Eva Stegmeijer
Rijksdienst voor het
Cultureel Erfgoed

Wat erfgoed kan doen
de oogst van zeven jaar Programma Erfgoed en Ruimte

Gedurende zeven jaar heeft het Ministerie van OCW ingezet op Erfgoed en Ruimte, in een beleidsprogramma wat tot eind 2018 is uitgevoerd door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De impact op erfgoed van grote ruimtelijke opgaven, zoals de energietransitie, waterveiligheid, bodemdaling en druk op de steden, is geagendeerd en in ruim 200 samenwerkingsprojecten zijn concrete antwoorden op oplossingsrichtingen vanuit dat erfgoed gezocht. In dit artikel wordt het beleidsprogramma gepositioneerd in een langere traditie en worden de eerste resultaten van een onderzoek naar de impact ervan geïllustreerd.

Onderzoek naar resultaten Programma Erfgoed en Ruimte

Sinds 2011 heeft de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) het omvangrijke programma Erfgoed en Ruimte gedraaid. Aan het eind van dit jaar komt deze uitvoering van de beleidsnota van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kiezen voor Karakter¸ Visie Erfgoed en Ruimte, tot zijn einde. Een goed moment dus om de balans op te maken. Welk doel had het Rijk met dit beleidsprogramma voor ogen? Hoe past dit in de traditie van het ruimtelijk erfgoedbeleid in Nederland? Wat is er in die zeven jaar bereikt en (hoe) kunnen we de impact vergroten? En hoe nu verder, qua rijksbeleid en 'in het land'? Dit soort vragen liggen ten grondslag aan een onderzoek naar de Oogst van het programma. Een onderzoek dat nog in volle uitvoering is, en waarvoor naast documentstudie ook 75 interviews zijn gehouden,[1]. Het merendeel daarvan was op locatie en met externe partners. Binnen het programma zijn namelijk ruim 200 samenwerkingsprojecten gerealiseerd, vrijwel allemaal met twee of meer partners in het land. Van waterschappen tot universiteiten, van provincies tot ontwerpbureaus, van koepelorganisaties tot gemeenten.

De Visie Erfgoed en Ruimte

In de Visie Erfgoed en Ruimte (Ministerie van OCW, 2011) is geschetst "hoe het rijk het onroerend cultureel erfgoed borgt in de ruimtelijke ordening, welke prioriteiten het kabinet daarbij stelt en hoe het wil samenwerken met publieke en private partijen. Vanuit een brede erfgoedvisie wordt ingezoomd op de meest actuele en urgente opgaven van nationaal belang" (p.5). Naast enkele erfgoed-gedreven prioriteiten wordt een aantal grote ruimtelijke opgaven gesignaleerd. Voor beide ziet het rijk, in tijden van doorgaande decentralisatie, een rol voor zichzelf weggelegd. Het gaat enerzijds om grote ruimtelijke transities die een enorme impact op het gebouwde erfgoed en cultuurlandschap (gaan) hebben. Het zijn opgaven van nationaal belang; denk aan waterveiligheid, de agrarische- en energietransitie, demografische krimp en druk op de stad (verdichting, herbestemming), aardschokken en bodemdaling. Daarnaast is een actieve inzet vanuit het ministerie in de erfgoedsfeer plausibel daar waar het gaat om internationale afspraken zoals bij de Nederlandse werelderfgoederen. Dat geldt ook voor het agenderen van meer recent erfgoed, zoals de gebieden uit de wederopbouwperiode, die bovendien voor een omvangrijke verduurzamingsopgave staan.

1 - Argumenten om op erfgoed in te zetten in ruimtelijke transities.

