*. De medewerker doelt hierbij op een lage waarde die aan element wordt gekoppeld. Zijn ervaring is dat men op de volle breedte alert moet blijven. Ook meent hij dat elementen die op zich niet interessant zijn, dat wel kunnen zijn in relatie tot de omgeving waarin zij staan. Waardering van elementen is iets waar goed over nagedacht moet worden. Nog belangrijker dan waarderen is het signaleren van deze elementen. Dat wordt nu al gedaan door de cultuurhistorische kaart in zijn huidige vorm.

Op industrieterrein De Hemmen, ten westen van Sneek, heeft men tijdens het ontwerp van het plan archeologisch onderzoek gedaan. Bij dit onderzoek is er naar het landschap en de archeologie gekeken. Dat was volgens de medewerkers eigenlijk te laat: *“Het bleek dat het onderzoek eigenlijk een fase eerder had moeten plaatsvinden voor een goede inpassing”*. De geïnterviewden zijn het dus eens met het feit dat cultuurhistorie zo vroeg mogelijk in de planvorming moet worden opgenomen. Dit brengt duidelijk voordelen met zich mee, vooral voor de inpassing van eventueel gevonden waarden in het nieuwe plan. Het vroegtijdig opnemen van cultuurhistorische waarden in de planvorming is volgens de medewerkers toch iets nieuws en is niet eenvoudig. Het vergt een omslag in de manier van denken. *“Je moet meer gaan vooruitlopen op plannen, als een soort verkenner”*. De provincie kan aan een vroegtijdige integratie van cultuurhistorie in de planvorming bijdragen door *“structuren naar voren te brengen, de gebiedseigen karakteristieken te benadrukken en een gemeente proberen daarvan te doordringen”*. Dit impliceert een meer actieve rol van de provincie dan nu het geval is. Het vroegtijdig meenemen van cultuurhistorische waarden in de planvorming speelt op dit moment bij de nieuwe woonwijk Harinxmaland, ten noorden van de stad Sneek. In verband hiermee zegt een van de medewerkers het volgende: *“We willen goed kijken naar wat er mogelijk is op cultuurhistorisch vlak voordat we de contouren van het plan laten ontstaan.”* De medewerkers wijzen erop dat *“wij nog niet zo veel ervaring hebben met het vroegtijdig meenemen van cultuurhistorie in de planvorming, maar we*

zijn er momenteel erg mee bezig". Men heeft in de gemeente Sneek dus absoluut aandacht voor deze materie.

De gemeente Sneek zal de komende jaren voornamelijk ten noorden en noordwesten van de stad gaan uitbreiden. Men is momenteel bezig met de plannen voor de nieuwe woonwijk Harinxmaland. Op cultuurhistorisch gebied is de gemeente Sneek in de planvorming "verkennd" bezig. *"We zijn aan het bekijken wat we me de oude cultuurhistorische elementen die zich hier bevinden kunnen gaan doen in relatie tot de nieuwe woonwijk"*. Het gaat hierbij om het verkavelingspatroon, oude dijken en de resten van een Stinze¹⁷. In het plan is een zeer oude dijk aanwezig. Deze zal in ieder geval in het plan terugkomen. Er is ook aandacht voor de boerderijen die in het gebied staan. Deze staan als het ware in een groepje om de oude dijk. In het nieuwe plan zal hier rekening mee worden gehouden, door de boerderijen in te passen en door de dichtheid van de bebouwing in de nabijheid van de boerderijen laag te houden. Op deze manier zullen de boerderijen, en hun onderlinge samenhang, herkenbaar blijven. In het plan Houkepoort, ten oosten van Sneek, is een aantal cultuurhistorische waarden in het plan ingepast. Het gaat hierbij om archeologische vondsten. Deze vondsten werden pas gedaan toen het plan al in een ver gevorderd stadium was.

Met betrekking tot sturing in relatie tot het streekplan antwoordde de medewerker die belast is met ruimtelijke ordening het volgende: *"Ik heb het gevoel dat de provincie en de gemeente op hetzelfde spoor zitten"*. De rol van de provincie als verzamelaar van kennis over cultuurhistorische waarden wordt onderschreven. Echter, de medewerker is ook van mening dat *"cultuurhistorie geen blokkade moet worden, het moet een onderdeel van de afweging blijven"*. De medewerker doelt hiermee op het feit dat *"hypeachtige dingen soms tijdelijk worden overgewaardeerd"* en haalt hiermee het voorbeeld aan van de wetgeving rondom geluidshinder. Hij onderschrijft echter wel het belang van cultuurhistorische waarden: *"Cultuurhistorie kan identiteit geven aan plannen, schoffel ze dus niet zomaar weg"*. In de nieuwe WRO zal de goedkeuring van bestemmingsplannen door de provincie komen te vervallen. Het voortraject, met andere woorden het overleg dat nu ook al plaatsvindt, zal belangrijker worden. Volgens de medewerkers zullen er geen grote verschuivingen in de onderlinge relatie tussen de gemeente en de provincie plaatsvinden. Over sturing zegt een van de medewerkers dat *"de provincie Fryslân altijd wel redelijk terughoudend is geweest. Er zijn provincies die meer op alle slakken zout leggen"*. De provincie wordt dus niet gezien als een hogere overheid die zich teveel met de gemeentelijke plannen bemoeit. Indien de provincie wil sturen op cultuurhistorie in stedelijke uitbreidingen, dan moet dit vooral plaatsvinden door gemeenten te prikkelen en te stimuleren. De provincie kan onderzoek doen naar aanwezige waarden, kennis vergaren en denkbeelden uitdragen. Ook wordt een actieve betrokkenheid bij werkgroepen van belang geacht. Daarnaast zou de provincie een bepaald thema kunnen oppakken, bijvoorbeeld een regionale identiteit en deze uitdragen naar de gemeenten. Stimuleringsmaatregelen in de vorm van subsidies kunnen zeker bijdragen aan een grotere rol voor cultuurhistorie in uitbreidingsplannen. Cultuurhistorie moet absoluut een plaats hebben in de planvorming, dit is gedeeltelijk ook al wettelijk geregeld, maar *"moet niet een te grote verplichte exercitie worden. Veel zal afhangen van de vrijwillige bereidheid van gemeenten, forceren werkt averechts, dat is een juridische noodgreep"*.

