

Kansen zien, pakken en krijgen

Gemeentelijke herbestemmingspraktijk in krimpgebieden

**Wim Haarmann
John Dagevos
Suzanna Tomor
m.m.v. Joks Janssen (WUR)**

Tilburg, 17 september 2015

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE)

Documentnummer: 15.128

Warandelaan 2
5037 AB Tilburg
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

T 013 - 466 87 12
telos@uvt.nl
www.telos.nl



telos brabant's centrum voor
duurzame ontwikkeling

Samenvatting

De monumentenzorg Nederland heeft de afgelopen twee decennia een ingrijpende verandering doorgemaakt. In de jaren negentig is de monumentenzorg verbreed naar het ruimtelijk domein en is het beginsel “*behoud door ontwikkeling*” geïntroduceerd. Met de beleidsvisie “Kiezen voor karakter” heeft meer recent opnieuw een verbreding plaatsgevonden en is een gebiedsgericht erfgoedbeleid gelanceerd. Daarin wordt gepleit om de monumentenzorg te verbinden met andere regionale ontwikkelingsopgaven op het terrein van economie, veiligheid en duurzaamheid. Ook wordt versterkt ingezet op de vermaatschappelijking van de erfgoedzorg en krijgen gemeenten, burgers en bedrijven meer ruimte voor de omgang met cultureel erfgoed. De overheid komt daarmee weliswaar op afstand te staan, maar zal zich niet volledig kunnen terugtrekken.

De vraag is hoe de gemeenten omgaan met die veranderende omstandigheden? Zijn lokale en regionale overheden ‘aangehaakt’ op het rijksbeleid? Hebben zij de beleidswijzigingen geïnternaliseerd en eigen gemaakt? Is hun organisatie voorbereid op de nieuwe rol? Waar worden knelpunten verwacht? Welke kennis is nodig? Deze vragen staan centraal in deze studie die Telos¹ heeft uitgevoerd in opdracht van de RCE naar de gemeentelijke herbestemmingspraktijk in drie krimpregio’s: Eemsdelta/Oost Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws Vlaanderen. Er is juist naar krimpgebieden gekeken omdat in deze gebieden de marktomstandigheden voor herbestemming moeilijker zijn dan in economische top-regio’s. Private partijen zijn minder snel bereid om te investeren, het aanbod van vastgoed is groter en de lagere koopkracht van de bevolking maakt de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid moeilijker. Tegelijkertijd hebben de gemeenten, door de teruglopende bevolkingsomvang, minder financiële armslag om herbestemming te ondersteunen.

Een rijke maar kwetsbare herbestemmingspraktijk

Het onderzoek laat zien dat iedere gemeente zo zijn eigen aanpak heeft ontwikkeld waarbij ze proberen ondanks de vaak geringe financiële middelen en beperkte menskracht met passie en creativiteit invulling te geven aan de

¹ Telos, het Brabants Centrum voor Duurzame Ontwikkeling maakt als universitair kenniscentrum duurzame ontwikkeling maatschappelijk hanteerbaar. Daarbij ligt de nadruk op het ontwerp, de inrichting en de monitoring van duurzame ontwikkelprocessen.

herbestemmingspraktijk. Tegelijkertijd moet (helaas) worden geconstateerd dat erfgoedzorg en het vermogen om herbestemming van erfgoed te realiseren in krimpgebieden een kwetsbare aangelegenheid is. Er zijn gemeenten waar de aandacht voor het erfgoed langzaam wegebt. In de eerste plaats omdat erfgoed(zorg) nog onvoldoende verankerd is in het krimpbeleid. Maar ook omdat gemeenten in krimpgebieden nog onvoldoende weten om te gaan met de actuele herbestemmingsvragen en er nog onvoldoende koppeling plaatsvindt met regionale economische vraagstukken en ontwikkelingsmogelijkheden. Dit is voor een deel het gevolg van de zwakke organisatiegraad van erfgoedzorg op gemeentelijk niveau.

Om de kwetsbaarheden in de erfgoedzorg en de herbestemmingspraktijk in het bijzonder op te kunnen vangen hebben krimpgebieden naar onze mening (tijdelijk) een extra steuntje in de rug nodig. Daarbij gaat het niet zo zeer om extra financiële middelen, maar vooral om steun bij het realiseren van een betere organisatie in en samenwerking tussen gemeenten onderling en met relevante stakeholders. Rijk, provincie en steuninstellingen zouden hun krachten moeten bundelen om de gemeenten op deze punten te ondersteunen. De ervaringen die daarbij worden opgedaan en de kennis die wordt ontwikkeld kan later, als de krimp zich ook in andere gebieden gaat manifesteren, gedeeld en beter benut worden.

Op basis van het onderzoek zijn vijf thema's te identificeren die van belang zijn voor de verdere ontwikkeling van de herbestemmingspraktijk op gemeenteniveau: versterking van de slagkracht van erfgoed door regionale samenwerking, het strategisch verbinden van erfgoed met regionale gebiedsagenda's, verschuiving van een top down naar een bottom up aanpak, de noodzaak van een (breed) afwegingskader voor de inzet van middelen en, last but not least, het belang van kennisontwikkeling en -uitwisseling.

Versterken slagkracht erfgoed door regionale samenwerking

De relatief zwakke positie van de gemeentelijke erfgoedzorg in relatie tot andere beleidsterreinen wordt deels verklaard door haar organisatiegraad. Al in 2011 gaf in een onderzoek van de Erfgoedinspectie meer dan de helft van de gemeenten aan onvoldoende capaciteit te hebben voor erfgoed- en monumentenzorg. De decentralisatie van het monumenten- en het omgevingsbeleid leidt tot taakverzwaring bij gemeenten. Gelijktijdig leiden de bezuinigingen en taakverzwaringen op andere terreinen ertoe dat gemeenten minder middelen (geld, mensen) kunnen of willen inzetten voor erfgoed. Dit tast zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht het vermogen en de slagkracht van gemeenten aan om de herbestemming van erfgoed goed op te pakken. Om de terugtrekkende beweging van de overheid op te vangen wordt vanuit het rijks- en provinciale beleid beleidsmatig ingezet op de vermaatschappelijking van de erfgoedzorg. In de praktijk blijken de gemeenten echter te worstelen met het vormgeven van die vermaatschappelijking.

Om de slagkracht van de gemeente te versterken kan regionale samenwerking worden opgetuigd. Niet alleen om efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen, maar ook om beter te kunnen aansluiten op relevante regionale sociaaleconomische ontwikkelingen. Op het terrein van erfgoed vindt er niet of nauwelijks regionale samenwerking plaats. In het krimpbeleid wordt weliswaar gewezen op de noodzaak tot het sluiten van regionale pacts, maar in de praktijk gaan deze vooral over de afstemming van voorzieningen en woningen. Erfgoed komt daarbij nauwelijks aan de orde. Er wordt tussen gemeenten weinig kennis en ervaringen uitgewisseld. Ze zijn niet op de hoogte van elkaars situatie of van elkaars plannen, maar ook niet van de gezamenlijke opgaven en kansen die er op regionale schaal bestaan. Er is dan ook geen samenhangende infrastructuur van erfgoed, die aansluit op de (economische) sterktes van de hele regio en bijvoorbeeld bijdraagt aan de versterking van toerisme en recreatie.