Vertaalslag naar een programma

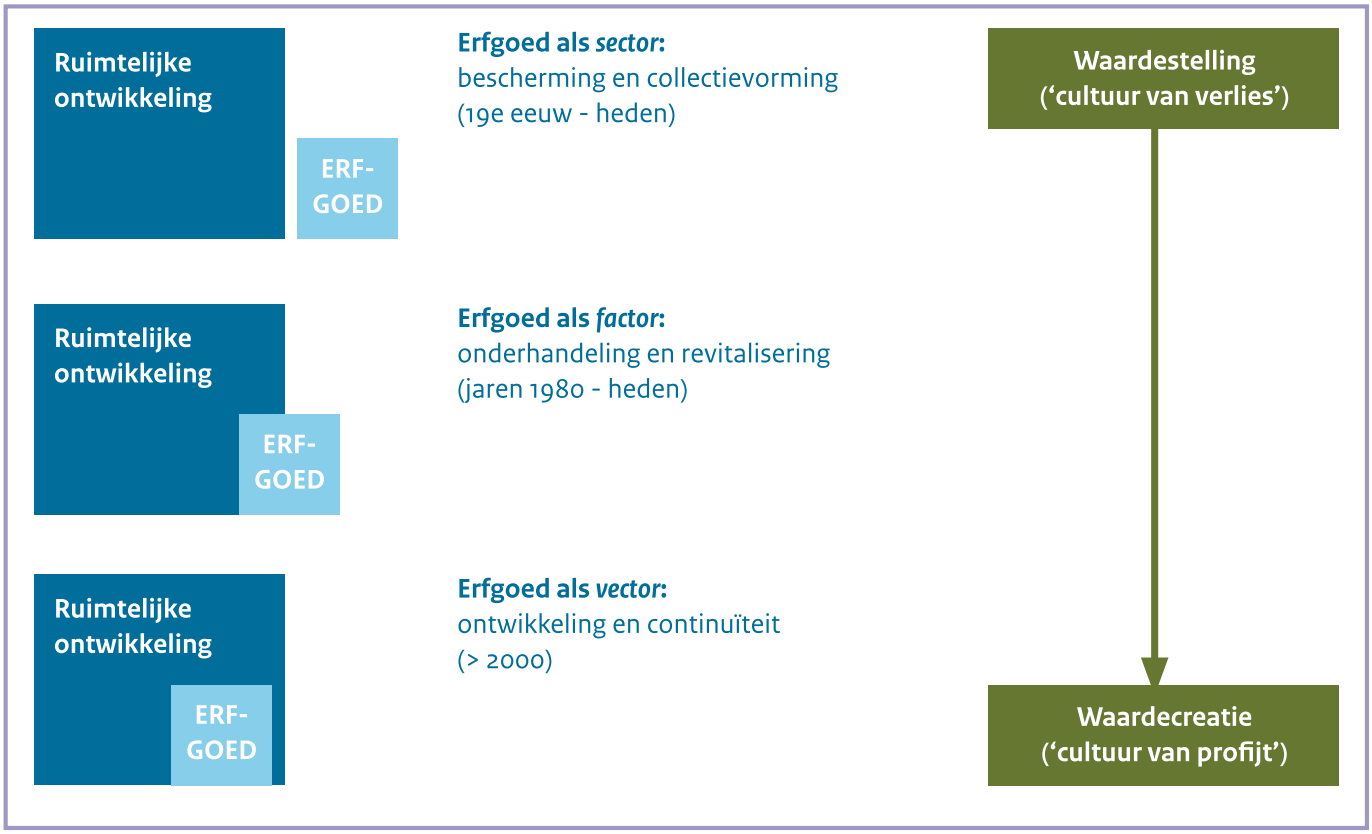
De rijksinzet op deze prioriteiten van €24 miljoen, menskracht, kennis en andere middelen, is door het ministerie van OCW bij de RCE belegd. Het beleidsprogramma bestaat uit samenwerkingsprojecten om gezamenlijk te komen tot agendering, oplossingen, instrumenten, kennis en ontwerp. Soms is een project locatie-specifiek, soms op landelijk niveau en soms is de insteek wat abstracter. Voorbeelden van dat laatste zijn de thematische tijdslijnen, die de historische omgang met, en weerslag op het landschap van wat nu nieuwe opgaven lijken, in kaart brengen. Zodoende worden de ruimtelijke opgaven in een breder perspectief geplaatst, wat een basis voor discussie en draagvlak biedt. De tijdlijn Nederland Energieland laat bijvoorbeeld zien hoe Nederland al eeuwen lang verschillende energietransities heeft ervaren, van turfwinning tot windenergie, en hoe het Nederlandse landschap hierdoor (mede) is gevormd. Figuur 1 laat drie concrete argumenten zien voor de inzet van erfgoed in ruimtelijke projecten: Je voorkomt procesvertraging wanneer de randvoorwaarden vanuit erfgoed dat wettelijk beschermd is in beeld zijn. Erfgoed kan bovendien ingezet worden om begrip en draagvlak voor de voorgenomen ingreep te bevorderen, met het verhaal van de plek als katalysator voor gesprek en samenwerking tussen belanghebbenden. Tot slot kan erfgoed innovatieve oplossingen en ontwerp inspireren die bijdragen aan de omgevingskwaliteit (waardecreatie).