Er kan gesteld worden dat cultuurhistorie in het algemeen, en in het bijzonder archeologie, grote aandacht hebben in de gemeente Sneek. De medewerkers zijn goed geïnformeerd en kennen de diepere betekenis van het Belvédèrebeleid. Het belang van het vroeg betrekken van cultuurhistorie bij de planvorming wordt onderschreven. De gemeente Sneek besteedt daar steeds meer aandacht en tijd aan. In de stedelijke uitbreidingen die de komende jaren zullen plaatsvinden, zal er meer aandacht zijn voor cultuurhistorische waarden. Er wordt nagedacht over hoe deze waarden in de plannen kunnen worden ingepast, en tevens over de vraag hoe deze waarden een grotere rol kunnen gaan spelen. De provincie wordt gezien als een kenniscentrum, vraagbaak en uitdrager van bepaalde

¹⁷ Een Stinze is een hoog, van gebakken steen opgetrokken huis, dat op een verhoging werd gebouwd en waar een gracht omheen werd gegraven.

denkbeelden. De provincie kan zeker sturen door het stimuleren en prikkelen van gemeenten. Vooral in indirecte communicatieve sturing zien de medewerkers wel toekomst.

5.6.2 De gemeente Wymbitseradiel

De gemeente Wymbitseradiel is een kleine plattelandsgemeente en telt zo'n 16.307 inwoners, deze zijn verdeeld over de negenentwintig kernen die de gemeente rijk is. De gemeente ligt in het zuidwesten van de provincie Friesland en grenst aan de gemeenten Sneek, Bolsward, Wûnseradiel, Nijefurd, Gaasterlân-Sleat, Skarsterlân, Boarnsterhim en Littenseradiel. In het zuiden van de gemeente bevinden zich een aantal bekende meren en watersportplaatsen zoals Heeg en Woudsend. Ook bevindt zich in deze gemeente een deel van de Hemmen, een gebied dat in de Nota Belvédère wordt geroemd om haar schoonheid. Het gaat hierbij vooral om het stelsel van vaarwegen, de laatmiddeleeuwse waterpartijen, de karakteristieke dijken en de beschermde stads- en dorpsgezichten.

Cultuurhistorische waarden zijn volgens een van de medewerkers *“waarden die vroeger door de mens tot stand zijn gebracht”*. In deze gemeente is het cultuurhistorische beleid over de organisatie verspreid. Er is niet één specifieke medewerker die zich alleen met monumentenzorg of archeologie bezighoudt. Het werk is over meerdere medewerkers verdeeld. Wymbitseradiel is een zogenaamde budgethoudende gemeente. De gemeente beschikt over een eigen monumentenverordening. Voor het restaureren van woonhuismonumenten heeft de gemeente een budget van ongeveer 55.000 Euro per jaar beschikbaar, maar *“er is eigenlijk altijd te weinig geld om te doen wat we eigenlijk moeten doen”*. Verder is er geen specifiek beleid ten aanzien van cultuurhistorische waarden geformuleerd. Er zijn in Wymbitseradiel vier beschermde dorps- en stadsgezichten: Heeg, Woudsend, Nijland en IJlst. Volgens een de geïnterviewden is er bij de politiek in de gemeente zeker aandacht voor cultuurhistorie, en dan vooral in relatie tot het toerisme. Het belang hiervan wordt onderschreven. In het buitengebied is er een spanningsveld tussen cultuurhistorische waarden en de landbouw, en dan vooral in relatie tot perceelvergroting en het behoud van oude structuren en verkavelingspatronen. *“Boeren hebben problemen met bijvoorbeeld beschermde oude dijkstructuren, wij als gemeente moeten dan de rug recht houden”*. Vooral archeologie wordt als een belemmerende factor gezien. *“Er is bij de aanvragers van bepaalde bouwplannen weinig begrip voor, archeologisch onderzoek valt niet in goede aarde”*. Een bijzondere structuur in de gemeente is de oude Hemdijk. Deze dijk is vermoedelijk in de twaalfde eeuw tot stand gekomen als zuidelijke dijk van de binnenpolder de Scherhem, de dijk wordt goed beschermd door de gemeente. Er is een aanlegvergunningstelsel¹⁸ van toepassing op deze structuur. In de gemeente bestaat een aantal historische verenigingen zoals Oud Woudsend en Oud IJlst maar *“deze verenigingen zijn niet meer zo actief als vroeger”*.

