



Voortgang bestemmingsplan Fort Kudelstaart

Wat ging vooraf

- Op 2 december 2021 heeft de gemeente het (gewijzigde) bestemmingplan Fort Kudelstaart vastgesteld.
- Op 28 december 2022 heeft de Raad van State dit bestemmingplan vernietigd.
 - Naar mening van de afdeling is in de planregels de borging van de kernkwaliteiten van het Fort als onderdeel van de Stelling van Amsterdam (onderdeel van het Werelderfgoed Hollandse Waterlinies) onvoldoende opgenomen. Dit is in principe eenvoudig te corrigeren.
 - Daarnaast heeft de afdeling aangegeven dat de uitgevoerde Heritage Impact Assessment (HIA) spreekt van een beperkte aantasting van de kernkwaliteiten op onderdelen. Dat leidt volgens de Raad van State ook tot strijdigheid met de provinciale verordening omdat aan ontwikkelingen die een aantasting met zich meebrengen geen medewerking kan worden verleend.

De afgelopen periode is onderzocht op welke wijze deze uitspraak geïnterpreteerd moet worden en wat dit betekent voor het vervolg.

Plan Zeilfort in relatie tot de kernkwaliteiten van het Unesco Werelderfgoed

Raadsinformatiebijeenkomst over

Bestemmingsplan Fort Kudelstaart, 21 november 2023



Fort Kudelstaart: onderdeel Stelling van Amsterdam, onderdeel Werelderfgoed Hollandse Waterlinies



Stelling van Amsterdam: UNESCO
Werelderfgoed sinds 1996:
aangelegd tussen 1880 en 1920,
135 km lang, 45 forten



Sinds 2021 onderdeel
van UNESCO
Werelderfgoed
Hollandse Waterlinies:
aangelegd 1815-1940,
Meer dan 200 km lang,
Bijna 100 forten,
Meer dan 100 sluizen,
dijken, kanalen, 6
vestingen, 2 kastelen.

Beschermen, beheren en uitdragen Werelderfgoedwaarden

- Ratificatie Werelderfgoedverdrag door de Staat der Nederlanden in 1992. De Rijksoverheid legt verantwoording af naar UNESCO.
- Provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant gezamenlijk verantwoordelijk voor de verplichtingen die voortvloeien uit UNESCO-status Hollandse Waterlinies: toezien op beschermen, beheren en uitdragen van de Werelderfgoedwaarden.
Coördinatie bij Siteholder (gemeenschappelijke regeling).
- Op rijksniveau: regels omtrent omgang met Werelderfgoederen vastgelegd in Barro (Besluit algemene regels ruimtelijke ordening), artikel 2.13. Dus ook voor Stelling van Amsterdam.
- Provincie Noord-Holland (verantwoordelijk voor Stelling van Amsterdam) heeft deze regels vertaald naar provinciale beleid in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV, juni 2019) en de vervanger daarvan: Omgevingsverordening NH2020.

Ruimtelijke plannen voor Werelderfgoed

Artikel 21 provinciale verordening:

- In het bestemmingsplan dienen regels te worden opgenomen t.b.v. behoud of versterking van kernkwaliteiten van erfgoederen van de uitzonderlijke universele waarde, als omschreven in Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

Artikel 22 zegt:

- Een bestemmingsplan mag uitsluitend voorzien in nieuwe functies en uitbreiding bebouwing van bestaande functies binnen de gebieden als bedoeld in artikel 20 voor zover deze *de kernkwaliteiten van de erfgoederen met uitzonderlijke universele waarde behouden of versterken, als bedoeld in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie zoals genoemd in artikel 15 en in bijlage 1 bij deze verordening.*
- In aanvulling op het gestelde in het eerste lid bevat het bestemmingsplan geen bestemmingen en regels die voorzien in een project dat, of een activiteit die de uitgewerkte Uitzonderlijke Universele Waarden van(onder meer) De Stelling van Amsterdam *aantast of doet verdwijnen.*

Kernkwaliteiten Stelling van Amsterdam

Voor elk Werelderfgoed worden in een zogenoemde Statement of Outstanding Universal Values (SOUV, Verklaring van Uitzonderlijke Universele Waarde) omschreven waarom het een plaats op de lijst verdient.

