
8 Uitvoeren van ruimtelijke projecten en erfgoed: succesfactoren in het publiek-private samenspel

Roelof Balk, Simon van den Bergh en Frank Strolenberg

8.1 Inleiding

Sinds 1999 pleit de Rijksoverheid met de Nota Belvedere expliciet voor het betrekken van het cultuurhistorische argument in ruimtelijke plannen. Dit is ingegeven vanuit een dubbele doelstelling: de inzet van cultuurhistorie verrijkt de ruimtelijke plannen en geeft daarmee een concrete kwaliteitsimpuls. Tegelijkertijd kunnen deze plannen er voor zorgen dat het behoud van de cultuurhistorische waarden beter geborgd is. In de Nota Belvedere wordt dit als centraal thema benoemd met als credo 'behoud door ontwikkeling'. Maar ook de derde *Architectuurnota* (2000), zijn opvolger het *Actieprogramma Ruimte en Cultuur* (2004) en de nota *Een Cultuur van Ontwerpen* (2008) bepleiten een cultuurhistorische component.

Vanuit eenzelfde benadering hebben ook andere overheden een dergelijk streven in beleid vastgelegd. Goede voorbeelden daarvan zijn de *Nota Belvoir* van de provincie Gelderland en de beleidsnota *Rijk verleden, sterke toekomst* van de gemeente Culemborg.¹ Behalve overheden besteedden NGO's en private organisaties meer aandacht aan cultuurhistorie in hun plannen. Tegelijk bleek dat het formuleren van beleidsdoelen nog geen garantie biedt voor daadwerkelijke toepassing van de beoogde aanpak. Zo bleek bijvoorbeeld uit een onderzoek naar het gebruik van cultuurhistorie bij natuurontwikkeling dat slechts in één van de twaalf onderzochte projecten het eigen handelen gebaseerd werd op het gewenste beleid voor de omgang met cultuurhistorie.²

De centrale vraag in dit hoofdstuk is dan ook *welke factoren bepalen of cultuurhistorie wordt meegenomen in de uitvoering van ruimtelijke plannen*. Om deze vraag te beantwoorden zal eerst een kort overzicht van de geschiedenis van erfgoedzorg worden gegeven. Op basis van enige praktijkervaringen zal daarna een aanzet gegeven worden tot het onderscheiden van factoren die (mede) bepalen of cultuurhistorie wordt opgenomen in de ruimtelijke plannen. In de context van dit hoofdstuk is cultuurhistorie datgene uit het verleden dat een gebied of een plek karakter geeft, identiteit en herkenbaarheid, historisch gevoed en locatiegebonden. Vanuit de ruimtelijke planontwikkeling gezien zijn het gebiedswaarden die hun oorsprong vinden in het verleden en die kunnen zorgdragen voor waardevermeerdering in ruimtelijke plannen. Ruimtelijke

1 Voor een overzicht van beleidsnota's en effecten zie bijvoorbeeld Kees Geervers: *Belvedere Ontstaan, Context, Plannen*, Universiteit van Utrecht, september 2006 en *De Provincies*; kijk zo zit dat: de culturele infrastructuur op regionale schaal in kaart gebracht, van Deijck-Hofmeester, Raymakers, van Deijck, februari 2007).

2 'Cultuurhistorie in Natuurontwikkeling; 12 praktijkvoorbeelden onder de loep. Neefjes, van Duynhoven, Bleumink, 31 oktober 2006.'

plannen worden daarbij benoemd als bewuste, planmatig ontworpen ingrepen in de fysieke ruimtelijke omgeving, met als oogmerk (functionele) waarde voor de toekomst te creëren. Wij onderscheiden in hoofdzaak vier functionele gebiedswaarden: wonen, werken, leisure, en productie. De vraag die vervolgens opgeroepen wordt, is hoe de overheid via het beïnvloeden van de genoemde factoren kan bevorderen dat cultuurhistorie inderdaad succesvol wordt meegenomen in deze (functionele) ruimtelijke plannen. Immers, om een analogie aan te halen, of een feestje succesvol wordt, is op voorhand niet met zekerheid te zeggen. Maar als degene die het feest organiseert zorg draagt voor interessante gasten, goede muziek, lekker eten en drinken en het feest zich op een karaktervolle locatie afspeelt, moet de organisator toch een heel eind kunnen komen.³

Beknopt wordt verduidelijkt hoe in de loop van de twintigste eeuw op verschillende wijzen tegen het belang van erfgoed is aangekeken en op welke wijze dat al dan niet geresulteerd heeft in het incorporeren van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen. Vervolgens wordt stil gestaan bij de praktijk anno nu: wat bepaalt of erfgoed in ruimtelijke planvorming wordt meegenomen? Om dit te concretiseren wordt deze vraag verder uitgewerkt voor de stedelijke omgeving en voor het landelijk gebied.

Tenslotte wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de vraag wat het samenspel bepaalt tussen publieke en private partijen bij het opnemen van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen. Dit samenspel wordt voor een groot deel bepaald door de spelregels die gelden rondom ruimtelijke ontwikkeling, maar ook door de wijze waarop partijen elkaar benaderen. Dit laatste zegt iets over de kennis, attitude en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Deze vraag wordt beantwoord tegen de achtergrond van het feit dat anno 2009 veel ruimtelijke plannen niet tot stand kunnen komen zonder samenwerking tussen publieke en private partijen. Daarbij moet opgemerkt worden dat het speelveld waarop deze partijen elkaar ontmoeten voortdurend aan verandering onderhevig is. Sinds het verschijnen van de nota Belvedere in 1999 is de ruimtelijke ordening van karakter veranderd, en dat geldt eveneens voor het begrip van cultuurhistorie.

8.2 Kort overzicht van de geschiedenis van werken met erfgoed

De integratie van ruimtelijke ordening en cultuurhistorie komt niet uit de lucht vallen. Wanneer de geschiedenis van de omgang met erfgoed in ogenschouw wordt genomen, is het een logisch voortvloeisel van de ontwikkeling van de meer conserverende, objectgerichte benadering uit het begin van de negentiende eeuw naar de meer op ontwikkeling en context gerichte benadering die zich na de Tweede Wereldoorlog inzette.

³ Zo is in een onderzoek onderzocht wat een project meer of minder succesvol maakt en daaruit blijkt dat met name in de voorwaardelijke sfeer factoren te benoemen zijn die het slagen van een project sterk beïnvloeden. Zie 'Op zoek naar magische momenten in de ruimtelijke planvorming; Kersten, Eekhout, Kranendonk, de Poel, Geenen, Alterra 2001'.

