



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



Kansen voor cultureel erfgoed in de Omgevingswet

Het is de grootste wetsoperatie sinds de invoering van de grondwet, aldus één van de sprekers. Met de Omgevingswet wordt een cultuuromslag in gang gezet die raakt aan bijna alle aspecten van het gemeentelijke werkveld. Hoe kunnen gemeenten hiermee omgaan en welke kansen biedt de Omgevingswet voor cultureel erfgoed?

Dat is het onderwerp van een netwerkbijeenkomst die plaatsvond op 17 november 2016 bij de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Zo'n tachtig belangstellenden – waarvan driekwart werkzaam voor een gemeente – bezochten de middag om ideeën en ervaringen uit te wisselen.

Flip ten Cate van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit vertelt over de cultuuromslag die de Omgevingswet teweeg gaat brengen. Die kan kort worden samengevat met het credo: 'van nee, tenzij, naar ja, mits.' De wet geeft ruimte voor afwegingen tussen belangen, gesprekken met betrokkenen en maatschappelijke initiatieven. Deze verandering is nodig omdat de wetgeving niet meer correspondeert met de huidige praktijk. In de jaren vijftig en zestig werd Nederland volledig door wetenschappers op de tekentafel vormgegeven. De wederopbouw was een centraal geleide operatie en de wetgeving sloot hierop aan. Het RO-werkveld is echter onherkenbaar veranderd. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheid en ruimtelijke veranderingen komen steeds vaker tot stand door middel van een integrale aanpak in overleg met diverse partijen. Ook is er bij ruimtelijke projecten een groeiende behoefte aan draagvlak en publieksparticipatie. Daar speelt deze wet op in.

Vloerbedekking beschermen

In de nieuwe situatie maakt de structuurvisie plaats voor een omgevingsvisie. In een omgevingsvisie worden grofweg de beleidslijnen voor de komende jaren uitgerold. Een omgevingsvisie kan zich over verschillende gemeenten uitstrekken. Zo is de gemeente Breda betrokken bij de totstandkoming van een subregionale omgevingsvisie, een samenwerking van 6-8

Hebt u vragen?

Bel dan 033 – 421 7 456 of stuur een mail naar info@cultureelerfgoed.nl.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Smallepad 5 | 3811 MG Amersfoort
Postbus 1600 | 3800 BP Amersfoort
033 – 421 7 421
www.cultureelerfgoed.nl

Tekst Isabel van Lent
Foto's Kiki Zagt

Met kennis en advies geeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed de toekomst een verleden.

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.
December 2016

gemeenten in de regio West-Brabant. Alfred Arbouw, wethouder Stedelijke Ontwikkeling, vertelt: 'Je moet ook over gemeentegrenzen heen kunnen kijken. Een gezamenlijke omgevingsvisie helpt om zaken af te spreken over infrastructuur, openbaar vervoer, onderwijs en wonen. Zo zit je elkaar niet in de weg, maar kun je elkaar juist versterken.'

Ook het bestemmingsplan verdwijnt en wordt vervangen door een omgevingsplan. Ten Cate legt uit dat het omgevingsplan niet met een bestemmingsplan te vergelijken is. Het omgevingsplan regelt niet alleen zaken die met ruimtelijke ordening te maken hebben, maar bijvoorbeeld ook aspecten gerelateerd aan veiligheid en gezondheid. 'Je kunt in het omgevingsplan regelen wanneer bewoners hun vuilnisbak buiten moeten zetten', aldus Ten Cate. Gemeenten kunnen in het omgevingsplan erfgoed beschermen zonder er het label 'monument' op te plakken. 'Als je de vloerbedekking op de tweede etage van een willekeurig pand wilt beschermen, dan kan dat.' Dit wordt beaamd door Alfred Arbouw. Hij noemt het nieuwe HSL-station in Breda van architect Koen van Velsen een aanwinst voor de stad. In de huidige situatie is het onmogelijk om zo'n gloednieuw gebouw te beschermen als monument, maar in een omgevingsplan kan voor dit gebouw een bijzondere bescherming geregeld worden.