Die regionale samenwerking komt niet vanzelf tot stand. Om die van de grond te krijgen is in de eerste plaats een inhoudelijk verhaal nodig over de betekenis van erfgoed in en voor de regio, die de identiteit van het gebied versterkt en tegelijkertijd richting kan geven aan de regionale ontwikkeling (erfgoed als vector). In de tweede plaats is een onafhankelijke partij nodig die het proces van samenwerking ondersteunt en een 'derde ruimte' of platform creëert. De Rijksoverheid, provincies en steuninstellingen zouden hun krachten kunnen bundelen om in de krimpgebieden de ontwikkeling van het regionaal verhaal en de regionale samenwerking te ondersteunen.

Strategische verbinding van Erfgoed met gebiedsagenda's

In het onderzoek is gekeken naar de verbinding tussen erfgoed en het krimpbeleid van gemeenten en provincies. In alle onderzochte gemeenten, wordt krimp als een belangrijke maatschappelijke opgave gezien. Gemeenten trachten de krimp te begeleiden om daarmee de negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken. In alle drie onderzochte provincies staat krimp op de politieke agenda en is het ruimtelijk beleid afgestemd op de krimpproblematiek. In het algemeen bestaat het besef dat erfgoed een positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving en indirect aan het lokale en regionale vestigingsklimaat van bedrijven. Daarbij gaat het vooral om het belang van erfgoed voor het vergroten van de aantrekkelijkheid van de leefomgeving, de versterking van de regionale identiteit en recreatie en toerisme. Erfgoed is vanuit dat perspectief een 'factor' geworden in de omgevings-, ruimtelijke- en structuurvisies. De provincie Limburg heeft een en ander in haar 'ladder van duurzaamheid' wellicht het verst uitgewerkt. Daarin krijgen monumentale en beeldbepalende gebouwen extra ontwikkelrechten als het gaat om woningbouw. Daarnaast wordt erfgoed ingebed in plattelandsontwikkeling.

Vooralsnog beperkt het maken van de (gewenste) verbinding tussen erfgoed en ruimte zich tot het gemeentelijke schaalniveau. Het zou zinvol zijn om die verbinding ook op het schaalniveau van de regio te leggen door bijvoorbeeld te bepalen wat iconische monumenten zijn die het verhaal van de regio bepalen en

dragen. Daarmee wordt niet alleen de cultuurhistorische betekenis van erfgoed benadrukt, maar wordt tevens een basis gelegd voor een gemeenschappelijke regionale erfgoedstrategie. In het rapport *Werven en verbinden Krimp en erfgoed in Europa* worden vier functies benoemd die erfgoed kan vervullen: (1) als verbindend middel binnen de gemeenschap, (2) als wervend element om nieuwe ondernemers en bezoekers naar de regio te trekken, (3) als symbool van de (eigen) identiteit en (4) als voedingsbodem voor nieuwe economische activiteiten. De vraag is dan wat de kansrijke regionale agenda's zijn waaraan erfgoed gekoppeld zou kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld een krimpagenda zijn, zoals in het geval van IBA-Parkstad waar erfgoed verbonden is aan het ruimtelijk-economisch herstructureringsproces dat in de regio wordt uitgevoerd. In Zeeuws-Vlaanderen zou de koppeling bijvoorbeeld gemaakt kunnen worden met het kusttoerisme en in de Eemsdelta/Oost-Groningen met de Waddenzee als Werelderfgoed of de ontwikkeling van het platteland in relatie met de stad Groningen.

Het Rijk, de provincie, steun- en kennisinstellingen zouden de regio kunnen ondersteunen bij het gezamenlijk ontwikkelen van een verhaal dat erfgoed verbindt aan de ontwikkeling van de regio. Een verhaal dat het verleden met de toekomst verbindt, dat krachten in de gemeenschap mobiliseert en bijdraagt aan een collectieve ervaring van de opgaven waarvoor de regio staat. Voordeel van een dergelijke strategische aanpak is dat erfgoed op deze wijze meer zichtbaar wordt en een prominentere plek kan krijgen in de bestuurlijke regionale agenda's. Dat is uiteindelijk nodig om erfgoed als 'vector' te kunnen beschouwen en in te zetten om richting te geven aan de ontwikkeling van een regio.

Minder middelen dwingen tot scherpere keuzes: de noodzaak van een breed afwegingskader

Gemeenten maken soms, maar zeker niet altijd, inventarisaties van het aanwezige erfgoed. Daardoor hebben ze wel zicht op de aard en omvang van de erfgoedopgaven, maar zijn tegelijkertijd vaak huiverig om daaraan vervolgens beleidsmatige consequenties te verbinden. Dit hangt o.a. samen met het feit dat monumentenlijstjes de suggestie zouden kunnen wekken dat de overheid voor de monumenten op die lijst middelen ter beschikking stelt voor behoud.

Naarmate de middelen beperkter zijn, zal de overheid een nog scherper beeld moeten hebben welk erfgoed behouden zou moeten worden. Vandaaruit kan een keuze worden gemaakt welke monumenten men zou willen herbesteden én voor ondersteuning in aanmerking komen. Om die keuze te kunnen maken, is een brede(re) waardebeoordeling nodig die niet alleen oog heeft voor het cultuurhistorische belang van het gebouw, maar ook kijkt naar aspecten als de betekenis van het erfgoed voor de regio, het achterliggende verhaal, de (economische) gebruiksmogelijkheden en het maatschappelijk draagvlak. Een regionale afwegingskader kan behulpzaam zijn om meer geobjectiveerde en onderbouwde keuzes te kunnen maken welk erfgoed wel en welk niet voor herbesteding in aanmerking komt. Het moet uitdrukkelijk geen instrument zijn van één van de

overheden, maar het moet een instrument zijn dat door alle partijen gebruikt kan worden in de bepaling welk erfgoed belangrijk is voor de regio. Ook op het schaalniveau van een gebouw of complex is er behoefte aan een soort afwegingskader. Het herbestemmen van erfgoed vraagt immers bijna altijd om aanpassingen van en aan het gebouw en daarmee om het sluiten van compromissen tussen cultuurhistorische en andere belangen over wat wel en niet moet worden behouden.

Van top down naar bottom up, een kantelend perspectief

Herbestemming vraagt van de gemeente een andere aanpak dan bij traditionele vastgoedontwikkeling of het verstrekken van subsidies. Samenwerken en gezamenlijk optrekken met ondernemers, het ontwikkelen van nieuwe business modellen, het zoeken naar slimme financieringsvormen en het oplossen van allerlei bouwkundige problemen vraagt goed ingerichte herbestemmingsprocessen. In de praktijk blijkt het samenwerken met marktpartijen en het betrekken van bewoners vaak moeizaam te verlopen. Ook het samenspel tussen *eigenaar* en gemeente verloopt niet altijd soepel. Het lijkt erop alsof gemeenten de eigenaar vaak zien als een partij die bij de lokale overheid uitsluitend aanklopt voor geld of een vergunning. De samenwerking met *maatschappelijke organisaties* verloopt eveneens veelal moeizaam. Zo worden lokale heemkundekringen weliswaar door gemeenten gewaardeerd, maar lijken ze toch niet de sterke tegenkracht of partner te zijn om erfgoed op de politieke agenda geplaatst te krijgen. Uit interviews blijkt dan ook dat de heemkundekringen vinden dat ze door gemeenten als gesprekspartner niet altijd serieus genomen worden.