De Nota Belvédère is niet zo bekend bij de geïnterviewden. *“Daar weten we niet veel vanaf, we doen er weinig mee. Deze nota speelt in onze gemeente geen rol”*. Op de vraag of er in de gemeente Wymbitseradiel meer met behoud of meer met ontwikkeling van cultuurhistorische waarden wordt gedaan, antwoorden beide medewerkers met behoud. De gemeente valt voor een groot gedeelte in het Belvédèregebied De Hemmen, één van de vijf Belvédèregebieden die de provincie Friesland rijk is. Op de vraag of er in verband hiermee specifiek beleid is geformuleerd, antwoordt een van de medewerkers *“je bedoelt industrieterrein De Hemmen in Sneek?”*. De medewerkers zijn er niet van op de hoogte dat een gedeelte van hun gemeente in de Nota Belvédère als bijzonder waardevol gebied is aangewezen. De geïnterviewden zijn ook niet op de hoogte van de subsidies die verkrijgbaar zijn in het kader van de Nota Belvédère.

¹⁸ Voor het afgraven van grond is soms een aanlegvergunning nodig. Als in een bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel is opgenomen, kunnen Burgemeester en Wethouders een aanlegvergunning verlenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om werkzaamheden als het verharderen van wegen, het dempen van sloten, ophogen, afgraven, bebossen, kappen van bomen of diep ploegen.

De cultuurhistorische kaart en de FAMKE zijn bij de medewerkers bekend maar zij gebruiken deze kaarten eigenlijk nooit. *“Ik kijk er af toe naar, maar vooral uit nieuwsgierigheid”*. Het is in dit kader belangrijk te vermelden dat de gemeente Wymbritseradiel, als kleine gemeente, veel werk aan het stedenbouwkundige bureau BügelHayema uitbesteedt. De gemeente hoeft voor het opstellen van bijvoorbeeld bestemmingsplannen de kaart dus niet te raadplegen. Wellicht dat de provincie de cultuurhistorische kaart bij dit soort bureaus wat meer onder de aandacht moet brengen, aangezien kleine gemeenten het opstellen van hun plannen vaak uitbesteden. Tevens vermelden de geïnterviewden dat zij eigenlijk de cultuurhistorische waarden in hun gemeente wel kennen, en daar geen cultuurhistorische kaart voor nodig hebben. De medewerkers zijn niet op de hoogte van de provinciale plannen om tot een waardering van de cultuurhistorische kaart te komen. Zij denken dat dit een goede zet is van de provincie. Of er door een waardering van de elementen meer aandacht voor cultuurhistorie in ruimtelijke plannen zal komen, weten zij niet.

Net zoals de andere gemeenten in Friesland heeft Wymbritseradiel in 1990 meegewerkt aan het Monumenten Inventarisatie Project van de provincie. Dit heeft geleid tot toevoeging van veertien monumenten aan de reeds bestaande lijst. De gemeente is op de hoogte van de archeologische inventarisaties die de provincie op dit moment uitvoert in samenwerking met een aantal gemeenten. Wymbritseradiel heeft daar vooralsnog geen plannen voor. *“Als wij daar financiële middelen voor moeten gaan vrijmaken, wordt het een moeilijk verhaal”*. Met betrekking tot het vroeg opnemen van cultuurhistorische waarden in de planvorming, vermelden de geïnterviewden dat dit voor de archeologische waarden en monumenten al wordt gedaan. Ten aanzien van historisch geografische waarden vermelden de medewerkers dat er in hun gemeente vooral datgene wordt gedaan waartoe de gemeente wettelijk verplicht is. Men houdt zich vooral bezig met wat men in het dagelijkse werk tegenkomt, er is geen tijd voor zaken die niet wettelijk verplicht zijn. *“Wij reageren op vragen die wij in ons dagelijkse werk tegenkomen, meer niet”*. Als het gaat om een grotere rol voor cultuurhistorische waarden in de ruimtelijke plannen, wordt op dezelfde manier geantwoord. *“We hebben onze monumenten en gevoelige objecten in kaart gebracht en die beschermen we, en that’s it”*. Belangrijk voor een grotere rol voor cultuurhistorie is volgens de medewerkers vooral politieke ambitie en draagvlak onder de bestuurders. Hier zou de provincie iets kunnen bijdragen door meer draagvlak bij deze personen te creëren.

Volgens de geïnterviewden moet de provincie zich niet bezighouden met lokale cultuurhistorische waarden, maar eerder met het omschrijven en benoemen van grotere, waardevolle gebieden. Men staat niet negatief tegenover een opname van het Belvédèregebied de Hemmen in het streekplan. De gemeente moet echter wel betrokken worden bij beleid dat met het lokale niveau te maken heeft, zoals het aanwijzen van waardevolle cultuurhistorische gebieden. Ook wordt onderschreven dat de samenwerking met de provincie in het algemeen goed verloopt. De medewerkers wijzen op het feit dat de gemeente er wel ontzettend veel taken bij heeft gekregen zoals de regelgeving rondom archeologie, de flora- en faunawet, de watertoets en de externe veiligheid. *“De taken van de gemeente zijn wel eens makkelijker geweest”*. In de gemeente zijn geen voorbeelden van stedelijke uitbreidingen waar cultuurhistorische waarden mede richtinggevend zijn geweest voor de plannen. De gemeente vraagt ook nooit expliciet aan de stedenbouwkundige bureaus om meer aandacht te schenken aan cultuurhistorische waarden dan wettelijk verplicht is. Er zijn ook geen uitbreidingen waar cultuurhistorische waarden überhaupt een rol hebben gespeeld. In Uitwellingerga is er wel vertraging in een plan geweest omdat er archeologische waarden aanwezig waren. Deze waarden worden door de gemeente toch als een belemmering gezien, doordat er planvertraging ontstaat en omdat er nogal wat financiële consequenties aan zijn verbonden.