8.2.1 *Van nationale identiteit naar grondbeginselen voor behoud en herstel*

Het is weinig verwonderlijk dat de zorg voor erfgoed nauw samenhangt met de opkomst van de nationale staat.⁴ Vóór die tijd werden plannen uitgevoerd in de geest, stijl of smaak van de eigen tijd. Wanneer de kruisvensters in de gevel van een middeleeuws huis niet meer bevielen, werden deze gewoonweg vervangen door ‘moderne’ schuifvensters. Pas in de achttiende eeuw kwam hier verandering in. De zorg om en voor de historische waarde van hunebedden in 1734 is hiervan één van de vroegste voorbeelden. De erfgoedzorg kwam echter pas echt goed op gang in de negentiende eeuw, na het vertrek van de Fransen. Men was op zoek naar historische referenties aan de Nederlandse identiteit. Deze zorg was, net als de historische wetenschap, sterk gericht op grote verhalen van grote mensen: de Oranjes, bisschoppen, rijke zeventiende-eeuwse kooplui en hoge militairen. Dit had vanzelfsprekend ook gevolgen voor het erfgoed waarvoor men interesse had. Dat waren voornamelijk paleizen, kastelen en grote kerken. De actie die in 1825 in touw werd gezet om het Muiderslot te behouden is hiervan een goed voorbeeld. Door een gezamenlijk optreden van particulieren, de Maatschappij der Nederlandse Letterkunde, het Koninklijk Instituut en Koning Willem I werd dit slot van de sloop gered. Het is interessant om te zien dat er in de nogal liberale negentiende eeuw in de zeer vroege ‘monumentenzorg’ al sprake was van publiek-private samenwerking. Een onderwerp dat verderop in dit hoofdstuk nog aan de orde zal komen.

De motor achter de negentiende-eeuwse erfgoedzorg werd gevormd door een driemanschap: de schrijver Alberdinck Thijm, de architect Cuijpers en de eerste monumentenzorger van ons land, Victor de Stuers. Die trojka had een sterk historiserende restauratiefilosofie met de nadruk op de middeleeuwse situatie. De rooms-katholieke achtergrond van deze drie heren zal daar ongetwijfeld toe hebben bijgedragen. Zo kon het gebeuren dat gotische kerken compleet van hun latere bouwfases werden ontdaan, waardoor bijvoorbeeld overblijfselen uit de renaissance of barokke elementen geheel verdwenen. Wellicht het meest spectaculaire voorbeeld van een dergelijke restauratie kan gevonden worden in de huidige staat van Kasteel de Haar, wat vooral een beeld geeft van hoe men in de negentiende eeuw dacht dat de Middeleeuwen eruit gezien moeten hebben. Er is hier dus overduidelijk sprake van constructie en niet van reconstructie, hoewel het nog maar de vraag is in welke mate reconstructie écht tot de mogelijkheden behoort.

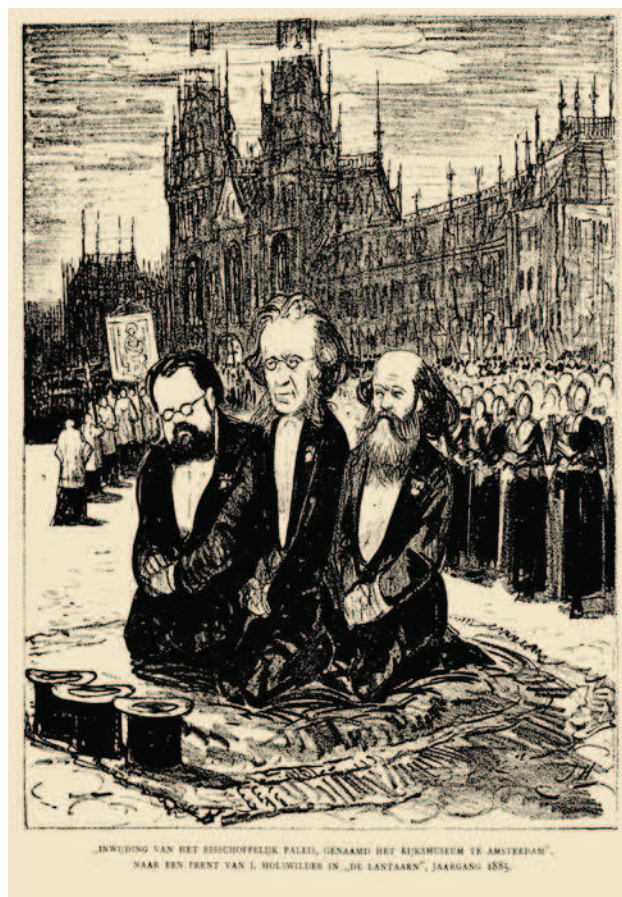
⁴ Een overzichtelijke samenvatting van de geschiedenis van de erfgoed zorg is te vinden in Overbeek, B., ‘Reconstructie of continuïteit’ (Ulf, 2003). Deze paragraaf leunt sterk op dit artikel.

Figuur 8.1 Al in 1825 redde publiek-private samenwerking het Muiderslot van de sloop.



Bron: National Project Nieuwe Hollandse Waterlinie

Figuur 8.2 Spotprent uit de Lantaarn 1885: De Stuers, Thijm en Cuijpers geknield op het museumplein met in de achtergrond het Rijksmuseum.



Bron: Atlas van Stolk, Rotterdam

De kritiek op de filosofie van de bovengenoemde drie nam vanaf de eeuwwisseling toe. Onder aanvoering van onder meer Jan Kalf bracht de Nederlandse Oudheidkundige Bond de *Grondbeginselen en voorschriften voor het behoud, de herstelling en de uitbreiding van oude bouwwerken* uit. Hoewel het stuk zelf vooral onder monumentenzorgers bekend is, zijn enige voorschriften tot op de dag van vandaag van invloed op de manier waarop met materieel erfgoed gewerkt wordt. Men was van mening dat iedere generatie recht heeft op zijn eigen bouwstijl en -filosofie en dat reconstructie alleen zou moeten plaatsvinden wanneer de oude situatie zo goed als geheel bekend was. Er is hier dus al een opmaat naar wat tegenwoordig de Belvederegedachte genoemd wordt. Het is, met andere woorden, niet overdreven om te zeggen dat veel beginselen van de huidige cultuurhistorische zorg hun oorsprong vinden in deze tijd.

8.2.2 *Het Charter van Venetië*

De cultuurhistorische zorg veranderde na de Tweede Wereldoorlog opnieuw van karakter. Hoewel nationaal bewustzijn en herstel van het land hoog op de agenda stonden, hing er in eerste instantie een 'foute', enigszins met het nationaalsocialisme verbonden zweem rondom de monumentenzorg. Dit kon leiden tot vreemde situaties die tot op heden zichtbaar zijn in de Nederlandse binnensteden. Toppers werden geres taureerd, maar konden tegelijkertijd van hun context ontdaan worden doordat hoge, modernistische flatgebouwen in de omgeving kwamen te staan. Langzaam maar zeker kreeg de context meer gewicht in de overwegingen om in te grijpen in historische omgevingen. Een voorbeeld hiervan is de Neudeflat uit 1961 in Utrecht. Deze flat had aanvankelijk hoger moeten worden dan de Domtoren, maar dit voornemen werd na protest geschrapt. Men hield, met andere woorden, nadrukkelijker dan voorheen, rekening met de context. Het zal dan ook niet verbazen dat de kritiek zich vanaf de jaren zestig juist richtte op de gebrekkige aandacht voor de context bij de planvorming. In het *Charter van Venetië* (1964) legt een aantal vooraanstaande (restauratie) architecten dan ook vast dat deze context meer in de planvorming dient te worden opgenomen. Deze opvatting opende de weg naar de beschermde dorps- en stadsgezichten, zoals we die tegenwoordig kennen. De aandacht voor de context maakte het ook mogelijk, en eigenlijk zelfs vereist, om dichter tegen de ruimtelijke ordening aan te zitten. Om die reden wordt het beschermd stadsgezicht geregeld via een beschermend bestemmingsplan.