Vooraf in de provincies Groningen en Zeeland lijkt herbestemming veelal topdown georganiseerd te worden en is er nauwelijks aansluiting bij *ondernemers* en belangrijke dragers van de regionale economie, zoals de landbouw en industrie. Het aantal ontwikkelopties dat men ziet is beperkt: veelal wordt gezocht naar culturele bestemmingen zoals musea, podia en filmhuizen. De vertaling naar andersoortige business cases wordt vrijwel niet gemaakt. Herbestemming van monumenten wordt, zo lijkt het, eerst en vooral gezien als een vastgoedopgave waarbij het accent ligt op conserveren door middel van subsidies. De noodzaak om de herbestemming te financieren op basis van een andere, meer op commerciële leest geschoeide exploitatie werd lange tijd niet gezien.

Het belang van kennisontwikkeling én kennisuitwisseling over herbestemming: de behoefte aan een gelaagde kennisagenda.

Het nieuwe speelveld vraagt niet alleen veel menskracht van gemeenten, maar ook andere competenties van erfgoed professionals én nieuwe instrumenten. Zij zullen hun kennis van monumenten en cultuurhistorie niet alleen vaak anders moeten inbrengen, er is ook behoefte aan nieuwe kennis. De ontwikkeling van nieuwe kennis is dan ook een belangrijk hulpmiddel om de herbestemmingspraktijk te verbeteren. Uit de cases van de gemeentelijke herbestemmingspraktijken blijkt dat overal gezocht wordt naar nieuwe manieren (en dus ook

nieuwe kennis) om met herbestemming om te gaan. Tegelijkertijd blijkt dat als gevolg van de bezuinigingen veel aanwezige kennis en deskundigheid dreigt te verdwijnen. Het behouden én het vernieuwen van kennis heeft betrekking op drie verschillende soorten (lagen) kennis: instrumentele, evaluatieve en lerende kennis. Deze verschillende soorten kennis verhouden zich ieder op een andere manier tot het vraagstuk van herbestemming, kennen andere 'sets' van probleemeigenaren en hebben daardoor een eigen ontwikkeldynamiek. Elk verdient daarom een eigen, maar onderling verbonden, plaats in een kennisagenda. Instrumentele kennis kan heel goed worden gevoed door landelijke netwerken en kennisinstellingen. Ten aanzien van evaluatie kennis helpt het om uit te gaan van een (enigszins) gedeeld afwegingskader dat bijdraagt aan een gemeenschappelijke taal en wederzijds begrip tussen verschillende stakeholders. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van lerende kennis ligt primair bij de projecten in de regio. Het is de kunst om in de reflectie op die lokale of regionale praktijk ook de rol van overheden op de andere schaalniveaus te betrekken en de ervaringen daarvan met elkaar te delen en te vertalen in het nationale beleid.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	11
1 Inleiding	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Meervoudige waardecreatie	14
1.3 Vraagstelling en werkwijze	16
1.4 Opbouw rapport	17
2 De krimpgemeenten	19
2.1 Bevolkingsomvang en ligging	19
2.2 Sociaaleconomische positie	20
2.3 Erfgoedopgaven	21
3 Verbinding erfgoed met krimp en gebiedsontwikkeling	23
3.1 Regionale agenda's: krimp en gebiedsontwikkeling	23
3.2 Verbinding krimp en erfgoed in gemeenten	24
4 Slagkracht van gemeentelijk erfgoed- en monumentenzorg	29
4.1 Gemeentelijke organisatie	29
4.2 Ondersteuningsstructuur: provincie en steuninstellingen	31
4.3 Instrumenten voor herbestemming	33
5 Vermaatschappelijking in de praktijk	35
5.1 Samenwerking met maatschappelijke actoren	35
5.2 Inrichting en management van het herbestemmingsproces	37
6 Kennis van herbestemmen	41
7.1 Inleiding	43
7.2 Regionale samenwerking	44
7.3 Strategisch verbinden van erfgoed met gebiedsagenda's	45
7.4 Regionaal afwegingskader: minder middelen, scherpere keuzen	46
7.5 Versterken van het lerend vermogen en ontwikkelen van kennis	48

Literatuur	51
Bijlage 1: Lijst geïnterviewden	53

Voorwoord

In Nederland heeft zich in de voorbije periode een rijke praktijk ontwikkeld van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de herbestemming van erfgoed. Iedere gemeente heeft zo zijn eigen aanpak ontwikkeld waarbij ze ondanks de vaak geringe financiële middelen en beperkte menskracht proberen om met passie en creativiteit invulling te geven aan de herbestemmingspraktijk. Erfgoedzorg en het vermogen om herbestemming van erfgoed te realiseren, in het bijzonder in krimpgebieden, is een kwetsbare aangelegenheid. Naast de economische crisis met teruglopende investeringen, koopkrachtdaling en een haperende vastgoedmarkt (weinig vraag, veel leegstand) komt de terugloop van de bevolkingssomvang daar nog eens bovenop.

Tegelijkertijd verandert ook de bestuurlijke context waarin het erfgoedbeleid gestalte moet krijgen. De decentralisatie van het monumenten- en het omgevingsbeleid leidt zondermeer tot taakverzwaring bij gemeenten. Gelijktijdig leiden de bezuinigingen en taakverzwaringen op andere terreinen er toe dat gemeenten minder middelen (geld, mensen) kunnen of willen inzetten voor erfgoed. Dit tast zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht het vermogen of de slagkracht van gemeenten aan om de herbestemming van erfgoed goed op te pakken. Bovendien worstelen gemeenten met het vormgeven van de vermaatschappelijking die vanuit het rijks- en provinciale beleid wordt gewenst om op deze wijze de terugtrekkende beweging van de overheid op te vangen. Dit alles gaat echter niet vanzelf. Gemeenten zijn nog zoekende naar hun nieuwe rol. In de voorliggende studie staat de zoektocht van krimp gemeenten om inhoud te geven aan die nieuwe en veranderende rol op het terrein van herbestemming van monumentaal cultureel erfgoed centraal.

Velen hebben ons geholpen in onze eigen zoektocht naar informatie. Hebben ons deelgenoot gemaakt van hun positieve en negatieve ervaringen en hebben hun kennis met ons willen delen. Hebben ons geïnspireerd met hun enthousiasme en creativiteit in het vinden van soms onorthodoxe oplossingen voor lokale en regionale herbestemmingsopgaven. In al hun verscheidenheid hebben ze allemaal één ding gemeen en dat is hun liefde voor en betrokkenheid bij 'hun' cultureel erfgoed en de betekenis daarvan voor lokale en regionale identiteit. We zijn al deze mensen zeer erkentelijk voor de tijd en de moeite die ze hebben genomen om met ons te willen spreken tijdens de interviews dan wel door naar de

twee levendige en drukbezochte werkconferenties te komen en ons feedback te geven op de voorlopige resultaten van ons onderzoek. Een woord van dank ook aan Lodewijk (van Roij) en de beide 'Franken' (Strolenberg en Altenburg) voor hun positieve en constructief-kritische begeleiding.