Voor deze gemeente geldt eigenlijk hetzelfde als voor de andere drie onderzochte kleine gemeenten. Cultuurhistorie is niet een belangrijk thema, men is toch bezig met andere zaken die volgens de medewerkers meer aandacht verdienen. Bij stedelijke uitbreidingen is er vooral aandacht voor cultuurhistorische waarden die wettelijk beschermd zijn. Het gaat dan om de verplichte exercities

rondom archeologie en beschermde monumenten. Historisch geografische waarden spelen eigenlijk geen rol. In deze gemeente zijn er ook geen grootschalige uitbreidingen zoals in de buurgemeente Sneek het geval is. Men realiseert zich wel dat cultuurhistorische waarden een plan meerwaarde kunnen geven, maar deze thematiek is eigenlijk nog niet aan de orde geweest bij uitbreidingsplannen. De Belvédèregedachte speelt in deze gemeente geen rol, men richt zich meer op behoud dan op ontwikkeling. Ook hier geldt weer dan men niet graag wil dat de provincie zich teveel met lokale zaken bezighoudt, maar men onderkent wel dat er bij de provincie veel kennis aanwezig is waar de gemeente behoefte aan heeft. De provincie kan zeker sturen door het uitdragen van bepaalde denkbeelden en door het stimuleren van gemeenten door middel van kennis en subsidies.

5.7 Enige afsluitende opmerkingen

In deze paragraaf zullen conclusie worden getrokken die gebaseerd zijn op de gehouden interviews onder de twaalf gemeenten. Er is specifieke aandacht voor de rol van de Nota Belvédère, 'behoud door ontwikkeling', de cultuurhistorische kaart en de FAMKE, de waardering van de cultuurhistorische kaart en cultuurhistorie in de planvorming. Ook is er aandacht voor de rol van cultuurhistorische waarden bij stedelijke uitbreidingen en het sturingsvraagstuk zoals beschreven in de probleemstelling. In het algemeen kan gesteld worden dat de grote gemeenten meer aandacht hebben voor cultuurhistorie in de planvorming dan de kleine gemeenten. Ook is het zo dat gemeenten met een rijk cultuurhistorisch verleden meer aandacht hebben voor cultuurhistorische waarden dan de gemeenten die een 'armere' geschiedenis kennen.

Volgens Kooiman en Maats (2000) is de Nota Belvédère bij de provincies veel positiever ontvangen dan bij de gemeenten. Dit klopt met de bevindingen die in dit onderzoek naar voren komen. In Friesland is het beeld gevarieerd, maar de meeste gemeenten zijn niet goed op de hoogte van de nota en haar uitgangspunten. Met name de kleinere gemeenten bevestigen dat de Nota Belvédère bij hen nog niet goed is geland. De medewerkers kunnen vaak niet vertellen wat de nota inhoudt, laat staan wat de uitgangspunten zijn. Bij de grotere gemeenten Leeuwarden, Sneek, en Smallingerland is de nota wel goed bekend. Een uitzondering binnen de groep van relatief grote gemeenten is de gemeente Heerenveen. Deze scoort slecht met betrekking tot Belvédère, terwijl dit wel een van de grotere gemeenten in de provincie is. Twee gemeenten hebben een medewerker naar een Belvédèrecursus gestuurd, dit zijn de gemeenten Sneek en Dongeradiel. 'Behoud door ontwikkeling' wordt in de kleine gemeenten nauwelijks toegepast. Een kanttekening hierbij is dat er in de kleine gemeenten ook niet zoveel stedelijke uitbreidingen zijn. De stimulans om aan 'behoud door ontwikkeling' te doen is dan ook kleiner dan bij de grotere gemeenten. Bij de grotere gemeenten wordt er wel meer met 'behoud door ontwikkeling' gedaan. Op dit moment is 'behoud door ontwikkeling' toch nog vaak gericht op het inpassen van cultuurhistorische elementen in uitbreidingswijken of het zoeken van nieuwe functies voor oude gebouwen. Van een echte ontwikkelingsgerichte benadering is nog niet echt sprake, met uitzondering van het nieuwe plan Zuidlanden in Leeuwarden. Uit de interviews komt wel naar voren dat er op dit moment een aantal plannen zijn waarin meer met de ontwikkeling van cultuurhistorische waarden zal worden gedaan. Dit is onder andere het geval in de gemeenten Sneek, Dongeradiel, Franekeradiel en Dantumadiel.