Met deze stap in de monumentenzorg is het pad naar Belvedere geëffend. Nu de zorg om en voor cultuurhistorische elementen met behulp van ruimtelijke ordening geregeld kan worden, moet het immers ook mogelijk zijn dit niet alleen in beschermende zin aan te pakken, maar ook op een ontwikkelingsgerichte manier. Door een gebouw een goede, passende functie te geven en in de bredere planvorming – de 'context' van het gebouw – op te nemen, zou de toekomst van het object duurzaam gewaarborgd kunnen worden en zou tegelijkertijd een kwaliteitsimpuls gegeven kunnen worden aan de ruimtelijke ontwikkeling. Onderwijl is bovendien het besef ontstaan dat cultuurhistorie meer omvat dan alleen de gebouwde monumenten. Ook de archeologie, het landschap, ja zelfs de niet tastbare cultuurgeschiedenis zoals die tot uitdrukking komt in bijvoorbeeld tradities en *oral history* maken er deel van uit.

De hierboven beschreven ontwikkeling is met de Nota Belvedere in een stroomversnelling terecht gekomen. Meer actoren houden zich bezig met cultuurhistorie en hun blikveld verruimt zich steeds verder. Zo is er meer aandacht voor zeer jong erfgoed, roerend erfgoed en het erfgoed van allerlei (sub)culturen en is er aandacht voor ontwikkeling naast behoud.

Vanzelfsprekend is ook de van oudsher wat sectoraal ingestelde monumentenzorg in beweging. Bij het traject rondom de modernisering van de monumentenzorg anno 2009 wordt dan ook ingezet op een verbredingslag: van object naar gebied, van behoud naar ontwikkeling. Zo zal de relatie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening na-

Figuur 8.3 Bouw van de Neudeflat Utrecht



Bron: C.L. Temminck Groll

der uitgewerkt worden en zal er ook meer aandacht besteed worden aan de ruimtelijke en maatschappelijke context van de cultuurhistorie. Bij een dergelijke diepe worteling van de cultuurhistorie in allerlei maatschappelijke processen is het ook van belang de democratische legitimering en het vergunningenstelsel onder de loep te nemen. Ook deze onderwerpen vormen onderdeel van de modernisering van de monumentenzorg.

8.3 Sleutel tot succes: locatiegebondenheid, publieksdichtheid en winst-maximalisatie

Bij de ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijke plannen is de aandacht voor zowel de rol van private partijen, als voor de publiek geformuleerde randvoorwaarden waarbinnen deze rol zich kan ontwikkelen, toegenomen. De tijd van een strakke ruimtelijke planning, typerend voor de periode na de Tweede Wereldoorlog, waarbij overheden het land van achter de tekentafel trachtten in te richten, is voorbij. Nieuwe vormen van aanbesteding voorzien in toenemende mate niet alleen in de fysieke uitvoering van vastgestelde plannen, maar ook in een brede ontwerprol voor private partijen. Het huidige veelvuldige gebruik van prijsvragen illustreert dat. De vraag of private partijen in ontwerp en ontwikkeling van hun ruimtelijke plannen de cultuurhistori-

sche component in de praktijk een plaats geven, en vervolgens ook bereid zijn om deze component in de uitvoering en ontwikkeling van de plannen daadwerkelijk en risicodragend ter hand te nemen, wordt mede (en wellicht vooral) bepaald in de afweging van (verwachte) kosten en baten in heden en toekomst. Een kwestie van economie, zou je kunnen zeggen: 'Het moet wel wat opleveren'. Dat geldt voor alle componenten binnen een ruimtelijk plan, dus ook voor de cultuurhistorische component. Private partijen zullen de kosten en baten van de cultuurhistorische component afwegen tegen kosten en baten van alternatieven. Vooral sinds er de laatste jaren rekenmethoden zijn ontwikkeld om de financiële waarde of baten van cultuurhistorie vast te stellen, is een dergelijke rekensom goed uit te voeren. Wel kan hierbij worden opgemerkt dat een rekenkundige benadering per definitie onzekerheden bevat. Er is immers altijd sprake van *beoordelingen en inschattingen*. De uitkomst wordt onder meer bepaald door 'gevoel' voor cultuurhistorie, wat op zijn beurt weer gevoed wordt door kennis, attitude en competenties van de betrokken initiatiefnemers. Deze aspecten zijn beïnvloedbaar en daarmee een aangrijpingspunt voor overheden en overheidsbeleid.

De sleutel tot succes is de mate waarin de (private) initiatiefnemer bereid en in staat is de 'erfgoedwaarde' uit het verleden te vertalen naar de (verwachte) functionele waarde(n) voor de toekomst. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin hij 'ziet' dat de inbreng van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen een – vaak financiële – meerwaarde heeft én de mate waarin hij daartoe door 'de overheid' wordt geprikkeld of gestuurd, bijvoorbeeld doordat die overheid cultuurhistorische componenten voorschrijft of beloont, dan wel doordat zij alternatieven uitsluit. De 'waarden' zijn bovendien te vertalen naar kosten en opbrengsten, of dienen dat in essentie te zijn voor (private) initiatiefnemers, zodat zij in de praktijk tot uitvoering overgaan. Baten en opbrengsten zijn immers afhankelijk van vraag en aanbod, van schaarste en nut. De markt en marktpartijen wegen dat af, binnen de door de overheid (publiek) gestelde kaders en mogelijkheden.

In de praktijk van ruimtelijke plannen zal de erfgoedwaarde naar verwachting dus eerder een plek krijgen op die locaties waar de erfgoedwaarde op zichzelf al een functionele (economische) waarde heeft of kan krijgen en functionele baten oplevert die de kosten overstijgen. Dus daar waar cultuurhistorische kenmerken als 'karakter, identiteit' een duidelijke en te vermarkten functie hebben; waar er een vraag is die private partijen kunnen verzilveren. Dergelijke cultuurhistorische kenmerken hebben vooral 'verdien capaciteit' op locaties waar het gaat om *wonen en leisure*, en in beginsel minder op werk- en productielocaties. Gevoel van identiteit, de beleving van een locatie en het emotionele aspect zijn juist voor de functies wonen en leisure van grote betekenis, hoewel ook andere functies kunnen profiteren van de eigenheid die cultuurhistorisch waardevolle objecten hebben.