Daarbij zijn twee hoofdcriteria aan de orde:

- *Integriteit*: de mate van compleetheid en gaafheid van
- *Authenticiteit*: de mate waarin sprake is van een waarheidsgetrouwe en geloofwaardige verbeelding van de historische en culturele betekenis

In het geval van De Stelling van Amsterdam worden in de SOUV de volgende kernkwaliteiten onderscheiden:

- de hoofdverdedigings**lijn** (liniedijk),
- het watermanagements**systeem** (het systeem van inundatievelden en inundatiemiddelen) en
- het **systeem** van militaire elementen (forten en andere objecten).

Deze drie kernkwaliteiten (subsystemen) vormen met elkaar **één samenhangend systeem**.

Kernkwaliteiten in provinciale verordening

Kernkwaliteiten in de provinciale verordening:

1. Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laat negentiende-eeuwse en vroeg twintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke **geheel**, bestaande uit:
 - Een doorgaand stelsel van liniedijken in een grote ring om Amsterdam;
 - Sluizen en voor- en achterkanalen;
 - De forten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken;
 - Inundatiegebieden;
 - Voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied);
 - De landschappelijke inpassing en slechte zichtbaarheid van de voormalige militaire objecten;
2. Relatief grote openheid;
3. Groene en relatief stille ring rond Amsterdam.

Toetsing plan Zeilfort Kudelstaart via HIA

Ruimtelijke ontwikkelingen worden dus getoetst aan deze kernwaarden (kernkwaliteiten), die niet aangetast mogen worden in hun integriteit en authenticiteit.

Een bestemmingsplan mag geen ontwikkelingen faciliteren die kunnen leiden tot aantasting.

Om dit te beoordelen heeft provincie voor het Plan Zeilfort van maart 2020 een zogenoemde Heritage Impact Assessment laten uitvoeren (HIA) door Arcadis.

Arcadis concludeert:

- Ontwikkelingen hebben gering effect hebben op het Werelderfgoed en dus een beperkt risico voor behoud van de Outstanding Universal Values
- Twee van de kernkwaliteiten (hoofdverdedigingslijn en watermanagementsysteem) wijzigen niet
- Er is sprake van *geringe* aantasting van de derde kernkwaliteit (militair systeem), met name door vergraven wallichamen voor aanleg van ondergrondse parkeervoorziening (mogelijk aantasting gaafheid) en door beoogde starttoren op contrescarpe (mogelijk aantasting leesbaarheid)
- Beperkte aantasting beleving oorspronkelijke situatie
- Bereikbaarheid en beleving van het fort zal verbeteren

Over het geheel een positieve beoordeling t.a.v. effecten van het plan op de OUV/kernkwaliteiten.

Oordeel Raad van State

Bezwaar aangetekend bij Raad van State tegen het op 2 december 2021 vastgestelde bestemmingsplan . Bezwaar behandeld in zitting 18 juli 2022, uitspraak 28 december 2022.

Raad van State meent dat “door de met het plan voorziene ontwikkelingen in ieder geval het militair-landschappelijke geheel, dat onderdeel is van de kernkwaliteiten van De Stelling van Amsterdam, wordt aangetast. In de HIA wordt gesteld dat sprake is van een geringe aantasting van het fort als gevolg van de bouw van de ondergrondse parkeergarage”. De Raad baseert zich dus op de HIA.

Op basis hiervan constateert de Raad strijdigheid met de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV).

Masterplan juni 2023 t.o.v. maart 2020

- Parkeergarage is aangepast: i.p.v. twee ingangen is er nog maar één ingang die nauwelijks meer zichtbaar is;
- De starttoren is komen te vervallen;
- Het uitkijkplatform is in omvang verkleind;
- Het westelijke wallichaam krijgt de oorspronkelijke contour terug door i.p.v. één grote uitsnede bij het restaurant te kiezen voor enkele uitsnedes;
- De indeling van de parkeergarage is geoptimaliseerd met meer parkeerplekken, zodat er bovengronds nog minder auto's hoeven te parkeren, wat de zichtbaarheid en beleefbaarheid van het fort versterkt.
- De ventilatiedoorvoeren zijn anders ontworpen zodat ze minder zichtbaar zijn.