Monumentenbiotoop

Nieuw in de Omgevingswet (maar nu al in de Erfgoedwet opgenomen als instandhoudingsplicht) is de zorgplicht voor rijksmonumenten. Dat houdt in dat een eigenaar van een rijksmonument de verplichting heeft om het monument in stand te houden. Maar dit is nog niet alles. In de wet staat ook dat het omgevingsplan regels moet bevatten voor het voorkomen van aantasting van de omgeving van monumenten, voor zover die aantasting een negatieve invloed heeft op het aanzicht of de



waardering van die monumenten. 'Een spannende ontwikkeling', aldus Ten Cate. 'Dit gaat namelijk verder dan de bescherming van het aangewezen monument zelf. Ook de omgeving maakt onderdeel uit van de bescherming. We gaan naar een monumentenbiotoop, zoals dat in Frankrijk al gebruikelijk is.' Ook opmerkelijk is dat deze voorwaarde niet alleen voor rijksmonumenten maar voor alle monumenten geldt.

Het blijft mogelijk om normen en regels in het omgevingsplan op te nemen, maar een plan kan ook open normen bevatten die openstaan voor interpretatie. Denk daarbij aan een omschrijving als 'redelijke eisen van welstand'. Het is immers lastig om ruimtelijke kwaliteit in regels te vatten. Daarom krijgt de gemeente afwegingsruimte om de voor- en nadelen van de plannen op een rij te zetten en vervolgens een beslissing te nemen. Leidraad daarbij is niet of een plan toegestaan of verboden is, maar of het maatschappelijke meerwaarde heeft. Rechtszekerheid maakt plaats voor gezond verstand. Hier kleven ook risico's aan, want als er ruimte is voor gezond verstand is er immers ook ruimte voor ongezond verstand. 'Daarom zijn zogenaamde 'meerwaardegesprekken' aan te raden', aldus Flip ten Cate. Deze gesprekken moeten duidelijkheid geven over wat er voor de gemeente belangrijk is en hoe erfgoed een inspiratiebron kan vormen voor het omgevingsplan.

Dit is het onderwerp van de workshop van José van Campen, projectleider bij OOK (Omgevingsplan op Kwaliteit). Volgens één van de deelnemers is het opstellen van een bestemmingsplan een lineair proces, maar zal de totstandkoming van een omgevingsplan een veel creatiever proces zijn. Hier haken de deelnemers van de workshop van Flip ten Cate op aan met het advies om een onafhankelijke commissie in het leven te roepen die dynamisch van samenstelling kan zijn, met meer disciplines dan nu misschien wel gedacht. Zo'n integrale commissie kan aan het begin van het proces bij het meerwaardegesprek aanschuiven.





DNA

Liesbeth Grijsen, wethouder Ruimtelijke Ordening in Deventer, beaamt het belang van meerwaardegesprekken. Ze vertelt vol bevlogenheid over haar stad. Deventer is een van de oudste steden van Nederland en viert in 2018 het 1250-jarig bestaan. Grijsen legt uit dat de innovatieve handelsgeest van de Deventenaren een rode draad vormt in de geschiedenis van de stad. Daarom is in de wijk Bergkwartier nauw samengewerkt met kleine (ambachtelijke) bedrijfjes om deze historische wijk nieuw leven in te blazen. Dezelfde ongedwongenheid kenmerkt de ontwikkelingen in het oudste bedrijventerrein van de stad, het Havenkwartier. Hier wordt gewerkt aan een mix van werken en wonen. 'Hoewel de meest karakteristieke bebouwing is beschermd, was dat eigenlijk niet nodig', aldus Grijsen. 'Bewoners zijn juist trots dat ze in zo'n bijzondere wijk wonen.' Grijsen noemde drie stappen die van belang zijn om richting te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen: weten wat je hebt, weten wat je wilt en weten hoe je het wilt.

Ook in het Noord-Brabantse Son en Breugel worden gesprekken gevoerd om de meerwaarde van de gemeente en het erfgoed in beeld te brengen. Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening Okko Schook begeleidt een van de workshops en noemt deze meerwaarde 'het gemeentelijk DNA.' Het DNA wordt samen met bewoners, ondernemers en andere betrokkenen in kaart gebracht. Dit gaat verder dan materieel erfgoed. Het DNA omvat ook de verhalen van bewoners; een ongrijpbare en onzichtbare vorm van erfgoed. Wanneer het echter goed in beeld wordt gebracht, kan het wel richting geven aan het beleid van de gemeente.

