



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



Aduarderzijl

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

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

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.
Januari 2018

Hoe zorgen we samen voor ons erfgoed in de omgevingsvisie

**Hoe kunnen gemeenten erfgoed voor zich laten werken?
Het antwoord lijkt simpel: door het verhaal van het verleden
door te trekken naar de toekomst. Dit verhaal kan dan als
onderlegger voor de omgevingsvisie dienen.**

Eerder deze herfst werd het bekend: de Omgevingswet is uitgesteld naar 2021. Frank Altenburg, namens de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed voorzitter van de bijeenkomst, ziet echter geen reden om achterover te leunen: 'Dit betekent niet dat de druk van de ketel is. Die moet er juist extra op.' De netwerkmiddag over de Omgevingswet van 30 november 2017 is een vervolg op een bijeenkomst die een jaar geleden plaatsvond. Vandaag staat de omgevingsvisie centraal en vooral: hoe kunnen overheden cultureel erfgoed inzetten als vertrekpunt van hun omgevingsvisie?

Erfgoed en ruimte

Tijdens deze herfstachtige netwerkmiddag is de Kinderdijkzaal van de Rijksdienst bijna volledig gevuld. De deelnemers zijn voor een kwart afkomstig van gemeenten. Daarnaast zijn veel adviesbureaus en instellingen op het gebied van erfgoed vertegenwoordigd.



Frank Altenburg



Bart Krol

De dag wordt ingeleid door Els Romeijn, adviseur erfgoed en ruimte bij de Rijksdienst, waar de voorbereiding op de Omgevingswet al sinds 2012 in volle gang is. Vanuit het programma Visie Erfgoed en Ruimte worden diverse projecten geïnitieerd en begeleid waarbij cultureel erfgoed uitgangspunt is voor ruimtelijke en maatschappelijke opgaven. Denk aan (binnen)stedelijke transformatie, leefbaarheid en leegstand op het platteland, krimp, aardbevingen, energietransitie, waterveiligheid en klimaatadaptatie. Op dit moment ondersteunt de Rijksdienst enkele gemeenten die met hun omgevingsvisie bezig zijn. Zo wordt in Deventer onderzocht hoe erfgoed kan worden ingezet bij een participatietraject. In Stichtse Vecht gaat een vergelijkbaar project van start. Verder wordt samen met landschapsorganisaties gekeken hoe landschapsbiografieën als onderlegger voor omgevingsvisies kunnen dienen. Ook houdt de Rijksdienst zich bezig met UNESCO-werelderfgoed, beschermde stads- en dorpsgezichten en rijksmonumenten. Op dit moment lopen enkele verkenningen om 'gaten' in het monumentenbestand te dichten. Het gaat in het bijzonder om monumenten uit de periode na 1965 en archeologische monumenten. Tot slot is dit jaar een start gemaakt met het project Erfgoed Telt, dat zich richt op een actualisering van het erfgoedbeleid. Wijzigingen in de wetgeving (de Erfgoedwet en de Omgevingswet) en maatschappelijke veranderingen (zoals energietransitie en publiekparticipatie) vormen daarvoor de aanleiding. Naar verwachting gaat in het voorjaar van 2018 een beleidsbrief over het nieuwe erfgoedbeleid naar de Tweede Kamer.

Ongeschikte postzegel

Bart Krol was bijna tien jaar gedeputeerde in de provincie Utrecht. Tegenwoordig werkt hij als adviseur bij Common Eye. De Omgevingswet wordt vaak gezien als een enorme aardverschuiving. Krol ziet dit anders:

'Als je in Nederland met ruimte bezig bent, heb je per definitie met complexe opgaven te maken. Nederland is een postzegel met 17 miljoen mensen. Als je de stop eruit trekt, staat het tot Amersfoort onder water. We wonen dus met zijn allen op een ongeschikte postzegel. Toch is het ons gelukt om dit land op een goede manier in te richten. Daar verandert de Omgevingswet weinig aan.' Al jaren geleden was Krol betrokken bij een project waar in proces en werkwijze op de Omgevingswet vooruit werd gelopen. Het gaat om het Eiland van Schalkwijk, een gebied van 3.000 hectare in de provincie Utrecht ten noorden van de Lek, dat met de aanleg van het Amsterdam Rijnkanaal een eiland is geworden. Het is een fraai, grotendeels agrarisch gebied, met pittoreske dorpjes en bezaaid met elementen van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Op deze vredige plek ontstond in de jaren negentig onrust toen vanuit de provincie het idee werd geopperd om hier een nieuwe stad te gaan bouwen. In deze te ontwikkelen Schalkstad moesten zo'n 45.000 woningen komen. Dit idee werd al vrij snel van tafel geveegd, maar toen hadden projectontwikkelaars al lucht gekregen van de plannen en 600 hectare van het eiland aangekocht. Dit had tot gevolg dat andere ontwikkelingen muurvast kwamen te zitten. De projectontwikkelaars waren immers niet van plan om hun grond met verlies te verkopen en hielden vast aan de stedelijke ontwikkeling.

Experimenteergebied

Om een einde te maken aan deze patstelling, wees de provincie in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening het eiland van Schalkwijk als experimenteergebied aan. Alle regels mochten overboord. Het enige dat werd vastgelegd, was dat er 250 woningen bij mochten komen als motor voor economische ontwikkelingen. Waar en in welke vorm maakte niet uit. Iedereen werd uitgenodigd om met plannen te komen, passend bij de kwaliteiten van het gebied: agrarisch, recreatief, natuur, water, groen en het erfgoed van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De betrokkenen van de provincie en gemeenten waren verrast over de veelheid aan initiatieven. Zo werden in 2013 de eerste afspraken met de familie Uijtewaal in de polder Blokhoeve gemaakt, die in hun plannen ook het herstel van het Lunet aan de Snel hadden meegenomen, met als doel er een recreatieve hotspot van te maken. Krol kijkt tevreden terug op dit proces: 'Feitelijk waren we al met de Omgevingswet bezig, zonder dat we dat zelf in de gaten hadden.' Hij wijst ook op de risico's. Het is essentieel om bestuurlijke- en ambtelijke vaandeldragers te hebben die zich over het proces ontfermen. Dat neemt risico's met zich mee, want personele wisselingen kunnen het proces frustreren. Achteraf werkte de voorwaarde om niet meer dan 250 woningen op het eiland te bouwen ook als een belemmering. Door andere scenario's uit te sluiten, (helemaal geen nieuwe woningen, of 300 woningen in plaats van 250) zat dit nieuwe ontwikkelingen in de weg. Daarbij vereist werken in de geest van de Omgevingswet een grote rol voor participatie. Dat is nog niet zo makkelijk te combineren met de veelheid aan initiatieven. Om dat voor elkaar te krijgen geeft hij een vijftal korte tips: 'hou afstand, hou het simpel, hou vol, faciliteer en geef ruimte.'