Het beeld rondom het gebruik van de cultuurhistorische kaart en de FAMKE is gevarieerd. Er kan worden gesteld dat de FAMKE in alle gemeenten meer wordt gebruikt dan de cultuurhistorische kaart. Dit heeft te maken met het feit dat archeologie een verplicht item is geworden. De gemeenten zijn zeer tevreden over de FAMKE. De kleine gemeenten gebruiken de FAMKE minder dan de grote gemeenten. Het beeld omtrent de cultuurhistorische kaart is gevarieerd. Een aantal gemeenten gebruikt deze kaart actief, bijvoorbeeld de gemeente Franekeradiel en Leeuwarden. De meeste gemeenten geven toe deze kaart niet vaak te raadplegen. De kleine gemeenten zijn positief over een eventuele waardering van de cultuurhistorische kaart. De grote gemeenten niet. De gemeenten Leeuwarden en Sneek wijzen op het feit dat het niet verstandig is om een waardering aan de kaart te

koppelen. Volgens hen maakt dit de inspiratie om met deze waarden om te gaan kapot. Kleinere gemeenten hebben blijkbaar meer behoefte aan sturing dan de grotere.

Er is in verschillende mate aandacht voor de opname van cultuurhistorische waarden in de planvorming. Alle gemeenten zeggen cultuurhistorische waarden vroegtijdig in de planvorming op te nemen. Er zijn echter wel duidelijk verschillen aan te geven tussen de mate waarin dit ook daadwerkelijk wordt gedaan. In Sneek bevindt men zich in een fase waarin hiervoor veel aandacht is. Over het algemeen kan gesteld worden dat in de grote gemeenten cultuurhistorische waarden eerder in de planvorming worden opgenomen dan in de kleinere gemeenten. Archeologische en historisch bouwkundige waarden worden vroeg in de planvorming opgenomen omdat hier wetgeving over bestaat. Voor de historisch geografische waarden geldt dit minder. Deze waarden worden nog vaak laat of helemaal niet in de planvorming opgenomen. Met name archeologische waarden zorgen voor planvertraging en extra kosten. Dit beeld wordt door alle gemeenten onderschreven. De toegevoegde waarde van cultuurhistorie is bij veel gemeenten nog niet doorgedrongen. De mate waarin cultuurhistorische waarden een rol spelen bij stedelijke uitbreidingen is opnieuw verschillend. In de grotere gemeenten ontstaan vaker plannen waarbij cultuurhistorische waarden mede richtinggevend zijn. Leeuwarden is op dit gebied koploper met de nieuwe wijk Zuidlanden, maar ook Smallingerland, Franekeradiel en Sneek scoren goed. In Sneek zijn er nog niet echt veel uitbreidingswijken waar cultuurhistorie mede richtinggevend is geweest, maar er ligt wel een aantal plannen op de tekentafel waar dit het geval zal zijn. Bij de kleinere gemeenten zijn cultuurhistorische waarden eigenlijk nooit mede richtinggevend. De rol van cultuurhistorische waarden beperkt zich in het beste geval tot het inpassen van cultuurhistorische waarden in een uitbreidingswijk.

De meningen over sturing door de provincie met betrekking tot cultuurhistorische waarden in uitbreidingswijken lopen uiteen. Het duidelijkst komt naar voren dat de gemeenten bang zijn voor nog meer regelgeving, beperkingen en extra kosten. De gemeenten onderschrijven dat er bij de provincie veel kennis aanwezig is en dat deze kennis beter moet worden ontsloten zodat de gemeenten er meer van kunnen profiteren. De mogelijkheden voor sturing liggen volgens de gemeenten toch vooral op het communicatieve vlak. Draagvlak creëren, ook bij de bestuurders, is belangrijk. Indien de provincie meer aandacht wil voor cultuurhistorie in uitbreidingswijken, dan zal zij met voorbeelden moeten komen. In deze voorbeelden moet aandacht zijn voor het op een ontwikkelingsgerichte manier omgaan met cultuurhistorische waarden. Subsidies kunnen volgens de gemeenten tevens een grote rol spelen, als katalysator voor initiatieven. Een aantal gemeenten vindt dat de provincie zich teveel met de ruimtelijke ordening bemoeit. Andere gemeenten erkennen dat dit nou eenmaal de taak van de provincie is. Uit de interviews komt toch duidelijk naar voren dat de provincie een pro-actievare rol zal moeten gaan spelen indien zij meer aandacht wil voor cultuurhistorische waarden. De provincie moet 'de boer op'.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal een aantal conclusie worden getrokken en zullen er aanbevelingen worden gedaan. Er zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag die in de probleemstelling is uiteengezet. Dit hoofdstuk vormt de afsluiting van dit onderzoek en is gebaseerd op de bevindingen die in dit rapport zijn uiteengezet. Het gaat daarbij om bevindingen die voortvloeien uit het theoretische gedeelte, gecombineerd met de bevindingen uit het praktijkgedeelte.