Voor de private partij zal een hogere opbrengst uit die cultuurhistorische waarde te halen zijn, naarmate de (relatieve) schaarste groter is, en de vraag naar deze waarden het aanbod (meer) overtreft. Dat is in beginsel meer het geval in gebieden met een

relatief grote (potentiële) publieksdichtheid voor wonen en leisure (bijvoorbeeld in de Randstad) of op plaatsen waar het aanbod bewust beperkt is gehouden (bijvoorbeeld 'wonen in het groen').

Waar in de private afweging (oog voor) voldoende 'baten' van erfgoed nodig is ten behoeve van de financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid, daar is in de publieke rol het beperken van winstmaximalisatie voor alternatieven zonder erfgoedwaarde evenzeer van belang. Initiatiefnemers wegen immers niet alleen kosten en baten van een project zelf af voor ze het ten uitvoer brengen, maar ze zoeken alternatieven met (nog) grotere winstkansen. De overheid dient om deze reden zorg te dragen voor een 'level playing field', zodat de private ontwikkelaar die bereid is de cultuurhistorische component zwaar te laten wegen, niet gestraft wordt met een hogere kostprijs dan die van de concurrent. Overheden kunnen dus ingrijpen met regelgeving en een institutioneel kader dat de cultuurhistorische waarden borgt.

Het enerzijds stimuleren van afwegingsmechanismen 'pro-erfgoed' en anderzijds het inperken van alternatieven 'contra-erfgoed' zijn synchroon werkende sets van instrumenten. Een concreet voorbeeld hiervan is het verplichtstellen van een cultuurhistorische variant in milieueffectrapportages (MER). Langs deze weg wordt men verplicht tot het inzichtelijk maken van (de gevolgen voor) cultuurhistorische waarden en hun maatschappelijke betekenis. In 2009 is hierover een handreiking van de RCE in samenwerking met Projectbureau Belvedere verschenen.

Deze op het marktmechanisme gerichte erfgoedbenadering werkt vaak goed. Uiteindelijk moet een initiatiefnemer licht zien in het plan. Lastiger wordt het wanneer het erfgoed weliswaar karakteristiek is, maar ons herinnert aan zaken waar we liever niet aan denken. In Nederland kan gedacht worden aan cultuurhistorie die herinnert aan de slavenhandel, in Duitsland vormen de concentratiekampen overduidelijk voorbeelden van dergelijk erfgoed.⁵

5 Een bekend maar niet uitgevoerd plan betrof de restauratie van de Brandenburger Tor in Berlijn. Door één van de zuilen niet mee te restaureren, maar juist de baksteen onder het pleisterwerk zichtbaar te laten, wilde men refereren aan de collectieve littekens die de Koude Oorlog in de stad heeft achtergelaten. Helaas haalde het plan het niet. Wellicht had men meer behoefte aan een 'gladgestreken' verleden. Een voorbeeld in Nederland vormt de Muur van Mussert in Lunteren, gemeente Ede. Deze muur, tegenwoordig te vinden op het recreatieterrein De Goudsberg, herinnert aan de bijeenkomsten die de NSB op het terrein organiseerde. Pogingen om deze muur te beschermen leidden tot hevige discussies. 'Een monument voor landverraders', kopten enkele kranten ingegeven door brieven-schrijvers. Voorstanders daarentegen pleitten voor de monumenten status 'opdat wij nooit zullen vergeten'. Het is vrijwel onmogelijk aan te geven wat de perfecte oplossing is in dit geval. De meeste erfgoedzorgers zullen echter van mening zijn dat het object een belangrijke periode uit de Nederlandse geschiedenis vertegenwoordigt en daarmee het behouden meer dan waard is.

Figuur 8.4 De bunker Diogenes bij Schaarsbergen, Arnhem. Deze bunker vormde tijdens de Tweede Wereldoorlog het kloppend hart van de Duitse luchtmacht. Na jaren van verval kreeg dit ‘foute’ erfgoed uiteindelijk een bestemming als archiefopslag. Naar een nog beter passende, misschien wel publieke functie wordt inmiddels hard gezocht.



Foto: Simon van den Bergh

De ‘markt’ kan in deze gevallen vaak niet zoveel met de door specialisten vastgestelde historische waarde van het erfgoed. Zonder een markt die kansen ziet voor een dergelijk object en zonder bescherming is de kans groot dat dergelijke objecten of terreinen zullen verdwijnen. Er ligt op het vlak van dit erfgoed dan ook een duidelijke taak voor de overheden. Om deze collectieve herinnering te bewaren, zal tot bescherming moeten worden overgegaan. Vervolgens kan binnen de randvoorwaarden van de bescherming in overleg met ‘de samenleving’ besloten worden welke toekomst het object heeft. Overigens past deze benadering prima in de actuele op decentralisatie gerichte werkwijze van de overheden.

8.4 Stedelijke omgeving en landelijk gebied

Over het algemeen is de opbrengstpotentie van een locatie groter naarmate de publieksdichtheid groter is. Goede kansen voor verdienend cultureel erfgoed liggen dan logischerwijs eerder in een stedelijke omgeving dan in het landelijk gebied. Vandaar dat in de stedelijke (kern)omgeving de cultuurhistorische erfgoedwaarden van bijvoorbeeld monumentale gebouwen in veel gevallen na verloop van tijd ‘als vanzelf’ overeind blijven. Dat is vaak ook economisch goed renderend, het betreft immers een