Schipbreukelingen

Paul van Dijk van het Waterschap De Dommel legt uit dat ontwikkelen met erfgoed een realiteit is waar de waterschappen al geruime tijd mee te maken hebben. Hij schetst de ontwikkeling van eeuwenlang waterbeheer door de Nederlandse waterschappen. Dat begint al in de tijd van Plinius, die in het jaar 47 in Friesland aankwam. Met verbazing schreef hij: 'Er woont een armzalig volk op hoge terpen of eigenhandig gebouwde stellages, zodat hun huizen uitsteken boven de hoogste waterstanden. Wanneer de golven het omliggende land overspoelen, lijken de bewoners op zeelieden, maar ze lijken op schipbreukelingen als het water is geweken.' Van Dijk legt uit dat er anno 2017 weinig nieuws onder de zon is: 'Nog steeds loopt zo'n 60 procent van Nederland een reëel risico op natte voeten door een overstroming, en in een aantal gebieden zelfs om te verdrinken. Waterschappen ontstonden uit de behoefte om een gebied bewoonbaar en bewerkbaar te maken. Ze beschikken over een grote landschapskennis en zijn de uitvinders van *building with nature*.' Dat deze eeuwenoude kennis nog steeds uitgangspunten biedt voor vraagstukken van nu, blijkt bijvoorbeeld uit het natuurgebied Bossche Broek. Dat diende van oudsher als overstromingsgebied en wordt tegenwoordig opnieuw voor dat doel ingezet. Van Dijk: 'Oude kaarten en bodemkaarten bieden informatie over het verleden, die nog steeds richting kan geven aan koersen en oplossingen voor vraagstukken waar we nu mee te maken krijgen.' In het kader van de Omgevingswet houdt Van Dijk zich namens het waterschap bezig met verschillende omgevingsvisies. Zo is samen met de provincie het verhaal van het Brabantse landschap opgetekend in de vorm van een wateragenda. 'Brabant is van oudsher een kletsnatte provincie. Het water is dus leidend in het verhaal over de identiteit van deze streek.' Van Dijk loopt echter ook tegen obstakels aan. 'Traditioneel zijn we als waterschappen gewend om alles zelf te regelen en te regisseren. De Omgevingswet gaat vooral over regie loslaten en samenwerkingsverbanden aangaan. Instrumenteel zijn de veranderingen niet zo groot, maar cultureel betekent dit veel voor een organisatie als een waterschap.'



Paul van Dijk

Bruidsschat

Sarah Ros is programmaleider implementatie Omgevingswet bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In tegenstelling tot Bart Krol denkt zij dat de implementatie van de Omgevingswet wel de nodige veranderingen teweeg gaat brengen. Die veranderingen zitten vooral in bestuurlijke afwegingsruimte en ketensamenwerking. De Omgevingswet gaat volgens haar vooral over vertrouwen: 'Het vertrouwen in Nederland heeft een boost nodig. Het gaat om het vertrouwen van overheden in elkaar, het vertrouwen van de overheid in initiatiefnemers én dat van de burger in de overheid.' Lokale overheden krijgen in de Omgevingswet meer vrijheid en vertrouwen om hun eigen proces samen met initiatiefnemers in te richten. Het uitgangspunt hierbij is dat elke plek vraagt om een specifieke afweging. Is dat niet het geval, dan gelden de rijksregels. Met de invoering van de Omgevingswet wordt een groot pakket aan wet- en regelgeving geschrapt. Ros: 'Er zou dus in 2021 een enorm vacuüm kunnen ontstaan van vele geschrapte regels. Het gaat om regelgeving waar we ons nu niet bewust van zijn, maar waar we wel dagelijks mee te maken hebben. Denk aan regels over lichthinder van sportvelden of vetafscheiding in de horeca.' Deze duizenden regels gaan niet overboord. De verantwoordelijkheid en beslisruimte ervoor worden overgedragen aan gemeenten en provincies. Ros spreekt over de 'bruidsschat'. Ze legt uit: 'U mag zelf bepalen wat u met deze regels wilt doen. In 2029 moeten alle gemeentelijke omgevingsplannen klaar zijn. Tot die tijd kunt u uw mening vormen over deze regels, en beslissen of u ze laat vervallen of – aangepast – overneemt in het omgevingsplan.'

Integrale soep

Het pakket aan regels dat wel wordt opgenomen in de Omgevingswet krijgt een bandbreedte mee, in de vorm van een maximale waarde en een voorkeurswaarde. Dat geeft gemeenten de kans om zelf aan de knoppen te draaien, meer maatwerk mogelijk te maken en eventueel – mits gemotiveerd – af te wijken van rijksnormen. Ros geeft toe dat veel ambtenaren koudwatervrees hebben en graag zouden willen vasthouden aan het oude systeem. Haar advies: 'Bestuurlijke afwegingsruimte gaat vooral over lef tonen. Daarbij moet je ook nauw samenwerken met je ketenpartners, anders mislukt het.' In de omgevingsvisie en het omgevingsplan moeten veel belangen en onderwerpen worden afgewogen, van bodem tot lucht. Die gaan niet alleen over cultureel erfgoed (waar archeologie, gebouwd erfgoed en cultuurlandschap onder vallen), maar ook over milieu, gezondheid, bodemkwaliteit, economie en vestigingsklimaat, mobiliteit en nog veel meer. Over één ding zijn alle aanwezigen het eens: het is onmogelijk om tweehonderd belangen integraal af te wegen. Els Romeijn noemt het integrale soep, waarbij alle sectorale ingrediënten door de blender zijn gegoooid, niet meer afzonderlijk herkenbaar zijn en aan het resultaat kraak noch smaak zit. Volgens Ros is dat zeker niet de bedoeling: 'Deze wet doet er alles aan om een integrale aanpak te stimuleren. We gaan straks met maatschappelijke opgaven aan de slag en bepalen van tevoren de te beschermen kernkwaliteiten. We gaan geen sectorale thema's meer afvinken.'