6.1 Conclusies

In het theoretische gedeelte is geconcludeerd dat de provincie Fryslân zich in een beleidsnetwerk bevindt. Er is hierbij sprake van een complex netwerk waarbinnen vele actoren een rol spelen. De belangrijkste actoren zijn de provincie Fryslân en de Friese gemeenten. De sturingsfilosofie die het

beste bij deze situatie past, is die van netwerksturing. Bij deze filosofie is een grote rol weggelegd voor overleg, stimulering en bemiddeling. Dit past ook in de filosofie van de overheid, waarbij meer verantwoordelijkheden bij de lagere overheden worden neergelegd. De nieuwe WRO speelt hierop in. De provincie Fryslân zal voor het behalen van bepaalde resultaten in hoge mate afhankelijk zijn van de bereidheid van de gemeenten om mee te werken aan meer aandacht voor cultuurhistorie in uitbreidingswijken. De kenmerken van een beleidsnetwerk impliceren dat de sturingsinstrumenten die het beste bij netwerksturing passen, tweede generatie sturingsinstrumenten zijn. Eerste generatie sturingsinstrumenten blijven uiteraard wel een rol spelen, zonder wet- en regelgeving loopt de ruimtelijke ordening onherroepelijk vast, ook in de provincie Friesland.

In het theoretische gedeelte is geconcludeerd dat indien de provincie Fryslân meer aandacht wil voor cultuurhistorische waarden in de planvorming, er een instrumentenmix zal moeten worden ingezet. Het zal daarbij gaan om de juiste inzet van een combinatie van eerste- en tweede generatie sturingsinstrumenten. Wat de eerste generatie sturingsinstrumenten betreft, kan de provincie de gemeenten verplichten om aan te geven wat zij in hun bestemmingsplannen met cultuurhistorische waarden beogen. In het streekplan kan de provincie Fryslân aangeven dat de gemeenten zullen worden getoetst op cultuurhistorische waarden. De cultuurhistorische kaart kan als toetsingskader worden gebruikt. Dit gebeurt in alle onderzochte provincies, in Noord-Brabant direct, en in Noord-Holland en Gelderland indirect, via een ander instrument. Uit de analyse van deze drie provincies valt te concluderen dat het ontwikkelen van een toetsingskader op bovenlokaal niveau de voorkeur verdient. Het beschrijven van cultuurhistorische structuren op een bovenlokaal niveau biedt de provincie de mogelijkheid om gemeenten op het juiste niveau te toetsen. Identiteiten kunnen daarin een grote rol spelen. Door het beschrijven van bovenlokale identiteiten kan de provincie zich beperken tot een aantal gebieden waarvan zij de waarde aangeeft. Gemeenten kunnen dan worden getoetst op het feit of bepaalde ontwikkelingen bijdragen aan de identiteit die voor een bepaald gebied is omschreven. Wellicht is het verstandig om eerst een waardering aan de cultuurhistorische kaart te koppelen en pas daarna de gemeenten te verplichten aan te geven wat zij met deze waarden in hun bestemmingsplannen beogen. Zonder waardering wordt het moeilijk om de gemeenten te toetsen.

Uit de interviews komt naar voren dat de kleine gemeenten behoefte hebben aan een waardering van cultuurhistorische elementen. De grote gemeenten hebben hier geen behoefte aan. Een waardering kan zeker nuttig zijn, omdat dit de kleine gemeenten ertoe kan aanzetten cultuurhistorische waarden eerder in de planvorming op te nemen. Zonder deze waardering zullen de kleine gemeenten dit waarschijnlijk niet doen. Door het waarderen van cultuurhistorische elementen is de kans groot dat er ook bij de kleine gemeenten meer aandacht zal komen voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingswijken. De grote gemeenten hebben in ieder geval al (in verschillende mate) aandacht voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingslocaties, een waardering zal deze aandacht alleen maar vergroten.

Het op een ontwikkelingsgerichte manier omgaan met cultuurhistorische waarden, of 'behoud door ontwikkeling', kan zoals eerder is aangegeven niet worden afgedwongen met alleen eerste generatie sturingsinstrumenten. De provincie kan de gemeenten niet verplichten om 'behoud door ontwikkeling' in uitbreidingswijken toe te passen. Om dit te bereiken zal de provincie Fryslân tweede generatie sturingsinstrumenten moeten inzetten. Het gaat hierbij in het bijzonder om communicatieve instrumenten, meerzijdige instrumenten en incentives. De grootste rol is weggelegd voor communicatieve instrumenten die gericht moeten zijn op het creëren van draagvlak. Bij het inzetten van dit type instrumenten is er geen sprake van dwang, waardoor de sturing minder tot verzet zal leiden.