We hopen dat ons onderzoek een bijdrage zal leveren aan het denken en gesprek over de wijze waarop op lokale en regionale schaal in krimpgebieden invulling gegeven moet worden aan de noodzakelijke herbestemmingspraktijk. Een gesprek waarin samenwerking (tussen overheden, eigenaren, bewoners, professionals, ondernemers etc.) en samen zoeken naar oplossingen centraal staat. Een gesprek waarin gezocht wordt naar strategische verbindingen van de erfgoedagenda met gebiedsagenda's én waarin meervoudige waardecreatie centraal staat.

Tilburg, 31 augustus 2015

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In de jaren negentig is het besef ontstaan dat monumentaal erfgoed bijdraagt aan de ontwikkeling van steden en dorpen. In het Belvédère programma is voor het eerst een brug geslagen tussen de tot dan toe vooral op de behoud gerichte erfgoedsector en de ruimtelijke ordening. Erfgoed wordt vanaf dan niet langer als een losstaand gegeven gezien, maar als een factor die een kwaliteitsimpuls kan geven aan ruimtelijke opgaven zoals de groei van de steden, de waterberging, de natuurontwikkeling en de revitalisering van het platteland. De inbedding van erfgoed in ruimtelijk ontwikkeling heeft de erfgoedsector een stevigere positie gegeven. Parallel daaraan is duidelijk geworden dat monumentaal erfgoed niet alleen behouden kan worden door het te conserveren, maar ook door nieuwe gebruiksfuncties te ontwikkelen. Dit beginsel “*behoud door ontwikkeling*” heeft veel losgemaakt en geleid tot nieuwe aanpakken en instrumenten (Saris, 2013). In de Modernisering van de Monumentenzorg (Momo, 2009) is deze behoud-door-ontwikkelingsgedachte verder geformaliseerd en juridisch verankerd (erfgoedzorg als onderdeel van RO).

In de beleidsvisie “Kiezen voor karakter” is een gebiedsgericht erfgoedbeleid gelanceerd en wordt monumentenzorg verbonden met andere ruimtelijke ontwikkelingsopgaven zoals economie, veiligheid en duurzaamheid. Voor de gebiedsgerichte benadering is gekozen om zo beter in te kunnen spelen op de opgaven die in de regio spelen en om burgers en bedrijven meer ruimte te geven in de omgang met cultureel erfgoed. De overheden komen daarmee meer op afstand te staan en van hen wordt vooral helderheid verwacht over hun nieuwe rol en de beleidsinstrumenten die zij daarbij kunnen en willen inzetten. Hoewel er naar gestreefd wordt om de zorg voor het monumentale erfgoed zoveel mogelijk bij de huidige eigenaren en gebruikers te beleggen, bestaat het besef dat dit niet altijd kan. “Er zijn erfgoedopgaven die de draagkracht of de kennis van de gebruikers en de eigenaren te boven gaat. Op zulke momenten komt de overheid in beeld: aanvullend op de rol van eigenaren en particuliere initiatiefnemers”. In het kader van het plattelandsbeleid is de gewenste rol van de overheid ook wel getypeerd met “Afstand en betrokkenheid”. Dat wil zeggen geen ‘laissez faire’ houding waarbij alles wordt overgelaten aan de markt, maar ook niet alles overnemen van de samenleving (Horlings, Haarmann en Hinssen, 2009). Hoe de overheden die

rol met betrekking tot het erfgoed moeten invullen is nog niet uitgekristalliseerd. Gezocht wordt naar manieren om een gebiedsgerichte erfgoedzorg in de praktijk te brengen.

Gaandeweg is er een mozaïek ontstaan van gemeentelijke herbestemmingspraktijken met regionale verschillen. In krachtige economische regio's met een grote vraag naar vastgoed (in vakjargon programma), zijn private partijen eerder geneigd te investeren in cultureel erfgoed dan in krimpgebieden en is de rol van de overheden ook anders. In krimpgebieden zijn de mogelijkheden en bereidheid van private partijen om te investeren vaak geringer en is tegelijkertijd het aanbod van vastgoed groter (leegstand). De lagere koopkracht van de bevolking bemoeilijkt het zoeken naar nieuwe rendabele gebruiksfuncties. Ook hebben de gemeenten, door de teruglopende bevolkingsomvang, minder inkomsten en minder financiële armslag om herbestemming te ondersteunen.

Kortom: in krimpgebieden komt de problematiek van herbestemmen scherper aan het licht en lijkt er sprake te zijn van een vicieuze cirkel. De rijksoverheid wil daarop inspelen door partijen in de regio meer ruimte te geven. Dat beleid dat in 2011 is ingezet, loopt echter voor op de lokale praktijken en er is bij de implementatie, zoals overigens altijd het geval is, sprake van een 'time lag' (Hill en Hupe, 2002). Dat roept spanningen op. Zeker wanneer diezelfde Rijksoverheid zich ook nog eens meer en meer terugtrekt. Ze verwacht steeds meer van lokale/regionale overheden, zonder dat helder is of deze in voldoende mate voorbereid zijn op hun nieuwe rol en taak. De centrale vraag is hoe gaan de gemeenten om met die veranderende omstandigheden? Zijn lokale en regionale overheden 'aangehaakt'? Hebben zij de beleidswijzigingen geïnternaliseerd en eigen gemaakt? Is hun organisatie voorbereid op de nieuwe rol? Waar worden knelpunten verwacht? Welke kennis is nodig?

Om daar een beter zicht in te krijgen heeft de RCE aan Telos opdracht verleend voor een studie naar de gemeentelijke herbestemmingspraktijken in krimpgebieden. De voorliggende studie beoogt de ervaringen met de zich ontwikkelende herbestemmingspraktijken en de daarbij optredende spanningen in beeld te brengen en wil na te gaan of het beleid verloopt zoals verwacht. Leren staat daarbij voorop. We spreken in deze ook wel van een ex-durante beleidsevaluatie of 'learning by doing' om in het verlengde daarvan na te gaan waar bijsturing nodig en gewenst is. Daarbij hebben wij het perspectief van duurzame ontwikkeling gehanteerd waarbij waardecreatie en samenwerking centraal staat.

1.2 Meervoudige waardecreatie

Het behoud van cultuurhistorische waarden is van oudsher het vertrekpunt in de monumentenzorg. Relatief nieuw is dat daarbij gezocht wordt naar synergie met andere sectoren om die cultuurhistorische waarden te behouden. Het zoeken naar die verbanden heeft tot doel om tot meervoudige waardecreatie te komen. Dit sluit nadrukkelijk aan bij het perspectief van duurzaamheid dat Telos hanteert bij regionale gebiedsontwikkelingsprocessen: economische, ecologische en sociaal-culturele gebiedswaarden moeten in onderling verband versterkt en voor

toekomstige generaties behouden worden. Om die waarden op te kunnen sporen en productief te maken is betrokkenheid van verschillende maatschappelijke actoren nodig. Dit laatste sluit aan bij het streven naar de vermaatschappelijking die is ingezet in het huidige erfgoedbeleid.