Honderd kinderdagverblijven

De meest gehoorde aanbeveling tijdens de netwerkmiddag is dat gemeenten niet moeten wachten tot 2019 tot ze met de Omgevingswet aan de slag gaan. In Breda zijn ze het experiment al aangegaan. Alfred Arbouw vertelt onder meer over het Haveneiland, ten noorden van het stadscentrum. Dit was volgens hem een uitgelezen plek om te experimenteren omdat de

gemeente eigenaar van het gebied is. Het bestemmingsplan werd hier volledig terzijde geschoven en de gemeente toetste op slechts twee criteria: de plannen moesten voldoen aan veiligheidsnormen en alle betrokkenen moesten het met elkaar eens worden. Dit resulteerde onder meer in een stadsstrand, een skatehal en een bedrijventerrein voor creatieve ondernemers. Het gebied heeft zich in sneltreinvaart ontplooid tot een bruisende ontmoetingsplek. Arbouw: 'Deze pilot helpt ons om na te denken over wat er gebeurt als je de regels even terzijde schuift.'

In de praktijk valt het niet altijd mee om de balans te vinden tussen regels en gezond verstand. Marjorie Verhoek van de gemeente Zaanstad vertelt tijdens de workshop over het Hembrugterrein, een van de grootste herontwikkellocaties van Nederland en bezaaid met industrieel cultureel erfgoed. Voor het Hembrugterrein is een omgevingsplan opgesteld dat uitgaat van organische gebiedsontwikkeling, waarbij maximaal 500 woningen aan het gebied mogen worden toegevoegd. Uitgangspunt is dat alles kan en mag, mits het bij het karakter van het gebied past en de ruimtelijke kwaliteit versterkt. Hiertoe zijn gebiedspaspoorten



gemaakt. In deze gebiedspaspoorten zijn de kernkwaliteiten van een (deel)gebied beschreven, zoals het groen, belangrijke bebouwing, infrastructuur, water en zichtlijnen. Dit omgevingsplan is aanleiding voor discussie tussen andere aanwezigen. Het plan biedt immers vrijheid, maar legt tegelijkertijd ook kaders en randvoorwaarden op. Daarmee lijkt het op een traditioneel bestemmingsplan. Toch zijn er verschillen. Zo is een cruciale rol weggelegd voor het kwaliteitsteam als overlegpartner. Initiatiefnemers kunnen niet eerst een architect inschakelen en met een kant-en-klaar plan bij de gemeente langskomen. Het gesprek met het kwaliteitsteam moet aan de voorkant van het proces plaatsvinden. De regie volledig loslaten is geen optie, want zo merkt een van de deelnemers droogjes op: 'Als je helemaal niets doet, krijg je een torenflat met honderd kinderdagverblijven en een bordeel.' Conclusie: het is de kunst om als gemeente je weg te vinden in het spanningsveld tussen regie voeren en loslaten.

Laan van de leefomgeving

De invoering van de Omgevingswet gaat gepaard met een omvangrijke digitale infrastructuur: de Laan van de Leefomgeving. Deze 'laan' bestaat uit informatiehuizen voor ruimtelijke thema's, zoals water, lucht, natuur, bodem, veiligheid en cultuurhistorie. Vanuit de aanwezigen klinkt de roep om snelle duidelijkheid over dit nieuwe digitale stelsel. Dit wordt onder meer besproken in de workshop van Lydia Jongmans van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het is vooralsnog onduidelijk welke eisen gesteld zullen worden aan de manier waarop gemeenten straks hun informatie aan moeten bieden. Dat over een paar jaar alles digitaal ontsloten moet zijn, is wel duidelijk. De brandende vraag is dan ook: gaat de rijksoverheid een standaard opleggen?