6.2 Aanbevelingen

- Inzetten van communicatieve instrumenten om ‘behoud door ontwikkeling’ onder de Friese gemeenten te stimuleren. De provincie Fryslân moet meer ‘de boer op’. Er kan een boekwerk worden ontwikkeld waarin voorbeelden van ‘behoud door ontwikkeling’ worden aangedragen. Succesverhalen kunnen hierin worden opgenomen. Ook zou er meer met pilot-projecten kunnen worden gewerkt. Indien de provincie ervoor zou kiezen om met identiteitsbeschrijvingen te werken, kan hierover een publieksboek worden gepubliceerd. Dit zal waarschijnlijk leiden tot meer aandacht voor cultuurhistorische waarden in relatie tot de beschreven identiteiten.
- Inzetten van meerzijdige instrumenten. De provincie moet proberen intentieverklaringen en convenanten te tekenen met de gemeenten waarbij de gemeenten beloven meer aandacht aan cultuurhistorische waarden in de planvorming te besteden.
- Inzetten van incentives als sturingsinstrument. Uiteraard worden er op dit moment ook al subsidies verleend, maar de provincie zou een subsidie in het leven kunnen roepen die een ontwikkelingsgerichte benadering van cultuurhistorische waarden in uitbreidingsplannen stimuleert.
- Vroegtijdig proberen aan tafel te schuiven bij de gemeentelijke planontwikkeling. Op deze manier kan de provincie in een vroeg stadium richting proberen te geven aan de plannen. De provincie kan de nadruk leggen op het opnemen en mede richtinggevend laten zijn van cultuurhistorische waarden in de uitbreidingsplannen. De provincie moet de nadruk leggen op het feit dat zij toegevoegde waarde betekent voor de gemeenten.
- Het ontwikkelen van een bovenlokaal toetsingskader. De provincie kan de identiteiten die in de provincie Friesland aanwezig zijn, beschrijven. Ontwikkelingen kunnen dan aan de hand van deze identiteiten worden getoetst. Deze identiteiten zouden in nauwe samenwerking met de gemeenten moeten worden opgesteld zodat zij zich hierin kunnen vinden.
- Het zou verstandig zijn om de Friese Belvédèregebieden in het streekplan op te nemen zodat de provincie een duidelijk signaal afgeeft over de waarde van deze gebieden. Gemeenten zullen dan wellicht meer rekening houden met de cultuurhistorische waarden die zich in deze gebieden bevinden.
- In het streekplan aangeven dat als eenmaal de waardering van de cultuurhistorische kaart is afgerond, de gemeenten op deze cultuurhistorische waarden zullen worden getoetst. Met name de midden- en hoge waarden zijn in dit kader belangrijk.
- Het stimuleren van gemeenten om een cultuurhistorische kaart op gemeentelijk niveau te ontwikkelen. Op het moment dat een gemeente besluit een dergelijke kaart te ontwikkelen, zal er automatisch meer aandacht komen voor cultuurhistorische waarden in uitbreidingslocaties, los van de waarde van een dergelijke kaart ‘an sich’.
- Het stimuleren van gemeenten tot het ontwikkelen van een eigen cultuurhistorisch beleid. Met name de kleine gemeenten hebben geen beleid over dit thema verwoord.
- De gemeenten stimuleren en eventueel meer begeleiden bij het doen van aanvragen tot subsidie voor cultuurhistorie. Hierbij valt te denken aan de subsidies die verkrijgbaar zijn in het kader van Belvédère. Ook zou het verstandig zijn om een overzicht te creëren van alle subsidies die verkrijgbaar zijn op het gebied van cultuurhistorie. Veel gemeenten weten vaak niet welke subsidies verkrijgbaar zijn.

Literatuurlijst

- Arts, G., (1999) "Steden op koers? Strategievorming bij de lokale overheid." In: "Beleid en Maatschappij, Vol. 26, no.3, themanummer strategische planning bij lagere overheden, pp. 180-186.
- Berg, M.C., Stoot, P.P.T.C., van den (2002) *Discussie voor cultuurhistorie, een overzicht van het academische discours met betrekking tot cultuurhistorie in Nederland*. Utrecht. Nederland.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof. E.F., ten (1995) *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Lemma Uitgeverij B.V. Utrecht. Nederland.
- Boer, R. de, Kamphorst, D., Roo, G. de, Schwartz, M. (2002) *Kansen voor duurzaamheid bij stedelijk waterbeheer en stedelijke vernieuwing: de provincie aan zet*. Rijksuniversiteit Groningen. Groningen. Nederland.
- Boer, R. de, Jager, L., Roo, G. de (2001) *Beleidsverkenning landschappelijke waarden en cultureel erfgoed Waddenzeeregio*. Rijksuniversiteit Groningen. Groningen. Nederland.
- Borger, G. (1997) *Het groene hart, een Hollands cultuurlandschap*. Platform Landschap en Cultuurhistorie. Matrijs. Utrecht. Nederland.
- DHV Adviesgroep Water, Natuur en Ruimte. (2004). *Toekomst voor Boerenerven*. In opdracht van de Provincie Friesland. Groningen. Nederland.
- Dauvelier, P. (1997) *Nieuw Nederland wordt ouder*. Over cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Den Haag. Nederland.
- Doelen, F.C.J. van der (1993) "De gereedschapskist van de overheid, een inventarisatie." In : J. Th A. Bressers, P. de Jong en A.F.A. Korsten, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Van Gorcum. Assen. Nederland.
- Feijter, A. de (1998) *Cultuurhistorie in het MER 'Sporen uit het verleden als ontwerp en beoordelingscriterium*. In: Kenmerken: tijdschrift voor Milieu Effect Rapportage, jaargang 5, nr. 5.
- Frissen, P.H.A. (2002) *De Staat*. Uitgeverij De Balie. Amsterdam. Nederland.
- Haan, P., de (1985) *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*. Deventer. Nederland.
- Hendriks, J.A. (2001) *Cultuurhistorie van stad en land, waardering en behoud*. Uitgeverij Matrijs. Utrecht. Nederland.
- Heuvel, J.H.J., van den (2000) *Hoe schrijf ik een werkstuk of scriptie?* Uitgeverij Lemma B.V. Utrecht. Nederland.
- Heuvel, J.H.J., van den (1998) *Beleidsinstrumentatie*. Lemma. Utrecht. Nederland.
- Innes, J.E. (1994) *Planning through consensus building: a new view of the comprehensive planning ideal*. Berkeley. United States.
- Jenkins, I. (1980) *Social order and the limits of law: a theoretical essay*. Princeton. United States.
- Katus, J. Volmer, W.F. (1985) *Ontwikkelingslijnen voor overheidsvoorlichting*. Muiderberg. Nederland.