Vermaatschappelijking heeft een steeds belangrijkere plaats gekregen, de overheid ziet zichzelf niet langer als de enige 'hoeder van ons erfgoed'. Het besef dat burgers en bedrijven een sterkere rol moeten spelen en de overheid terug moet treden is de laatste decennia sterk gegroeid. Die tendens zien we ook op andere terreinen waarin begrippen als participatie samenleving, stakeholder participatie, co-creatie, open source innovatie, triple- of quadruple helix de noodzaak illustreren om in nieuwe samenwerkingsverbanden het ontwikkelvermogen en de veerkracht van de samenleving te versterken.

Ook voor gemeenten is de opgave nadrukkelijker te zoeken naar mogelijkheden om burgers en bedrijven te betrekken bij het (behoud en ontwikkelen van) erfgoed. Dat gaat niet vanzelf en vereist de nodige inspanningen en gedragsveranderingen van bestuurders en hun ambtelijke organisatie. Dit veranderingsproces gaat gepaard met de nodige onzekerheden. Zijn burgers, bedrijven en kennisinstellingen wel bereid en in staat om een bijdrage te leveren aan de instandhouding van erfgoed? Zien bedrijven mogelijkheden om nieuwe inkomsten te genereren op basis van erfgoed en is men bereid daarin risicodragend te investeren? Welke mogelijkheden hebben particuliere eigenaren zelf? Ook de stelselwijzigingen en de bezuinigingen bij de (rijks)overheid zijn een bron van onzekerheid en doen een beroep op het innovatievermogen van gemeenten. Het vergroten van dit vermogen en de ontwikkeling van nieuwe praktijken is dé opgave voor de komende jaren. De vraag is hoe het rijk, provincies, steun- en kennisinstellingen die noodzakelijke en gewenste innovatie gezamenlijk kunnen ondersteunen?

Parallel aan de vermaatschappelijking van overheidstaken heeft de economische crisis om zich heen gegrepen met ingrijpende gevolgen voor de vastgoedmarkt, bankensector, investeringen van bedrijven en overheidsfinanciën. Vóór de crisis was ontwikkeling van vastgoed relatief eenvoudig. Er was voldoende investeringsgeld beschikbaar en de behoefte aan nieuw vastgoed leek oneindig. De herbestemming van cultureel erfgoed was in die periode relatief eenvoudig te financieren door behoud van erfgoed te koppelen aan de ontwikkeling van woningen en kantoren. Dit is vergelijkbaar met de "rood voor groen" strategie waarbij (de groene) natuurontwikkeling gefinancierd kon worden met behulp van (de rode) vastgoedontwikkeling. Als gevolg van de economische crisis en de stagnatie in de vastgoedmarkt echter is de bereidheid om te investeren in vastgoed fors gedaald en moet derhalve gezocht worden naar nieuwe verdienmodellen. In krimpgebieden was daar door de teruglopende bevolkingsgroei al langer sprake van. In combinatie met de economische crisis worden de effecten van stagnatie en achteruitgang in deze gebieden versterkt (Hospers en Verheul, 2014). Een kleinere en vergrijzende bevolking leidt tot lagere inkomsten voor gemeenten en hogere kosten voor bijvoorbeeld de zorg. Voor bedrijven betekent dit veelal dat zij

te maken hebben/krijgen met een kleinere afzetmarkt. De noodzaak om in krimpgebieden anders om te gaan met herbestemming van erfgoed dan in economisch krachtigere regio's is evident. Krimp heeft overigens niet alleen negatieve kanten. Het kan ook gezien worden als een kans voor vernieuwing en herstructurering. De kennisagenda "erfgoed en ruimte" ziet de herwaardering van erfgoed in een krimpgebied ook als kracht of vector die richting kan geven aan regionale ontwikkeling. Deze verbreding en dynamisering van het erfgoedbeleid kan getypeerd worden met de begrippen *sector*, *factor* en *vector*. Tot eind jaren negentig heeft de monumentenzorg zich ontwikkeld tot een eigenstandige sector die tot doel had waardevolle monumentale object te behouden (conserveren). Aan het einde van jaren negentig is men het erfgoed gaan beschouwen als factor in het ruimtelijk beleid. In het kader van de Nationale Onderzoeksagenda Erfgoed en Ruimte wordt erfgoed beschouwd als een richtinggevend element in de ruimtelijke ontwikkeling (Janssen, Luiten, Renes en Rouwendal, 2014).

1.3 Vraagstelling en werkwijze

Vraagstelling

Bovenstaande schets van de maatschappelijke ontwikkelingen vormt de context voor het voorliggende onderzoek. Daarin staat de volgende vragen centraal:

- Op welke wijzen geven (lokale en regionale) overheden in krimpgebieden invulling aan de veranderende beleidsopgaven op het terrein van herbestemming van cultureel erfgoed tegen de achtergrond van de veranderende maatschappelijke, economische en bestuurlijke context?
- Op welke wijze vindt in deze nieuwe en zich ontwikkelende beleidspraktijk "productie" van nieuwe kennis plaats en hoe kan het proces van kennisdeling bevorderd worden?

Werkwijze

Om bovenstaande vragen te beantwoorden hebben wij drie krimpregio's geselecteerd: Eemsdelta/Oost Groningen, Parkstad Limburg en Zeeuws Vlaanderen. In ieder van deze drie regio's hebben we vervolgens 2 of 3 gemeenten geselecteerd waarvan we de herbestemmingspraktijk in de vorm van casestudies nader onder de loep hebben genomen. Deze gemeenten zijn Appingedam en Delfzijl in de regio Eemsdelta/Oost Groningen), Hulst, Sluis en Terneuzen in Zeeuws Vlaanderen en Heerlen, Landgraaf en Voerendaal in de regio Parkstad Limburg.

Om een globaal beeld te krijgen van de nieuwe beleids- en ontwikkelpraktijk in die regio's en gemeenten is eerst een documentanalyse uitgevoerd. Daarin hebben we ons geconcentreerd op lokale en regionale beleidsstukken, visies en literatuur over herbestemming. Aansluitend zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten, steuninstellingen van de provincies en ondernemers om een beter zicht te krijgen op de feitelijke herbestemmingspraktijk. Bijlage 1 bevat de lijst van geïnterviewde personen. Dat leverde een rijk beeld (een mozaïek) op van herbestemmingspraktijken. Vanuit het hierboven beschreven perspectief van meervoudige waardecreatie en gebiedsontwikkeling zijn aanknopingspunten en

aanbevelingen gedestilleerd voor bijsturing van het beleid. Daarbij hebben we in het bijzonder naar de rol van kennis gekeken.