Erfgoed in ruimtelijke ordening, niets nieuws

Het behoud en de ontwikkeling van erfgoed staat dus midden in het ruimtelijke domein, en dat is niet iets van de laatste jaren. Al met de invoering van de Monumentenwet in 1961, en daarmee de introductie van het instrument van de beschermde (stads- en dorps)gezichten, is monumentenzorg gekoppeld aan het ruimtelijk instrumentarium. Immers, de ministers van Cultuur en van Ruimtelijke Ordening kenden samen de status toe en bescherming werd geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Prins et al, 2014). Die koppeling is steeds sterker geworden met de herziening van die wet in 1988, de Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo: Ministerie van OCW, 2009) en daarop aangepaste Monumentenwet en Besluit Ruimtelijke Ordening (beide in 2012). De verantwoordelijkheid voor de bescherming van (rijks)monumenten is geleidelijk aan steeds meer gedecentraliseerd en gemeenten kregen de plicht om cultuurhistorische waarden integraal mee te nemen in bestemmingsplannen. Qua nationaal beleid vormden de stadsvernieuwingsbudgetten en het Belvedere-beleid (Ministerie van OCW, 1999) daarbij een belangrijke impuls. Behoud door ontwikkeling werd het credo. Herbestemming en herontwikkeling van industriële gebieden werden in relatie tot (woningbouw)opgaven op de kaart gezet (Janssen et al., 2014b). De Visie Erfgoed en Ruimte kan worden gezien als de volgende stap in het ontwikkelings- en gebiedsgerichte erfgoedbeleid.

Een uitbreidend repertoire aan erfgoedbenaderingen

Je kunt vaststellen dat erfgoed zo niet alleen steeds verder geïntegreerd is geraakt in ruimtelijke planning, maar ook dat het erfgoeddomein steeds breder is geworden. Van het uitzonderlijke steeds meer naar het alledaagse. Denk aan industrieel- maar ook aan jong erfgoed zoals de wederopbouwgebieden. Van objecten naar gebieden en zelfs landschappen. Van het tastbare naar het immateriële, zoals het verhaal van erfgoed. Het erfgoed wordt



Bron: Janssen et al., 2014a, p.12.

2 - Erfgoed als sector, factor en vector.

niet langer slechts gezien als een kwetsbare, eindige voorraad die gevrijwaard moet worden van ruimtelijke dynamiek, maar als een eindeloze bron van inspiratie en (lokale) karakteristieken en uniciteit. Kortom, van kostenpost naar bron van waarde-creatie. Janssen et al. (2017) beschrijven het opeenvolgende ontstaan van drie benaderingen van erfgoed in de ruimtelijke ordening: erfgoed als ruimtelijke sector - bescherming door het vrijwaren van ruimtelijke dynamiek -, als ruimtelijke factor - erfgoed als asset, een bron voor stedelijke en regionale revitalisatie - en als ruimtelijke vector - erfgoed geeft richting aan ruimtelijke projecten en plannen (zie figuur 2). Zo is erfgoed niet langer het exclusieve domein van kunst- en architectuurhistorici, maar ook van politici, economen, planologen, en zo hebben- in toenemende mate – bewoners en andere enthousiastelingen een plek naast de experts in het bepalen van de waarde en inzet van erfgoed. Van min of meer objectief gegeven dat door experts wordt bepaald, is erfgoed in toenemende mate de uitkomst van een maatschappelijk debat. De auteurs benadrukken dat de benaderingen complementair zijn, en dus naast elkaar en in mengvormen bestaan én dat de jongste aanpak niet persé beter is. Sterker nog, de complexe realiteit waarin erfgoedzorg zich bevindt, vraagt om het flexibel kunnen inzetten van bescherming, beheer en transformatie. Overigens, ook internationaal wordt de verbreding gesignaleerd van wat als erfgoed gezien wordt, wat we ervan verwachten, en hoe dit tot uiting komt in ruimtelijk beleid (vb. Pickard, 2002; Pendlebury, 2009).