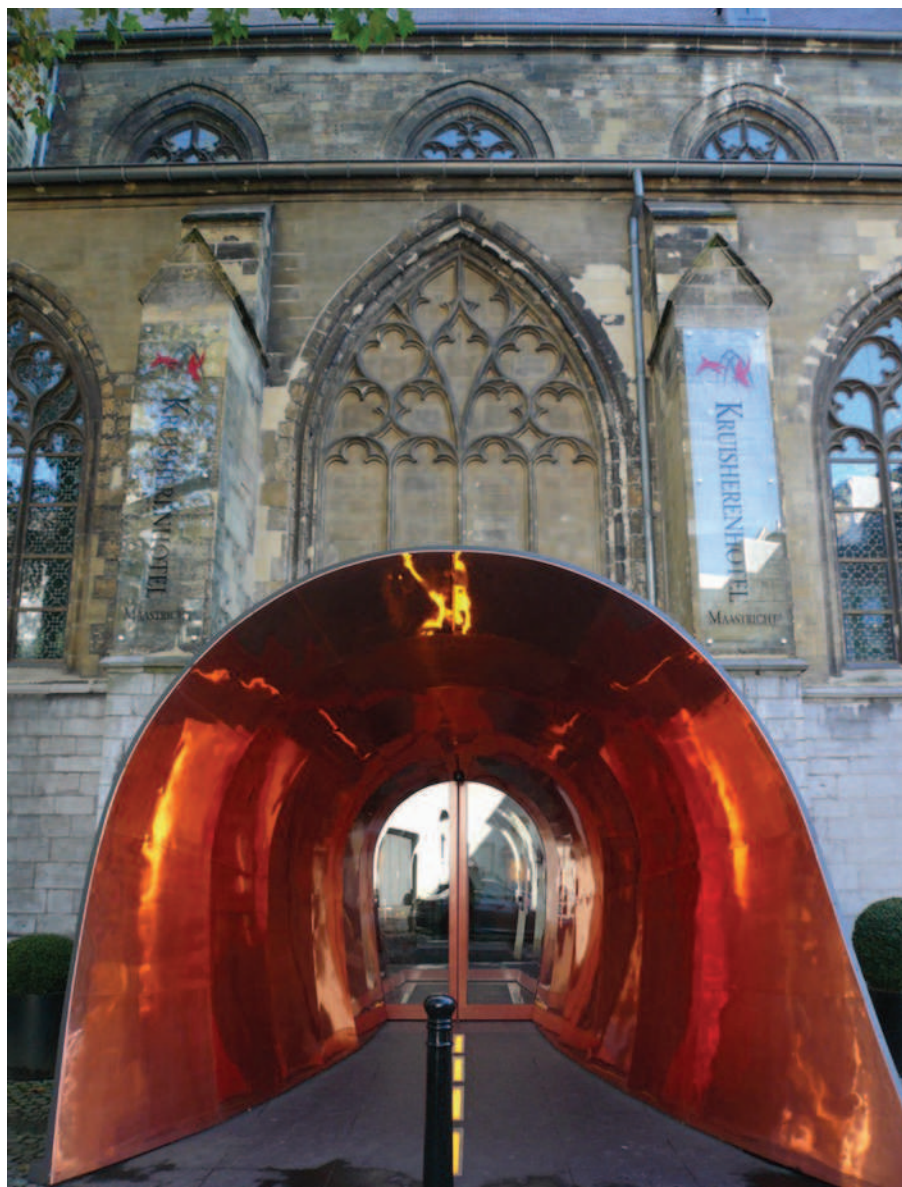
toeristische trekpleister en een prettige woonomgeving met veel voorzieningen. In een stedelijke omgeving zijn bovendien meer mogelijkheden te verwachten voor andere functies dan met name wonen, waardoor herbestemming van cultuurhistorisch waardevolle objecten eenvoudiger wordt. De bibliotheek in de Broederkerk in Zutphen is hiervan een goed voorbeeld. Ook de nieuwe hotelbestemming van het Kruishercomplex in Maastricht past in die lijn. De historische waarden van dat complex zijn geaccentueerd en gecombineerd met moderne designelementen om een kwaliteitshotel te realiseren in een stedelijke omgeving met een goede aanloop van toeristen en andere stadsbezoekers. Economische waarden en erfgoedwaarden vallen in stedelijke kernen met grote monumentale waarden relatief makkelijk samen. Het beperken van alternatieve, beter (financieel) renderende projecten is dan een sturingsinstrument voor de overheid: een verbod op hoogbouw in een monumentaal stedelijk centrum bijvoorbeeld kan andere, hoger renderende initiatieven en bouwprojecten uitsluiten.

In het landelijk gebied ligt dat anders. Het landelijke gebied was in Nederland tot ongeveer de jaren zeventig voornamelijk monofunctioneel ingericht, met het accent op voedselvoorziening en optimalisering van de productie en productiviteit in de agrarische sector. De nog overgebleven maar schaars geworden cultuurhistorische waarden van het landelijk gebied, die wij nu zo waarderen, vinden hun oorsprong vaak in de puur functionele benadering van voorheen. Nu in het landelijk gebied de gewenste woon- en leisurfunctie toeneemt, en de productiefunctie relatief vermindert, ontstaat 'van onderaf' – de nieuwkomers vormen immers een markt die vragen en eisen stelt aan de omgeving – een steeds sterkere potentie voor 'samenvallende' cultuurhistorische erfgoedwaarden en functionele economische waarden. Het is de kunst om dit proces te versnellen, daar op in te spelen en te bevorderen dat cultuurhistorische waarden in de afweging en inschatting van initiatiefnemers van ruimtelijke projecten zwaarder wegen. De planologische mogelijkheden in het landelijk gebied zijn met deze benodigde versnelling in het achterhoofd al verruimd door van de meer restrictieve toelatingsplanologie – het zogenaamde 'nee, tenzij'-beleid – te gaan naar ontwikkelingsplanologie – het 'ja, mits'-beleid.

Een ander aandachtspunt vormt het onderhoud van het landschap. Dat gebeurde vroeger als vanzelf, door de agrarisch ondernemer bij de toenmalige productietechnieken. De modernisering van agrarische productietechnieken die een spectaculaire schaal- en productiviteitsvergroting mogelijk heeft gemaakt, heeft bij de modernste boeren de aandacht en tijd voor het beheer van karakteristieke landschappelijke elementen doen afnemen. Bovendien zijn de relatieve kosten ervan toegenomen, omdat de opbrengstpotentie per hectare landbouwgrond sterk is gestegen.⁶ Van de overheid kan men echter moeilijk verwachten dat zij de zorg voor en kwaliteit van de omgeving, ooit een integraal onderdeel van het landbouwsysteem, in zijn geheel overneemt. Afgezien van de kosten is een dergelijke dominante rol voor de overheid ook principieel ongewenst. Ook op dit punt speelt de economie een belangrijke rol bij de instand-

⁶ Leo Lamers brengt dit helder in beeld in 'Het grote groene misverstand' (Wageningen, 2007).

Figuur 8.5 Kruissherenhotel Maastricht, één van de bekendste herbestemmingen van religieus erfgoed in het land.



Bron: Flickr.com

Figuur 8.6 In landschappen als de Achterhoek is het de vraag hoe de ontwikkeling van een nieuw landgoed kan samengaan met de kleinschaligheid van het oorspronkelijke landschap. Hier afgebeeld het karkpad naar Meddo.



Foto: Wim van der Ende

houding of ontwikkeling van cultuurhistorische kwaliteiten van een gebied: net als projectontwikkelaars wegen ook boeren de kosten en baten van hun dagelijkse inspanningen tegen elkaar af. Ook hier kan de overheid wel beïnvloeden, door randvoorwaarden op te stellen of gewenste ontwikkelingen of gedrag te stimuleren. De overheid kan bijvoorbeeld het lokale en particuliere initiatief voor het behoud en onderhoud van het landschap financieel ondersteunen en daarmee de kosten-batenafweging beïnvloeden. Steeds vaker wordt daarbij een gebiedsfonds als (financieel) instrument gebruikt. In een gebiedsfonds worden publieke en private middelen gebundeld en ingezet voor een vergoeding aan grondeigenaren (met name boeren) voor het in stand houden van landschap en landschapselementen. Deze fondsconstructie heeft onder meer als doel om een langjarige financiering van het onderhoud veilig te stellen. De provincie Overijssel heeft voor de periode 2007-2013 een bedrag van eenenveertig miljoen euro beschikbaar gesteld op een aparte rekening van het Nationaal Groenfonds voor zogenoemde Groene en Blauwe diensten. Dit geld wordt ingezet voor het langjarig beheer en onderhoud van onder meer houtwallen, singels en boomgaarden door particulieren. Voorwaarde is wel dat andere partijen meefinancieren aan deze private activiteiten.