Op basis van de casestudies is een werkdocument opgesteld dat als input heeft gediend voor twee interactieve werkconferenties in Oisterwijk (12 maart 2015) en Veenhuizen (16 maart 2015). In die bijeenkomsten zijn de resultaten van ons onderzoek en van het internationale onderzoek “Erfgoed als troef” besproken met mensen uit de drie regio’s. Daarbij is getoetst of onze bevindingen gedeeld werden en zijn onze aanbevelingen besproken. De uitkomsten van deze werkconferenties zijn vervolgens verwerkt in dit eindrapport.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de onderzochte gemeenten geïntroduceerd en wordt ingegaan op de demografische ontwikkeling, de sociaaleconomische positie en de erfgoedopgaven. Hoofdstuk 3 gaat in op de wijze waarop gemeenten in beleid en praktijk de verbinding leggen tussen erfgoed, gebiedsontwikkeling en krimp. In hoofdstuk 4 staat het organisatievermogen van gemeenten centraal. In welke mate zijn zij toegerust om het gebiedsgerichte beleid dat in Den Haag is vastgesteld uit te voeren en hoe worden zij daarbij ondersteund door provincies en hun steuninstellingen? In dit hoofdstuk wordt tevens een overzicht gegeven van de instrumenten die de onderzochte gemeenten bij herbestemming inzetten. Hoofdstuk 5 gaat over vermaatschappelijking en samenwerking bij herbestemming. Hoewel de samenwerking met eigenaren en marktpartijen cruciaal is, gaan we ook in op de samenwerking met andere gemeenten in de regio, maatschappelijke organisaties en inwoners. Uit de gesprekken die wij met de gemeenten hebben gevoerd bleek dat ze zoekende zijn naar de rol die ze kunnen vervullen. Daarbij doen zich vele procesvragen voor. Deze vragen hebben we als kennisvragen aan het slot van dit hoofdstuk geformuleerd. De meer instrumentele kennisvragen komen in hoofdstuk 6 aan bod. In het slothoofdstuk worden nog een aantal aanbevelingen gedaan.

2 De krimpgemeenten

De acht geselecteerde gemeenten zijn niet zondermeer met elkaar te vergelijken. Ze verschillen in omvang, mate van verstedelijking, ligging en sociaaleconomische positie. De overeenkomst tussen de onderzochte gemeenten is dat ze allemaal in krimpregio's liggen.

2.1 Bevolkingsomvang en ligging

In de afgelopen vijftien jaar hebben de meeste Nederlandse gemeenten te maken gehad met bevolkingsgroei. In ongeveer één op de tien gemeenten is het inwonertal behoorlijk gekrompen (met meer dan 2,5 %). De gemeenten die nu te maken hebben met de sterkste krimp liggen diep in het zuiden en hoog in het noorden. De verwachting is dat de komende vijftien jaar in één op de vier gemeenten in de rest van Nederland de bevolkingsomvang met meer dan 2,5% gaat krimpen. Maar ook voor die periode geldt dat de gemeenten met de sterkste bevolkingskrimp in het diepe zuiden en uiterste noorden gelegen zijn.

In de onderstaande tabel wordt van de onderzochte gemeenten de bevolkingsomvang, de (gerealiseerde en verwachte) krimp en de mate van verstedelijking weergegeven. De bevolkingsomvang en de daarop gebaseerde gemeentelijke grootte klasse kan ook gezien worden als een indicator voor de omvang van de gemeentelijk organisatie. De mate van verstedelijking is relevant voor de mogelijkheden voor herbestemming omdat in een stedelijk gebied de vraag naar ruimte en de mogelijkheden om nieuwe functies te creëren veelal groter is dan in het landelijk gebied. Ook de ligging van de gemeente ten opzicht van andere stedelijke gebieden is in dat opzicht relevant.

Tabel 1 Bevolkingsomvang en verstedelijking 2014.

	Totale bevolking	Krimp 1997-2012	Krimp tot 2012-2027	Gemeente grootte klasse	Verstedelijking
Appingedam	12.064	2,1 %	6,4 %	Klein	Weinig stedelijk
Delfzijl	25.698	13,9 %	18,8 %	Middelklein	Weinig stedelijk
Hulst	27.388	+1,8 %	7,1 %	Middelklein	Niet stedelijk
Terneuzen	54.709	1,5 %	4,1 %	Middelklein	Weinig stedelijk
Sluis	23.820	1,8 %	17,8 %	Middelklein	Niet stedelijk
Heerlen	88.259	7,4 %	7,7 %	Middelgroot	Sterk stedelijk
Landgraaf	37.573	8,4 %	4,2 %	Middelklein	Matig stedelijk
Voerendaal	12.454	3,5 %	6,8 %	Klein	Weinig stedelijk

Bron: CBS en CBS/PBL-regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2014.

Alle drie de krimpgebieden liggen ten opzichte van de Nederlandse Randstad perifeer. In Groningen en Zeeland gaat het om plattelandsgemeenten met een lage graad van verstedelijking. Voor de Groningse gemeenten geldt dat ze alleen de stad Groningen als grote stad in hun directe nabijheid hebben liggen die een sterk aanzuigende (kannibaliserende) werking heeft op haar regionale omgeving. Aan de Duitse kant van de grens zijn op korte afstand geen grotere stedelijke agglomeraties aanwezig. Voor de Zeeuws Vlaamse gemeenten geldt dat ze ten opzichte van de rest van Nederland zeer geïsoleerd liggen, maar wel een sterke agglomeratie als achterland hebben met grote gemeenten als Antwerpen, Gent en Brugge op korte afstand. De Zuid-Limburgse gemeenten liggen in het stedelijke gebied van Parkstad. Zo kan een landelijke gemeente als Voerendaal gebruik maken van de voorzieningen van de buurgemeente Heerlen. Parkstad ligt op haar beurt weer in de nabijheid van dichtbevolkte gebieden in Duitsland zoals Aken (meer dan een half miljoen inwoners binnen een straal van 30 km) en de grote metropolen Düsseldorf en Keulen. De ligging van de gebieden is van belang voor de economische ontwikkeling van de regio en de nabijheid van afzetmarkten.

2.2 Sociaaleconomische positie

Voor de economische herbestemmingsmogelijkheden is ook de sociaaleconomische situatie in de gemeenten in termen van koopkracht, werkloosheid en bedrijvigheid van belang. Krimpregio's associëren we doorgaans met achterstandsgebieden. Om de sociaaleconomische situatie van de onderzochte gemeenten te duiden, hebben we gebruik gemaakt van gegevens uit de Nationale Monitor gemeentelijke duurzaamheid (Telos, 2014). Hierin zijn alle 403 Nederlandse ge-

meenten onderling met elkaar vergeleken, op basis van een set van 90 indicatoren. In onderstaande tabel wordt de positie van de 8 onderzochte gemeenten ten opzichte van alle andere Nederlandse gemeenten weergegeven met rangscores. De best scorende gemeente heeft de score 1 en laagste 403. Wij hebben ons hier beperkt tot de resultaten voor het sociaal-culturele en economisch domein. Het overzicht laat zien dat de onderzochte krimpgemeenten op sociaal-cultureel terrein en in mindere mate op economisch terrein een achterhoede positie innemen.

Tabel 2 Rangscores sociaal-cultureel en economisch kapitaal.

Gemeente	Sociaal-cultureel	Economie
Appingedam	287	306
Delfzijl	388	111
Hulst	306	371
Heerlen	400	60
Landgraaf	371	247
Sluis	296	305
Terneuzen	376	164
Voerendaal	193	165

Bron: Telos (2014).

2.3 Erfgoedopgaven

Om de herbestemmingspraktijk te kunnen duiden is het uiteraard van belang zicht te hebben op de aanwezige monumenten en de aard van de erfgoedopgaven waarvoor de verschillende gemeenten staan. Tabel 3 laat de monumentenvoorraad en de erfgoedopgaven in de 8 onderzochte krimpgemeenten zien.