Kooima, M.A., E.F. Maats (2000) *Tussen Oostwold en Posterholt: een Quick scan van de Belvédèregebieden*. Onderzoek in opdracht van Stichting Nationaal Restauratiefonds en Stichting Nationaal Groenfonds. M.A. Kooiman Cultuurhistorische Projecten. Utrecht. Nederland.

Koppenjan, J.F.M., Bruijn J.A. de, Kickert, W.J.M. (1993) *Netwerkmanagement in het openbare bestuur*. Uitgeverij Rosenthal. Den Haag. Nederland.

Larkman, P.J. (1996) *Conservation and the City*. Routledge. New York. United States.

Nelissen, N., Goverde, H., Gestel, N., van, (2002) *Bestuurlijk vermogen, analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum. Nederland.

OCW, VROM, LNV, V&W (ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Verkeer en Waterstaat) (1999a), *Belvédère: beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. VNG uitgeverij. Den Haag. Nederland.

OCW, VROM, LNV, V&W (Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Verkeer en Waterstaat) (1999b), *Belvédère: beleidsnota over de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Bijlage: gebieden*. VNG uitgeverij. Den Haag. Nederland.

Oranjewoud (2003) *Landschapsbeleidsplan Dantumadiel*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de gemeente Dantumadiel. Heerenveen. Nederland.

Projectbureau Belvédère (2002) *Nieuwe tradities. Projecten 2002*. De Eendracht. Schiedam. Nederland.

Projectbureau Belvédère (2001) *Nieuwe tradities. Projecten 2001*. De Eendracht. Schiedam. Nederland.

Provincie Fryslân (2004) *Kadernota Streekplan Fryslân 2005-2015. "Om de kwaliteit fan de romte"* Provincie Fryslân. Leeuwarden. Nederland.

Provincie Noord-Brabant (2002), *Streekplan Noord-Brabant, Brabant in Balans*. Den Bosch. Noord-Brabant. Nederland.

Provincie Noord-Brabant (1997), *Technische evaluatie proefproject cultuurhistorische waardenkaart 1996-1997*. Den Bosch. Nederland.

Provincie Noord-Holland (2003a) *Actieplan Cultuurbereik*. Haarlem. Nederland.

Provincie Noord-Holland (2003b) *Streekplan Noord-Holland Zuid*. Haarlem. Nederland.

Provincie Noord-Holland (2003c) *Ontwerp Streekplan. Ontwikkelen met kwaliteit. Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord*. Haarlem. Nederland.

Provincie Noord-Holland (2002) *Cultuurhistorische waardenkaart*. Haarlem. Nederland.

Provincie Noord-Holland (2000) *Provinciale Cultuurnota Noord-Holland 2001-2004*. Haarlem. Nederland.

Provincie Noord-Holland (1999) *Implementatieplan Cultuurhistorische waardenkaart*. Haarlem. Nederland.

Provincie Gelderland (2005) *Ontwerp Streekplan Gelderland*. Arnhem. Nederland.

Provincie Gelderland (2004) *Hoofdlijnnota streekplan Gelderland*. Arnhem. Nederland.

Provincie Gelderland (2004) *Verbindingen 2005-2008, Cultuurbeleid provincie Gelderland*. Arnhem. Nederland.

Provincie Gelderland (2003) *Evaluatie derde uitvoeringsjaar cultuurhistorische beleid Kadernota Belvoir*. Arnhem. Nederland.

Provincie Gelderland (2001) *Nota Belvoir*. Arnhem. Nederland.

Royal Haskoning (2003) *Beleidsmonitor Belvédère 2003*. In opdracht van Projectbureau Belvédère. Nijmegen. Nederland.

Royal Haskoning (2002) *Kassen en Kansen in cultuurhistorie. Studie naar planvorming op basis van cultuurhistorische waarden*. In opdracht van de provincie Friesland. Utrecht. Nederland.

Ru, H. (1988) *Prijst de wet zich uit de markt?* Zwolle. Nederland.

Ruimtelijk Planbureau (2003) *De ongekende ruimte verkend*. Nai Uitgevers. Rotterdam. Nederland.

Spit, S. Zoet, P., (2002) *Gepland Nederland. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Sdu Uitgevers B.V. Den Haag. Nederland

Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA Uitgeverij B.V. Den Haag. Nederland.

Venne, S.J. van de (2004) *Provinciaal cultuurhistorische beleid. Een analyse van benaderingswijzen ten aanzien van cultuurhistorie*. Utrecht. Nederland.

Vrom-Raad (1998) *Milieubeleid, strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Den Haag. Nederland.

Internetadressen:

<http://www.archis.nl>

<http://www.belvedere.nu>

<http://www.brabant.nl>

<http://www.cultureelerfgoednh.nl>

<http://www.fryslan.nl>

<http://www.gelderland.nl>

<http://www.ikcro.nl>

<http://www.rdmz.nl>

<http://www.noord-holland.nl>

<http://www.oversticht.nl>

<http://www.monumentenzorg.nl>

<http://www.minInv.nl>

<http://www.vrom.nl>