Een andere manier waarop gepoogd wordt cultuurhistorie en ontwikkeling in het landelijk gebied samen te laten gaan, is de mogelijkheid voor het ontwikkelen van 'Nieuwe Landgoederen', waar een toenemende kapitaalkrachtige vraag voor wordt voorzien. Vooral in de meer kleinschalige landschappen als de Achterhoek of Twente, zou het mogelijk moeten zijn dit beheer van de boer naar de nieuwe landgoedeigenaar te verplaatsen. Te vaak nog echter, gaat de ontwikkeling van nieuwe landgoederen om veel te kleine gebieden en bieden deze geen werkelijke oplossing voor het probleem. Daarnaast wordt niet ieder nieuw landgoed ontwikkeld met gevoel voor de omgeving en het verschijnsel landgoed, waardoor het gebied eerder karakter verliest dan wint. Gemeenten kunnen dit oplossen door de verplichte minimale grootte van het te ontwikkelen landgoed te verhogen en aanvullende kwaliteitseisen aan de te bouwen objecten en aan te leggen terreinen te stellen.

8.5 **Het samenspel tussen cultuurhistorici en ontwikkelaars: attitude, kennis en competenties**

In de vorige paragrafen is verduidelijkt hoe erfgoed al dan niet wordt meegenomen in de ruimtelijke planvorming en welke factoren hierbij een rol spelen. Actuele verschuivingen binnen zowel de ruimtelijke ordening als de cultuurhistorie zijn op de werking van deze mechanismen mede van invloed.

8.5.1 *Verschuivingen binnen de ruimtelijke ordening*

– *Een nieuwe sturingsfilosofie*

Er is sprake van een nieuwe sturingsfilosofie waarbij door het credo 'centraal wat moet; decentraal wat kan' de rollen tussen de verschillende overheden opnieuw

gedefinieerd worden. Daarbij komt niet alleen de vraag van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden aan de orde, maar ook de vraag naar de positie en rol van de overheden. Op provinciaal niveau is er sprake van een verschuiving van de provincie als plantoetsers naar de provincie als gebiedsregisseur en ontwikkelaar. Met name door deze ontwikkelende en regisserende rol van provincies wordt ook de verhouding tot de private partijen opnieuw gedefinieerd. De nieuwe ruimtelijke instrumenten die ontwikkeld worden, zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Wet op de Grondexploitatie onderstrepen deze wijziging van rollen. Dit sluit nauw aan bij een andere verschuiving in de ruimtelijke ordening:

– *Van government naar governance*

Waar voorheen sprake was van een overheid die bepaalde wat er waar en wanneer gebeuren moest, is er nu sprake van een overheid die zich meer opstelt als partner naast andere (private) partners.⁷

Een vorm van samenwerken waarin deze verschuivende rollen goed naar voren komen is gebiedsontwikkeling. Dit is een vorm van werken waarbij de overheid als ontwikkelende en risicodragende partij optreedt en waarin heel goed de nieuwe verbondenheid tussen publieke en private partijen terug te vinden is.

8.5.2 *Verschuivingen binnen de cultuurhistorie*

Niet alleen de ruimtelijke planvorming is aan wijziging onderhevig. Dat geldt evenzeer voor de cultuurhistorie.

- Zo worden naast de fysieke component van de cultuurhistorie tegenwoordig steeds vaker de niet-fysieke aspecten meegenomen (oral history, tradities, gebruiken). Op lokaal niveau wordt dit bijvoorbeeld bereikt door leden van oudheidkundige verenigingen zitting te laten nemen in de monumentencommissie. Op rijksniveau is de bundeling van een aantal erfgoedorganisaties in Erfgoed Nederland daar een voorbeeld van.
- Daarnaast verschuift ook de tijdsgrens van wat tot de cultuurhistorie gerekend mag worden. Was het tot voor kort bij het Rijk nog onomstreden dat iets vijftig jaar of ouder moest zijn wilde het tot de cultuurhistorie gerekend kunnen worden, tegenwoordig worden er ook erfgoeddiscussies gevoerd over gebouwen die veel minder oud zijn (te denken is bijvoorbeeld aan de discussie omtrent het afbreken van de Zwarte Madonna van Carel Weeber te Den Haag).⁸ Enkele gemeenten lopen in dit opzicht voor op het Rijk. In de gemeente Rheden prijkt al enige jaren een schoolgebouw uit de jaren zeventig op de gemeentelijke monumentenlijst. De gemeente Beuningen laat zelfs gebouwen uit de jaren tachtig onderzoeken op hun cultuurhistorische kwaliteiten en beschermingswaardigheid. Ook de nieuwe landschappen

⁷ Voor een nadere toelichting op deze verschuiving wordt verwezen naar het hoofdstuk van Hidding.

⁸ Zo verscheen in die zin een interessante studie naar de vraag of het mogelijk is om in het vooruit te voorspellen welke objecten/gebieden de cultuurhistorie van de toekomst zouden kunnen gaan vormen. Zie 'Speculatieve Cultuurhistorie; een onderzoek naar de mechanismen van waardering, Groot, Jacobs, Schöne, Steekelenburg, During, Alterra 2005'.

in Nederland krijgen in dit licht ruim de aandacht. Recente onderzoeken naar de jonge ontginningen, het landschap van de ruilverkaveling en de nederzettingsgeschiedenis van de IJsselmeerpolders zijn daar voorbeelden van.

- In de cultuurhistorie is eveneens zichtbaar dat er de laatste jaren in toenemende mate een verschuiving plaatsvindt van het objectgerichte denken naar het gebiedsgerichte denken. Monumenten zijn niet langer eilandjes die beschermd moeten worden tegen de woelige baren van de ruimtelijke ontwikkelingen om hen heen. Monumenten vormen onderdeel van die ruimtelijke ontwikkelingen en kunnen betekenis en waarde geven én er actuele betekenis aan ontlenen.
- Tenslotte mag ook niet onvermeld blijven dat wat tot de cultuurhistorie gerekend moet worden niet alleen een zaak is van de deskundige, de expert op dit gebied, maar in toenemende mate ook van de 'leek', de bewoner, de burger. Met andere woorden, er is niet meer alleen sprake van 'expert value', maar ook van 'public value'.⁹

Figuur 8.7 Ruïne van de zwarte Madonna te Den Haag



Bron: Flickr.com

⁹ In onder andere Groot-Brittannië is aan de hand van het begrip 'public value' een interessante discussie ontstaan over de vraag voor wiens cultuurhistorie er nu beleid geformuleerd wordt, wie er bepaalt waar het geld naartoe moet gaan en op welke gronden en wat de facto de output moet zijn van erfgoedinstellingen vanuit de optiek van de burger. Zie 'Public Value, English Heritage 2006'. Ook de dissertatie van Duineveld (zie elders in dit boek) raakt dit thema.