Tabel 3 Monumentenvoorraad en erfgoedopgaven in de 8 krimpgemeenten.

Gemeente	Rijksmonumenten ²	Stads- en dorpsgezichten	Gemeentelijk monument ¹⁾	Opgave erfgoed
Appingedam	76	3	20	Kerken Schade aardbevingen
Delfzijl	111	3	23	Identiteit Delfzijl Molens Agrarisch erfgoed Schade aardbevingen
Heerlen	148	5	1	Versterken identiteit Kerken Stadsgezichten
Landgraaf	173	3	0	Icoon-project Linten met voormalige detailhandel Dorpsgezichten (mijnkoloniën) Kerken
Voerendaal	98	1	0	Toerisme en erfgoed Kerken Agrarisch erfgoed
Terneuzen	73	0	153	Maritiem erfgoed Veel gebouwen volgelvrije (geen status) Agrarisch erfgoed
Sluis	209	1	0	?
Hulst	103	1	0	Kerken Toerisme Agrarisch erfgoed

Bron: Monumententest 2013 en Erfgoedmonitor.

Het overzicht laat zien dat in alle gemeente erfgoed aanwezig is waarbij opvalt dat Sluis veel Rijksmonumenten bezit en Terneuzen juist heel veel gemeentelijke. Het vraagstuk van beschermde stads- en dorpsgezichten lijkt minder te spelen in Zeeuws Vlaanderen. Voor het Eemsgebied/Oost Groningen is, waar het gaat om de erfgoedopgaven, de schadeproblematiek als gevolg van aardbevingen opvallend. De problematiek van leegstaande kerken en agrarisch erfgoed is tamelijk generiek en speelt in iedere regio.

² <https://erfgoed.databank.nl/jive/>

3 Verbinding erfgoed met krimp en gebiedsontwikkeling

In de beleidsvisie op erfgoed en ruimte “Kiezen voor karakter” plaatst het kabinet de cultuurhistorische belangen die van nationale betekenis zijn in een gebieds- en ontwikkelingsgerichte context. Hiermee kan worden ingespeeld op de ruimtelijke variëteit van het Nederlandse landschap dat getypeerd wordt als *Waterland* (strijd tegen water), *Stedenland* (relatief sterke verstedelijking van Nederland), *Kavelland* (landbouw) en *Vrijland* (handel en autonomie). Om die karakteristieken te behouden is een effectief gebiedsgericht erfgoedmanagement nodig waarin de erfgoedopgaven verbonden worden met de ruimtelijke, culturele- en economische opgaven van het gebied.

Een andere reden om voor de verschillende regio's een specifieke aanpak te hanteren is het verschil in ontwikkelingsmogelijkheden tussen economische topgebieden en krimpregio's. De verwachting is dat in economische topgebieden voldoende nieuwe functies te vinden zullen zijn voor erfgoed. Krimpregio's zullen, omdat de markt kleiner wordt, sneller worden gedwongen onorthodoxe keuzes te maken over het erfgoed dat men wil herbestemmen. Een gebiedsgerichte benadering biedt meer handvatten om de schaarse ruimtevrage te kunnen verbinden met de instandhouding van waardevol en karakteristiek erfgoed. De vraag is of en zo ja in welke mate er in de huidige herbestemmingspraktijk sprake is van regionalisering en hoe de verbinding met de krimpagenda wordt gelegd?

3.1 Regionale agenda's: krimp en gebiedsontwikkeling

In alle drie onderzochte provincies staat krimp op de politieke agenda en is het ruimtelijk beleid afgestemd op de krimpproblematiek. Het belang van erfgoed voor andere beleidsterreinen wordt onderschreven en krijgt een plaats in omgevings-, ruimtelijke- en structuurvisies. Daarbij gaat het vooral om het belang van erfgoed voor de aantrekkelijkheid van de leefomgeving en de versterking van de regionale identiteit. Erfgoed wordt met name ingebed in plattelandsontwikkeling en gezien als mogelijkheid ter versterking van recreatie en toerisme.

In de provincie Limburg is duidelijk sprake van regionalisering waarbij voor Zuid-Limburg - waar krimp het sterkste speelt - het dynamisch voorraadbeheer (*de*

ladder van duurzaamheid) wordt ingezet (POL, 2014). Daarin krijgen monumentale en beeldbepalende gebouwen extra ontwikkelrechten als het gaat om woningbouw. Het geven van extra ontwikkelruimte is belangrijk bij herbestemmen. Daarnaast wil de provincie ook via experimenten, flexibele planvormen en tijdelijke bestemmingen (MaastrichtLab en via de IBA Parkstad) nieuwe aanpakken zoeken voor leegstand en krimp. Daarbij wordt nadrukkelijk een relatie gelegd met monumentaal erfgoed.

De provincie Groningen heeft algemene richtlijnen voor de krimpproblematiek geformuleerd. In het actieplan “Kijk op krimp” is het belang van cultureel erfgoed benoemd. De provincie onderkent dat het monumentaal erfgoed in krimpgebieden in de gevarenszone ligt en stimuleert de gemeenten om het behoud van erfgoed op te nemen in de krimpplannen. In de gemeente Marne is daartoe een pilotproject uitgevoerd om in de praktijk ervaring op te doen met het leggen van relaties tussen krimp en erfgoed. Op basis van cultuurhistorische analyses en een inventarisatie van kansen en bedreigingen zijn uitgangspunten voor een toekomstvisie en/of landschapsonwikkelingsplan opgesteld.

In de provincie Zeeland wordt in de kripmpagenda geen specifieke aandacht geschonken aan erfgoed. Hoewel er in het beleid wordt gesproken over “het zoeken van economische dragers voor een duurzame toekomst van cultuurhistorisch erfgoed” is er in de uitvoering geen inbedding in andere werkdomeinen. Wel worden door de provincie overkoepelende iconische projecten geïnitieerd zoals de Staat-Spaanse linie en het Streekmuseum in Axel. Erfgoed wordt vooral gezien als gemeentelijke opgave, waarbij de provincie voor het landelijk gebied een faciliterende rol vervult.

3.2 Verbinding krimp en erfgoed in gemeenten

In de beleidsdocumenten van de onderzochte gemeenten wordt het belang van cultuur en erfgoed wel benoemd. Daarbij worden de richtlijnen en beschrijvingen vanuit provinciale beleidsstukken overgenomen en wordt in algemene termen verwezen naar de lokale uniciteit. Dit wordt – op papier althans – niet verder geoperationaliseerd. Er worden nauwelijks afwegingskaders met criteria gebruikt voor het benoemen van het belang van het aanwezige monumentaal erfgoed. De gemeentelijke praktijk is meestal ad hoc en gebaseerd op creatieve ambtenaren en bestuurders die mogelijkheden zoeken om erfgoed te behouden. Dat is overigens niet verwonderlijk gezien de geringe en steeds verder afnemende omvang van personele en financiële middelen op gemeenteniveau. Een positieve uitzondering daarop zijn de SWOT-analyses van de gemeenten Heerlen en Terneuzen.