Lijstje van prioriteiten

Deze te beschermen kernkwaliteiten worden vastgelegd in de omgevingsvisie. In 2021 moeten de nationale en provinciale omgevingsvisies af zijn; gemeenten hebben nog tot 2024 de tijd. Volgens Ros is de omgevingsvisie feitelijk een lijstje van prioriteiten; het is geen eindbeeld, maar een groeiperspectief. Los van de omgevingsvisie wordt de ambitie op onderdelen vastgelegd in een programma. Daarin staan ook maatregelen die de gemeente of provincie zichzelf oplegt om de in de omgevingsvisie vastgestelde ambitie te bereiken. Deze documenten vormen het uitgangspunt voor het omgevingsplan. Provincies moeten hun omgevingsplan in 2021 af hebben en gemeenten in 2029. 'In het omgevingsplan moeten die duizenden rijksregels worden afgewogen. Wilt u op regels sturen? Neem dan een vergunningsplicht op in het omgevingsplan', adviseert Ros. Wanneer een omgevingsvergunning nodig is, gaat maatwerk spelen en beoordeelt de gemeente samen met ketenpartners het plan.

Ros benadrukt dat gemeenten met de Omgevingswet kansen krijgen, die er nu niet zijn. Bij de totstandkoming van de omgevingsvisie, programma en omgevingsplan is gedeeld eigenaarschap cruciaal. Iedereen heeft een eigen verantwoordelijkheid in het proces. Ros: 'Bepaal wel met elkaar van tevoren de rollen en verantwoordelijkheden en leg dit vast. Leg ook vanaf het begin de dilemma's op tafel en bespreek deze openlijk. Houd overzicht en denk in scenario's en effecten. En tot slot: kijk concreet en uitvoeringsgericht.'



Participatie als plicht

Nieuw in de omgevingswet is de participatieplicht. De participatieplicht en ketensamenwerking zijn op twee momenten van belang: tijdens de planvorming (de totstandkoming van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan) of de initiatieffase (wanneer een omgevingsvergunning nodig is). De verantwoordelijkheid voor het participatieproces ligt bij de initiatiefnemer, maar de gemeente controleert of het proces naar behoren is verlopen. 'Als je als ambtenaar een verhaal gaat vertellen en kritiek ophaalt in een wijk, ben je niet goed bezig. Dan ben je aan het informeren, dat heeft niets met participatie te maken', legt Ros uit. 'In principe begin je met een lege kaart en daar voer je een gesprek over.' Daarmee kan het nog steeds voorkomen dat er een briljant participatietraject heeft plaatsgevonden, maar dat de gemeenteraad niet met het eindresultaat akkoord gaat. 'Dat is nog steeds hoe onze democratie werkt', aldus Ros.

Faction

Sarah Ros adviseert de aanwezigen om vooral te gaan droogzwemen, te oefenen waar in het proces nog dingen misgaan. Jeroen Niemans is hier al volop mee bezig. Namens Ruimtevolk begeleidt hij twaalf pilotprojecten bij gemeenten en provincies die met hun omgevingsvisie bezig zijn. Ruimtevolk biedt praktijkondersteuning en ontwikkelt en deelt kennis over de omgevingsvisie. Ook wordt een netwerk gefaciliteerd om kennis te delen, zodat niet iedereen zelf het wiel hoeft uit te vinden. Hiermee beoogt Niemans een olievlekwerking, zodat provincies en gemeenten van elkaars processen kunnen leren.