Ook in de praktijk blijken de benaderingen complementair

De analyse van het programma Erfgoed en Ruimte laat zien dat de drie benaderingen inderdaad alle voorkomen en veelal gecombineerd ingezet worden. De ruimtelijke opgaven die op ons afkomen worden namelijk niet zo zeer (alleen) als een bedreiging voor het erfgoed gezien, maar zeker ook als een kans. Om het erfgoed te versterken en om het erfgoed een bijdrage te laten leveren aan een kansrijke omgang met deze uitdagingen. Via het opnieuw inzetten van technieken en kennis uit het verleden, via het achterhalen en inzetten van de (historische) kwaliteiten in het gebied, en om het gesprek aan te gaan met alle betrokkenen over wat van (van oudsher) de gebiedseigen kwaliteiten zijn en hoe deze verder te ontwikkelen met het oog op de toekomst. Denk bijvoorbeeld aan de klimaatstresstesten die steden en waterschappen in het kader van ruimtelijke adaptatie (klimaatbestendigheid; opvang van droogte en piekaanvoer van water) de komende jaren maken. Het combineren van gegevens over historische en huidige watersystemen op basis van gedigitaliseerd historisch kaartmateriaal dat vrij beschikbaar is in GIS, levert beter inzicht in de ontwikkeling die heeft plaatsgevonden op locaties waar overlast kan optreden en veelal ook in een concrete oplossing, bijvoorbeeld door het opnieuw gebruiken van historische waterlopen[2]. Dat bescherming hand in hand kan gaan met vernieuwing, laat ook de herontwik-

Foto: Eva Stegmeijer

3 - Herinrichting van de IJsselkade Zutphen, van parkeerterrein tot verblijfsruimte met flexibele wateropvang.

Foto's: Eva Stegmeijer

4 - Dankzij diverse HIA's kunnen de kernwaarden van Kinderdijk in stand blijven, terwijl ook een bezoekersontvangst wordt gerealiseerd die past bij werelderfgoed van dit formaat.

keling van de IJsselkade in Zutphen zien. Cultuurhistorische structuren uit de rijke geschiedenis van de Hanzestad vanaf het jaar 900 die in een gelijknamige verkenning beknopt inzichtelijk zijn gemaakt, vormden een welkome inspiratiebron voor de ontwerper die de herinrichting van de kade vormgaf[3] (zie figuur 3). De vestingwerken worden nu ingezet voor de waterveiligheidsopgave, terwijl ook de verblijfskwaliteit een impuls krijgt[4]. Onze gesprekken met de gemeente Zutphen, het waterschap en de ontwerper laten een grote tevredenheid zien met het resultaat, maar er komen ook diverse lessen boven tafel. Of liever, boven water. Dat is niet alleen een kerndoel in het onderzoek maar ook in de oorspronkelijke opzet van het programma; een project mag experimenteel zijn en desnoods mislukken, maar het elders bruikbaar maken van de resultaten (voorbeeldwerking) is altijd de inzet.

Wat maakt erfgoedinzet succesvol?