Deze verschuivingen in zowel de ruimtelijke planning als de cultuurhistorie maken dat partijen ook nieuwe omgangsvormen met elkaar moeten definiëren. Een belangrijke factor die van invloed is op het succes van ruimtelijke projecten met erfgoed is de wijze waarop de verschillende betrokken partijen binnen deze projecten met elkaar kunnen samenwerken. Of die samenwerking succesvol is, wordt voor een groot deel bepaald door de daartoe benodigde attitude, kennis en competenties vanuit zowel de cultuurhistorie als vanuit de private partijen.

Figuur 8.8 Integraal samenwerken in de vorm van een ‘ontwerpatelier’



Bron: Archief Gelders Genootschap

8.5.3 Succesvolle samenwerking – optiek vanuit de cultuurhistorie

Van cultuurhistorici wordt gevraagd dat zij om succesvol te zijn verschillende rollen kunnen vervullen en verschillende soorten inhoudelijke inbreng kunnen leveren. Zo vraagt bijvoorbeeld de deelname van de cultuurhistorie in verschillende vormen van ontwerpateliers om telkens weer andere kennis en vaardigheden.¹⁰ In het ene atelier is het nodig dat de cultuurhistoricus vooral feitelijke kennis over de locatie inbrengt en vooral functioneert als leverancier van informatie, in het andere atelier wordt verwacht dat de cultuurhistoricus inspireert met verbindende verhalen die qua reikwijdte uitstijgen boven de locatie. Hieronder staat een aantal belangrijke accenten opgenoemd,

¹⁰ Zie ‘Ateliers aan de Praat’; een studie naar verschillende vormen van ontwerpateliers en de rol van de cultuurhistorie hierin (Bureau Nieuwe Gracht in opdracht van VROM en Projectbureau Belvedere, 2007).

waarbij uiteraard de beschrijvingen het karikaturale raken om de strekking van het betoog te verduidelijken:

- Een attitudewijziging is van belang waarbij de cultuurhistorie niet langer gezien wordt als een probleem, een kostenpost of uitsluitend een kwetsbaar object van zorg dat alleen met subsidie van een overheid te behouden is, maar als een eigenstandig belang dat culturele waarde kan toevoegen aan ruimtelijke plannen en daardoor ook voor de private markt financiële waarde vertegenwoordigt en kan creëren. Daarbij zal het bewustzijn ontstaan dat de cultuurhistorie niet alleen inhoudelijke kennis te bieden heeft, maar ook beter verkopende woningen, een interessanter landelijk gebied, een kans op meer draagvlak voor ruimtelijke plannen omdat de gekozen oplossingen aansluiten bij wat mensen van betekenis vinden, etc. Deze waarde van cultuurhistorie wordt daarbij in toenemende mate ook onderbouwd.¹¹
- De kennis die er is over het cultureel erfgoed moet niet alleen feitelijk van aard zijn, maar moet ook onderdeel kunnen vormen van een bredere, verhalende context. Dat heeft ook consequenties voor de wijze waarop – in instrumentele zin – het erfgoedverhaal wordt aangeboden: het instrument feit & kaart moet soms aangevuld worden met verhaal & beeld. Een dergelijke verschuiving is terug te zien in de ontwikkeling van instrumenten als de tijd-ruimtebalk en de culturele biografie van het landschap.¹²
- Een aanvulling van kennis is eveneens nodig: er kan niet alleen volstaan worden met kennis van het erfgoed zelf, maar er moet ook – tot op zekere hoogte – kennis beschikbaar zijn van de ruimtelijke ordening, het ontwerpen met erfgoed en projectmanagement (inclusief financiering). Immers, wil men cultuurhistorie laten doorwerken in ruimtelijke plannen dan moet het professionele gesprek tussen de verschillende betrokken partijen gevoerd kunnen worden over de vraag hoe die doorwerking plaats kan vinden.
- Qua competenties is het voor de cultuurhistorie van belang om erfgoedfilosofisch te kunnen reflecteren op de waarde van een object of gebied en daarover met anderen in gesprek te kunnen gaan. In bredere zin doet dit ook een beroep op vaardigheden op het terrein van communicatie, onderhandelen en procesarchitectuur.¹³ In instrumentele zin kan het betekenen dat, vanuit een visie op de waarde van erfgoed als minder absoluut en geïsoleerd, ook instrumenten als het beschermingsinstrument minder rigide kunnen worden toegepast. Een dergelijke verschuiving is al te

¹¹ mkba cultuurhistorie (zie onderzoek Witteveen & Bosch/nieuwsbrief Belvedere), mkba Landschap (zie onderzoek Witteveen & Bosch en beleidsmaatregel LNV), onderzoek 'eigen haard is goud waard' van Triple E, 'sociale aandelen' van Arjo Klamer.

¹² Voor meer informatie over de tijd-ruimtebalk zie de publicatie 'Traditie in Transitie' van het Projectbureau Belvedere in samenwerking met de RACM en het programma Leven met Water waarin het gebruik van de tijd-ruimtebalk geanalyseerd wordt. Voor een beschrijving van de culturele biografie van het landschap wordt verwezen naar 'De Biografie van het Landschap; drie essays over Landschap, Geschiedenis en Erfgoed, Vrije Universiteit, 2005'.

¹³ Het leren en oefenen van deze vaardigheden staat onder andere centraal in de op initiatief van de voormalig Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed in februari 2009 gestarte Erfgoedacademie. Ook binnen het Gelders Genootschap is hier ervaring mee opgedaan vanuit de doelstelling om medewerkers vaardigheden aan te leren waarmee ze van 'expert naar adviseur' kunnen schakelen.

zien in het feit dat de RCE convenantafspraken maakt bij de ontwikkeling van grotere gebieden, waarbij het belang van een enkel object afgemeten wordt ten opzichte van de waarde van de ontwikkeling van het hele gebied.

8.5.4 Succesvolle samenwerking – optiek vanuit de private partijen

Het betrekken van cultuurhistorie in ruimtelijke projecten vraagt van private partijen eveneens een wijziging in attitude, kennis en competenties.