Wordt kernkwaliteit (nog) aangetast?

Aan ons bureau is gevraagd of naar ons oordeel over het aangepaste plan sprake is van aantasting van de kernkwaliteit van het militaire systeem (militair-landschappelijke geheel). Naar ons oordeel is dat niet het geval.

Op de eerste plaats: de herontwikkeling heeft betrekking op/binnen het forteiland zelf, er is geen consequentie op het schaalniveau van het **systeem** van verdediging en het **militaire landschap**. Positie, contouren, zichtlijnen veranderen niet of nauwelijks. De eerder beoogde starttoren zou wel een zekere impact hebben gehad op openheid en militaire karakter, maar deze is in het huidige plan vervallen.

Op de tweede plaats: er is onvoldoende uitgegaan van de **huidige situatie**: het forteiland is op dit moment al sterk aangetast: er is geen sprake van een volledig integere (complete/gave) situatie en ook niet van een volledig authentieke (waarheidsgetrouwe/geloofwaardige) situatie.

De vormgeving en inrichting van de buitenruimte zullen na realisatie de oorspronkelijke situatie veel dichter benaderen. Realisatie van het plan versterkt juist militaire karakter en beleving.



Behoud door ontwikkeling

Aanpassingen nodig voor bestemming die duurzame instandhouding voldoende kan borgen.

Dat is de beste basis voor behoud op lange termijn: **behoud door ontwikkeling**.

Tijdelijke interventies onvermijdelijk (restauratie, reconstructie, herinrichting gebouwen en buitenterrein). Er gaan geen bouwhistorische of archeologische waarden verloren.

Permanente aanpassingen t.b.v. nieuw programma, o.a. openingen in wallichamen keelzijde vanuit omgeving forteiland niet of nauwelijks te zien en bovendien zo ontworpen dat zij contouren, zichtlijnen en defensieve karakter niet schaden. Op niveau militaire landschap is er geen aantasting.

Forteiland is rijksmonument. Interventies op 'interne' niveau forteiland worden beoordeeld vanuit monumentwaarden zoals vastgelegd in rijksmonumentenregister, door RCE en Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

Beschermen, benutten, uitdragen

Er zijn ingrepen nodig om plan Zeilfort Kudelstaart te realiseren. Ze zijn onvermijdelijk om tot duurzame passende benutting, beleving en instandhouding te komen van het forteiland als onderdeel van Stelling van Amsterdam.

De aanleg van de ondergrondse parkeervoorziening is een vergaande, maar tijdelijke interventie. Na herstel wordt oorspronkelijk situatie dichterbij benaderd dan nu het geval is.

De kernkwaliteit militaire systeem wordt niet aangetast, realisatie plan versterkt juist de kernkwaliteiten, zowel fysiek als qua beleving.

Grotere toegankelijkheid en museale/educatieve presentatie draagt bijzondere geschiedenis van fort en Stelling als geheel veel beter uit, beleving wordt bevorderd.

Positieve exploitatie vormt basis voor duurzame instandhouding.

Beschermen, benutten en uitdragen van het Werelderfgoed (de drie doelstellingen waarvoor de Provincie Noord-Holland verantwoordelijkheid draagt) worden dus naar onze mening sterk bevorderd door realisatie van het plan.

Vervolg

- Op basis van het rapport van Hylkema Erfgoed heeft ook de Provincie Noord Holland per brief aan ons bevestigd dat er geen sprake is van aantasting van de kernkwaliteiten en dat het nieuwe bestemmingsplan daarmee voldoet aan de omgevingsverordening.
- De gemeente heeft er vertrouwen in dat als de Provincie -als bevoegd gezag in deze- positief oordeelt over het nieuwe bestemmingsplan, dat de Raad van State dit zal overnemen.
- Hierop heeft de gemeente besloten een nieuw ontwerp-bestemmingplan op te stellen voor Fort Kuddestaart. Na de terinzagelegging en beantwoording van de zienswijze zal het bestemmingsplan ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.