Om erfgoedinformatie voedend te laten zijn aan huidige opgaven en toekomstvisies is een vorm van duiding, vaak op basis van (cultuurhistorisch) onderzoek nodig. Dit kan de vorm hebben van cultuurhistorische verkenningen, gebiedsbeschrijvingen, gebiedsbiografieën of archeologische verwachtingskaarten. Soms gaat het daarbij om uitgebreide en wetenschappelijk verantwoorde studies of (vak)technische rapporten. Dan is het voor ontwerpers en andere ruimtelijke professionals behulpzaam als er een vertaalslag en liefst ook selectie plaatsvindt. Dus geen zwaar jargon in dikke boekwerken, maar structurerende concepten en principes, bij voorkeur ook visueel. Dit valt niet altijd in de comfortzone of het mandaat van erfgoedmensen. Soms is samenwerking met bijvoorbeeld een landschapsontwerper of historisch geograaf behulpzaam. Wat zeker is, is dat die vertaalslag de doorwerking - het werkelijk gebruik en toepassing in ruimtelijke ingrepen - vergroot. Het helpt wanneer er een duidelijke vraag vanuit het ruimtelijke domein ligt. Logischerwijs slagen projecten eerder wanneer er een gedeelde urgentie is, een duidelijke eigenaar/opdrachtgever en steun van de bestuurder. In complexe planvormingsprocessen met veel, vaak harde sectorale claims blijkt erfgoed dan verbindend te kunnen werken. 'Laten we even een stap terug doen, wat is zo bijzonder aan dit gebied?'. Een instrument als de biografie wordt dan als vriendelijk en laagdrempelig ervaren. Een kanttekening is wel dat de inzet vanuit erfgoed ook voldoende scherp moet zijn om niet ondergesneeuwd te raken. Wat mag niet aangetast worden, wat is de bottom line? Ruimtelijke partijen waarderen die helderheid en duidelijke randvoorwaarden. Zoals bij werelderfgoed wanneer Outstanding Universal

Values geconcretiseerd worden via een Heritage Impact Assessment (HIA). Ook de timing is van groot belang. Of het nu gaat om een HIA in Kinderdijk (zie figuur 4), om de biografie van het IJsselmeergebied, of de cultuurhistorische verkenning in Zutphen; degenen die er ruimtelijk mee aan de slag gaan, geven allen aan dat deze input niet te vroeg moet komen (de opgave moet voldoende duidelijk zijn) maar zeker ook niet te laat (zodat er nog ruimte is het ontwerp te verrijken of de ingreep aan te passen zonder onoverkomelijke kosten). Het is een kleine greep uit de succesfactoren én faaloorzaken die in het onderzoek naar voren komen.

Ontwikkelingsgericht instrumentarium

Het is juist het faciliteren van die vertaalslag van verleden naar toekomst die het programma kenmerkt. Waar klassieke bescherming van monumenten op een lange (intellectuele en beroepsmatige) traditie kan rekenen met daarbij horende professionele gemeenschap, competenties en instrumentarium gericht op waardestelling, wettelijke bescherming en restauratie, is de ontwikkelingsgerichte en participatieve aanpak een nog grotendeels onontgonnen terrein. Wellicht is het meest waardevolle resultaat van het programma dat gaandeweg een rijk assortiment aan instrumenten is getest en ontwikkeld op dat vlak: gebiedsgericht, ontwikkelingsgericht en gebruiksgericht. Dat vraagt om andere attitude, vaardigheden en kennis van (de belangen en het jargon van) die andere domeinen. Naast het karakteriseren van historische kwaliteiten gaat het om procesinstrumenten waarin belanghebbenden de richtinggevende keuzes maken, geïnspireerd door die gebiedskwaliteiten. Of waarin die duiding interactief en gezamenlijk plaatsvindt. Zo kunnen ook de eerder genoemde concepten van erfgoed als factor en vector verder geconcretiseerd en geoperationaliseerd worden.