Participatie

Doel van de Laan van de Leefomgeving is dat alle relevante informatie over onze leefomgeving straks voor iedereen toegankelijk is. Dat zijn niet alleen de traditionele partijen. In de Omgevingswet is een grote rol weggelegd voor publieksparticipatie. Daarover gaat de workshop van Jorien Kranendijk van de gemeente Deventer. Sommige aanwezigen zijn huiverig over publieksparticipatie. Ze zien te vaak dat de actiefste belangengroepen het meest voor elkaar krijgen en dat daarmee andere belangen ondergesneeuwd raken. Kranendijk pleit ervoor om vanuit de gemeente een gesprek te faciliteren waar alle betrokkenen aan kunnen deelnemen. Gemeenten kunnen lering trekken uit eventuele weerstand. Als je analyseert waarom mensen tegen bepaalde veranderingen zijn, kan dit de sleutel zijn tot een oplossing. Een van de conclusies is dan ook dat de gemeente een evenwichtige inbreng van alle betrokken spelers moet borgen. Bovendien kan de gemeente haar voordeel doen met de kennis die er binnen de gemeente is. Denk aan amateurarcheologen die een schat aan kennis hebben over de lokale geschiedenis en bodemarchief.

Aan de slag

Aan het einde van de dag worden stellingen getoond die naar aanleiding van de workshops zijn geformuleerd. Samengevat komt het op het volgende neer: door het gesprek zo breed mogelijk te voeren, met zoveel mogelijk betrokkenen, kun je de cultuurhistorische waarden en daarmee de unieke ruimtelijke kwaliteit van een gebied boven tafel krijgen. Zo ontstaat ook draagvlak en ruimte voor maatschappelijke initiatieven. Dat betekent wel een flinke cultuurverandering voor gemeenten. Zij zullen hun werk op een totaal andere manier in moeten richten. Een van de aanbevelingen is dan ook: werk eerst aan cultuurverandering binnen de organisatie. Dat kan door middel van workshops, werksessies en rollenspellen. Een van de deelnemers tipt de zogenaamde Proeftuinen, geïnitieerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Het duurt nog even voordat de Omgevingswet er is, maar de veranderingen die de wet teweegbrengt zijn nu al voelbaar in het werkveld. Daarom is het aan te raden om vooral niet langer te wachten. Ga het experiment aan, voer gesprekken binnen de gemeentelijke organisatie én erbuiten en ga aan de slag.



Stellingen n.a.v. rondetafelgesprekken

Participatie bij omgevingsvisie-/plan

(Jorien Kranendijk, gemeente Deventer)

1. Het is de taak van gemeenten om een evenwichtige inbreng van alle belangen van alle spelers te borgen
2. Cultuurverandering staat aan de basis van het participatieproces

Actueel waardenkader CH in omgevings-plan

(Lydia Jongmans, VNG)

1. Betrek bij waardenkaders zowel experts als burgers
2. Rijksoverheid: geef vooral aan hoe gemeenten informatie in het Erfgoedhuis erfgoed moeten aanleveren.

Cultuurverandering, advisering door integrale commissie

(Flip ten Cate, FRK)

- De omgevingswet onderstreept het belang van een externe/ onafhankelijke commissie die dynamisch van samenstelling kan zijn, met meer disciplines dan nu misschien wel gedacht.

Omgevingsplan op kwaliteit (José van Campen, Woord en plaats)

1. Van het waarom-gesprek naar het integrale gesprek
2. Regels heb je om ze niet te gebruiken
3. Proces naar de Omgevingswet gebruiken om de betekenis van het erfgoed goed in het licht te zetten

Gebiedspaspoorten ivm industrieel erfgoed

(Marjorie Verhoek, gemeente Zaanstad)

1. Naar een nieuw omgevingsplan via gebiedspaspoorten → is spanningsveld tussen loslaten en vasthouden
2. Monumentenzorg blijft monumentenzorg, maar straks wel meer aan de voorkant!

Cultureel erfgoed als DNA van gemeente

(Okko Schook, gemeente Son en Breugel)

1. De omgevingswet biedt kansen voor cultureel erfgoed, mits de bewoners mee worden genomen in het verhaal (DNA) van de gemeenschap en de gelaagdheid van het gebied
2. De omgevingswet biedt kansen voor cultureel erfgoed, mits, de visies en plannen de mogelijkheden en kansen laten zien voor initiatiefnemers en burgers