- Als belangrijke attitudewijziging geldt het besef dat het overgrote deel van de Nederlandse ruimtelijke opgaven transformatieopgaven zijn en dat private partijen dus per definitie te maken krijgen met cultuurhistorie. Het volbouwen van grote lege kavels in het weiland, zoals ten tijde van de Vinex-operatie, is vrijwel overal verleden tijd. Opnieuw staat verdichting hoog op de agenda. Overigens bezitten ook 'lege' weilanden cultuurhistorie; en bijvoorbeeld verkavelingspatronen en -richting kunnen hulp bieden bij het opstellen van een stedenbouwkundige visie die recht doet aan de geschiedenis van de plek.
- Ingegeven door de nieuwe sturingsfilosofie en de praktijk van de gebiedsontwikkeling nemen private partijen ook steeds meer publieke rollen op zich.¹⁴ De consequentie daarvan is dat ook private partijen moeten leren deze rollen en de daarbij behorende waardering op zich te nemen. Dat betekent deels dat men niet alleen voor de korte termijn en snelle financiële resultaten kan gaan, maar ook bereid moet zijn om via kennis, energie en middelen te investeren in profijt op de langere termijn.
- Daarnaast is er een groeiende behoefte aan kennis over hoe je de waarde van cultuurhistorie tot uitdrukking kunt brengen: wat levert het op in financiële zin, maar ook wat levert het op voor het maatschappelijke imago van de eigen organisatie en iets verder weg: wat levert het op voor de samenleving als geheel?¹⁵ Cultuurhistorie als voedingsbodem voor waardecreatie.
- Ten aanzien van de competenties tenslotte geldt het inzicht dat iets pas de moeite waard is als je bereid bent om er moeite in te stoppen. De omgang met cultuurhistorie vraagt om een investering in een zorgvuldig proces aan de voorkant waarbij ook private partijen op zoek moeten naar de waarde en betekenis van de cultuurhistorie in het project. Vervolgens is het zaak om dit te vertalen naar een kwalitatief ontwerp en dat kwaliteitsstreven gedurende het hele proces te bewaken. Met andere woorden: het vraagt van private partijen dat ook zij bereid zijn om zich niet alleen financieel-economisch, maar ook inhoudelijk aan een project te verbinden.

¹⁴ Zie het debat tussen projectontwikkelaars en cultuurhistorici in 'bouwen op geschiedenis'; publicatie van Belvedere in samenwerking met Neprom 2007.

¹⁵ Zie voetnoot 12.

Figuur 8.9 Een typische Vinex-wijk: Ypenburg in Den Haag

Bron: Flickr.com

8.6 Conclusie

Een samenleving die cultuurhistorische waarden wil borgen in de ruimtelijke planning van nu ziet zich voor twee opgaven geplaatst. In de eerste plaats zal men de afwegingsmechanismen van private initiatiefnemers waar mogelijk moeten verrijken, zodat zij de winstgevendheid van erfgoedwaarden leren waarderen en meewegen. Tegelijkertijd moet men randvoorwaarden stellen, zodat andere, mogelijk nog winstgevender ruimtelijke projecten zonder erfgoedwaarden voor geen der initiatiefnemers een werkelijk alternatief kunnen zijn. Oftewel: geen ontwikkelingsplanologie (ruimte laten aan ontwikkelingen van onderaf) zonder toelatingsplanologie (zorgen voor een level playing field voor private initiatiefnemers). Dat is de kern van het publiek-private én wetenschappelijke samenspel dat hier aan de orde is. In dat samenspel binnen een sterk veranderende context is het ontwikkelen van nieuwe attitudes, kennis en competenties langs de bovenstaande lijnen van wellicht doorslaggevende betekenis.

8.7 Literatuur

Atlas van Stolk, Rotterdam. Zie: www.atlasvanstolk.nl.

Bade, Tom & Gerben Smid. *Eigen haard is goud waard. Over de economische baten van cultuurhistorisch erfgoed*. Triple E, Arnhem z.j.

Braaksma, P.J. en A.E. Bos (ed.). *Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's*. Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, 2007.

- Bureau Nieuwe Gracht. *Ateliers aan de Praat; een studie naar verschillende vormen van ontwerpateliers en de rol van de cultuurhistorie hierin*. VROM/Projectbureau Belvedere, 2007.
- Clarke, Cate (ed). *Capturing the Public Value of Heritage*. The Proceedings of the London Conference 25–26 January 2006. English Heritage, Swindon, 2006.
- Deijck-Hofmeester, Carla, Willem-Jan Raymakers & Eva van Deijck. *De provincies, Kijk zo zit dat: de culturele infrastructuur op regionale schaal in kaart gebracht*. Interprovinciaal Overleg (IPO), Den Haag, 2007.
- Duineveld, M., Van oude dingen, de mensen, die voorbij gaan. Over de voorwaarden meer recht te kunnen doen aan de door burgers gewaardeerde cultuurhistories, Delft: Eburon, 2006.
- Geevers, Kees. *Belvedere Ontstaan, Context, Plannen*. Universiteit van Utrecht, september, 2006.
- Graaf, Kees de. *Geschiedenis als grondlegger. Voorbeeldenboek Projectontwikkeling en Cultuurhistorie*. Neprom & Projectbureau Belvedere. Utrecht/Voorburg, 2008.
- Groot R., M. Jacobs, L. Schöne, M. van Steekelenburg & R. During. *Speculatieve cultuurhistorie : een onderzoek naar de mechanismen van waardering*. Alterra. Wageningen, 2005.
- Kersten, P.H., M.J.J. Eekhout, R.P. Kranendonk, K.R. de Poel & J.J.N. Geenen. *Op zoek naar Magische Momenten in de planvorming*. Deskstudie voor de etudes uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Alterra-rapport 336. Wageningen 2001.
- Kolen, J.C.A. (2005, March 24). *De biografie van het landschap. Drie essays over landschap, erfgoed en geschiedenis*. Vrije Universiteit (328 pag.) (Amsterdam). Prom./coprom.: Prof. Dr. N.G.A.M. Roymans.
- Lamers Leo. *Het grote groene misverstand : ontmaskering van een tunnelvisie op de landbouw en het landelijk gebied*. Landwerk. Wageningen, 2007.
- Marrewijk, Dré van. *Traditie in Transitie. Zeven ateliers over cultuurhistorie en de wateropgaven*. Projectbureau Belvedere, RACM, NIROV & Leven met Water, 2007.
- Neefjes, J., G van Duinhoven, H. Bleumink, *Cultuurhistorie in natuurontwikkeling*, Projectbureau Belvedere: Utrecht, 2006.
- Overbeek, B., 'Reconstructie of continuïteit'. *Afstudeerscriptie Bouwhistorie en Restauratiekunde*, Hogeschool Utrecht, 2003.
- Ruijgrok, (2007). *Maatschappelijke kostenbatenanalyse Investeren in Landschap*, In: Braaksma, P en A. Bos (red), *Investeren in het Nederlandse Landschap, Opbrengst: geluk en euro's*, de planbureaus en Witteveen en Bos in samenwerking met Stichting Recreatie in opdracht van het Ministerie van LNV, Den Haag.
- Ruijgrok, E.C.M. en D.J.F. Bel (2008). *Handreikingcultuurhistorie in m.e.r. en MKBA*, Witteveen en Bos in opdracht van RACM en projectbureau Belvedere, Amersfoort.