Beklijven

Bovendien toont het onderzoek dat er andere effecten zijn. We zien geregeld dat lokaal een sterkere basis voor samenwerking is ontstaan en dat de gebieds- en ontwikkelingsgerichte werkwijze geregeld ook elders in de gemeente of regio toegepast wordt, ook nadat het project is afgerond. Bij de wat recentere transities is agendering en bewustwording een belangrijk resultaat, bijvoorbeeld het betrekken van leefbaarheid/krimp in de aardbevings(herstel)opgave. Sommige transities zijn nog verre van afgerond en er komen ook telkens nieuwe op. Om duurzaam effect te bereiken, blijft het van belang om ook nationaal in te zetten op de verbinding tussen erfgoed en deze opgaven. Denk aan de prioriteiten uit het recente Kabinetsperspectief op de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zoals klimaatverandering, energietransitie en een toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. Een van de drie inrichtingsprincipes is dat de kenmerken en identiteit van een gebied centraal staan (Ministerie van BZK, 2018). In de recente beleidsbrief Erfgoed Telt (Ministerie van OCW, 2018) worden vergelijkbare ruimtelijke opgaven in relatie tot erfgoed onderstreept. Met name krimp, woningbouw in de steden, klimaatadaptatie en, opnieuw, energietransitie zijn benoemd. Met de in Erfgoed Telt aangekondigde Erfgoed Deal krijgt het gebiedsgerichte erfgoedbeleid ook weer een nieuwe impuls; rijk en andere overheden gaan in dit kader samen met concrete opgaven aan de slag. Immers, minstens zo belangrijk als de rijksinzet is de borging in het hele land. Zo kan erfgoed de onderlegger vormen voor provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies en het ontwikkelde instrumentarium biedt daarvoor concrete handvatten.

Referenties

[1] Dankzij de werkelijk onmisbare hulp van stagiairs Sander de Groot en Wim Sprengers.

[2] https://erfgoedenruimte.nl/stresstest-behoeft-onderbouwing-vanuit-cultuurhistorie-om-tot-oplossingen-te-komen

[3] http://romagazine.nl/zutphen-versterkt-zijn-historische-band-met-de-ijssel/6785

[4] https://praktijkvoorbeelden.cultureelerfgoed.nl/praktijkvoorbeelden/zutphen-blijft-trouw-aan-rivier/aanpak-en-resultaat-stevig-historisch-fundament

Literatuur

- Janssen, J., E. Luiten, H. Renes, J. Rouwendal, O. Faber, C.-J. Pen & E. Stegmeijer (red. P.P. Witsen) (2014), Karakterschetsen; Nationale Onderzoeksagenda Erfgoed en Ruimte; deel 1 Kennisagenda. Netwerk Erfgoed & Ruimte / Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort. http://www.netwerkerfgoedenruimte.nl/system/files/Karakterschetsen_060214_0.pdf.
- Janssen, J., E. Luiten, H. Renes & J. Rouwendal (2014b), 'Heritage planning and spatial development in the Netherlands: changing policies and perspectives'. In: International Journal of Heritage Studies, pp. 1-21.
- Janssen, J., E. Luiten, H. Renes & E. Stegmeijer (2017), Heritage as sector, factor and vector: conceptualizing the shifting relationship between heritage management and spatial planning, European Planning Studies, DOI: 10.1080/09654313.2017.1329410.
- Ministerie van OCW (1999), Nota Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2009), Beleidsbrief Momo Modernisering Monumentenzorg. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011), Kiezen voor Karakter. Visie erfgoed en ruimte. Den Haag: https://cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/downloads/dossiers/publicatie_kiezen_voor_karakter.pdf.
- Ministerie van OCW (2018) Erfgoed Telt, de betekenis van Erfgoed voor de samenleving. Den Haag: https://publicaties.cultureelerfgoed.nl/publicaties/erfgoed-telt-de-betekenis-van-erfgoed-voor-de-samenleving.
- Ministerie van BZK (2018), Kabinetsperspectief NOVI. Den Haag: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/05/kabinetsperspectief-novi.
- Pendlebury, J. (2009). Conservation in the age of consensus. New York, NY: Routledge.
- Pickard, R. (2002). Area-based protection mechanisms for heritage conservation: A European comparison. Journal of Architectural Conservation, 8(2), 69–88. doi:10.1080/13556207.2002.10785320
- Prins, L., A.C. Habets & P.J. Timmer (2014), Bekende gezichten, gemengde gevoelens. Beschermde stads- en dorpsgezichten in historisch perspectief. Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.