Net als Els Romeijn en Sarah Ros, benoemt Niemans de grote hoeveelheid sectorale belangen die in de omgevingsvisie moeten worden afgewogen. Voordat die afweging plaatsvindt, is het eerst van belang om het verhaal van een gemeente scherp te krijgen.



Sarah Ros: "Ga droogzwemmen"

Hij beschouwt een omgevingsvisie als een roman van Thomas Ross: 'Ross' boeken zijn *faction*. Ze gaan over waargebeurde feiten, maar vertellen ook hoe iets gebeurd zou kunnen zijn. Hij maakt dingen net wat groter zodat het verhaal smeugiger wordt. Zo kunnen we ook met de omgevingsvisie omgaan. Op het moment dat je een breed gedragen verhaal hebt, wordt het voor iedereen makkelijker om eraan bij te dragen.' Hij presenteert een formule die dit laat zien:

Omgevingsvisie = (narratief + perspectief) x (gebieden + strategieën)

Het verhaal van het verleden biedt inspiratie voor de toekomst. Dat wordt aangeduid met het narratief (het verhaal van het verleden) plus het perspectief (het beoogde toekomstbeeld). De uitwerking van dit verhaal wordt vervolgens gebiedsgericht uitgewerkt en omgezet in strategieën.

Eerst eten

Niemand laat een paar voorbeelden zien van gemeenten die hun verhaal in beeld hebben gebracht. Zo hebben Udenaren het DNA van hun gemeente vastgelegd in de toekomstvisie *De Udenaar van de toekomst*. Dit DNA bestaat uit de vijf G's van Uden: Groen, Gezond, Gezellig, Gastvrij en Gezamenlijk. Een ander voorbeeld komt uit Oosterhout. Daar is de identiteit van de gemeente samengevat met het korte, maar krachtige credo: eerst eten. Deze uitspraak is bekend bij iedere Oosterhouter en heeft ermee te maken dat de stad geen station heeft. Toen in de 19^{de} eeuw de stations aan gemeenten werden vergeven, reisde zowel een delegatie van Gilze en Rijen als Oosterhout

naar Den Haag af. Na een lange reis besloten de Oosterhouters eerst een rustig hapje te eten, terwijl de Gilze-Rijenaren gelijk hun bezoek aan de hoogwaardigheidsbekleders aflegden. Toen de Oosterhouters klaar waren met eten, was het station al aan hun neus voorbij gegaan. Dit verhaal – waar of niet – blijkt een mooi uitgangspunt voor de omgevingsvisie van Oosterhout te zijn. Niemand: 'In Oosterhout zit veel food-gerelateerde werkgelegenheid, waar de gemeente op wil inzetten.'

Voorts zijn in Rotterdam in een tijdsbestek van drie maanden 9.000 Rotterdammers geïnterviewd over de toekomst van hun stad. Deze verhalen zijn teruggebracht tot zes verhaallijnen, opgetekend in de publicatie *Het verhaal van de stad*.

Ten slotte nog een voorbeeld uit Nagele. Hier laten ze zien hoe erfgoed als leidraad kan dienen voor toekomstige ambities. In de jaren vijftig maakten belangrijke architecten van het Nieuwe Bouwen hier samen een 'ideaaldorp'. Ontwerpers als Gerrit Rietveld, Jaap Bakema, Mien Ruys en Aldo van Eyck kregen hier vrij spel. Deze vooruitstrevendheid krijgt nu een vervolg in het Energielab Nagele, waar wordt gezocht naar vernieuwende strategieën op het gebied van duurzame energie, passend bij het erfgoed van Nagele. De gemeente Nagele heeft er dus nadrukkelijk voor gekozen om het modernistische erfgoed (narratief) en de ambities voor de toekomst (perspectief) bij elkaar te brengen. Dit is ook de strekking van de netwerkmiddag: het verhaal van het verleden vormt het startpunt voor het verhaal van de toekomst, met cultuurlandschap, monumentale architectuur en archeologie als onmisbare bouwstenen.



Jeroen Niemans