Gemeenten maken inventarisaties van het aanwezige erfgoed waardoor ze wel zicht hebben op de aard en omvang van de erfgoedopgaven, maar verbinden daar vervolgens geen consequenties aan. Dit gebeurt vooral omdat ze geen verwachtingen willen wekken bij eigenaren over het mogelijk subsidiëren van restauratie en onderhoud. Het besef dat gemeenten weinig middelen kunnen

inzetten leidt er toe dat de ambities naar beneden worden bijgesteld en er voor een pragmatische aanpak wordt gekozen.

Het grootste deel van de gemeenten die over een structuurvisie beschikt (77%) besteedt daarin aandacht aan erfgoed (Erfgoedinspectie, 2012). Alle onderzochte gemeente leggen beleidsmatig een koppeling tussen ruimtelijke ordening/ontwikkeling en monumentaal erfgoed. Overigens bestaan over het opnemen van cultuurhistorie in bestemmingplannen tegengestelde opvattingen. De ene stroming wijst er op dat dit noodzakelijk is om monumenten te beschermen, de andere stroming benadrukt juist het feit dat strenge, inflexibele voorschriften de herbestemming van monumenten bemoeilijken. In randvoorwaardelijke zin wordt gewezen op de beperkte financiële en personele middelen van gemeenten om deskundig toezicht te houden en bouw- en cultuurhistorische onderzoeken uit te voeren.

Bij de herbestemming van monumenten wordt vaak gezocht naar culturele bestemmingen zoals musea, podia en filmhuizen. Daarbij wordt het gevaar van (oneerlijke) concurrentie met bestaande culturele activiteiten wel onderkend. Bijna overal worden verbanden gelegd met de ontwikkeling van recreatie en toerisme. Per saldo echter lijkt het aantal ontwikkelopties dat men ziet beperkt. De vertaling naar andersoortige business cases wordt vrijwel niet gemaakt. Een verklaring voor deze beperkte scope zou gelegen kunnen zijn in het feit dat andere economische activiteiten minder profijt hebben van huisvesting in een karakteristiek gebouw. De herbestemming van monumenten wordt, zo lijkt het, eerst en vooral gezien als een vastgoedopgave gezien waarbij het accent ligt op conserveren door middel van subsidies. De noodzaak om de herbestemming te financieren op basis van een andere, meer op commerciële leest geschoeide exploitatie werd lange tijd niet gezien.

Vanuit groei naar krimp: een omslag in denken

De 'begeleidende strategie' van krimp wordt breed gesteund. Dit betekent een omslag in het denken die als volgt is samen te vatten:

Van groei...	naar krimp
Bestrijden	Accepteren en begeleiden
Nieuwbouw	Hergebruik / sloop
Groei / schaarste	Krimp / surplus
Mensen aantrekken	Bewoners behouden
Schaalvergroting	Menselijke schaal
Meer / kwantiteit	Beter / kwaliteit / revitalisering
Lokaal	Regionaal
Competitie	Samenwerken, delen
Confectie	Maatwerk
Planologie	PlaNOlogie** / improviseren / experimenteren
Overheid / projectontwikkelaars	Burgerparticipatie
Randvoorwaarden	Eigen kracht
Bovenaf	Onderop

Bron: <http://www.kennisbankherbestemming.nu/kennisdossiers/krimp-en-erfgoed>

** Bas Breman (Alterra-WUR)

Een belangrijke vraag in ons onderzoek is of er in gemeenten interessante praktijken ontstaan waarin krimp en erfgoed met elkaar verbonden worden c.q. zijn. In het onderstaande overzicht staan de meest in het oog springende voorbeelden:

- **Heerlen:** De culturele identiteit en het behoud van monumentaal erfgoed speelt in de gemeente Heerlen een belangrijke rol. Erfgoed wordt gezien als drager van de identiteit van het gebied dat na de sluiting van de mijnen door sloop is verdwenen (de Groot, 2014). Met de in 2006 ingezette 'culturele lente' is de gemeente Heerlen een nieuwe weg ingeslagen. Het uitgangspunt is dat cultuur – waaronder identiteit en historie – samen met de ruimtelijke kwaliteit belangrijke factoren zijn voor de stedelijke dynamiek en de economie van de stad. De 'culturele lente' heeft in de stad aantoonbaar tot resultaten geleid. Een van de speerpunten daarin was de herontwikkeling van Glaspaleis Schunck tot Cultureel Centrum. Ondanks de crisis gaat de gemeente voort op het ingezette ontwikkelpad. In 2015 organiseert Heerlen samen met maatschappelijke partners het "Jaar van de mijnen". Via de IBA Parkstad wordt een impuls gegeven aan de ruimtelijke en economische structuurversterking.
- **Landgraaf:** ook daar is versterking van de identiteit en van de ruimtelijke en economische structuur een belangrijk thema bij de omgang met krimp. Naast de herstructurering van de woonomgeving zet Landgraaf via IBA Parkstad in op twee speerpuntprojecten. Het eerste project is de herbouw van het slot

Schaesberg. Dit is een leerproject waar mensen met afstand tot de arbeidsmarkt het vak van restaurateur leren. Naar analogie van de Batavia in Lelystad wordt gebruik gemaakt van traditionele bouwmethoden uit de 17e eeuw en authentieke bouwmaterialen. Het tweede project is de voormalige mijnberg van de Staatsmijn Wilhelmina dat het icoon voor de herstructurering van de voormalige mijnstreek moet worden.

- *Voerendaal* wordt minder sterk door krimp getroffen dan de omliggende gemeenten. Het is vooral een woongemeente en de werkloosheid is relatief laag o.a. door het hoge opleidingsniveau van de bevolking. Er is geen eigenstandig cultuurbeleid. Uit de gemeentelijke visie 2018 en de hiervan afgeleide ambitieprogramma's komt naar voren dat de gemeente Voerendaal zich nadrukkelijker wil profileren met de talrijke aanwezige cultuurhistorische elementen, zoals de vele hoeves en kastelen, belangrijke archeologische vindplaatsen en beschermde landgoederen. Bij initiatieven voor verblijfsrecreatie wil Voerendaal nadrukkelijk een verbinding leggen met zijn cultuurhistorische roots. De gemeente Voerendaal heeft een ontwikkelvisie 'Land van kalk' en het 'Historisch Landschapspark Voerendaal' waarin verbindingen met de ontwikkelingen in het buitengebied gezocht worden.
- *Terneuzen* heeft veel aandacht voor krimp en vooral voor de gevolgen voor de woningbouw. Terneuzen kiest er strategisch voor de krimp te begeleiden. Er zijn weliswaar ambities om er goed een plaats te geven in de krimp strategie, maar in de praktijk komt daar niet veel van terecht. In een voormalige suikerloods in Sas van Gent (een deelgemeente van Terneuzen) realiseert de gemeente, samen met de provincie, het bedrijfsleven, bewoners en vrijwilligers een industrieel museum, waarin Terneuzen wil laten zien hoe de Zeeuwse industrie zich heeft ontwikkeld.
- *Hulst* heeft te maken met ontgroening en vergrijzing, maar de krimp en leegstand is nog vrij beperkt. Men richt zich bij de verkoop van huizen op de Belgische zuiderburen en op recreatie en toerisme.
- *Sluis* heeft strategisch ervoor gekozen om krimp te begeleiden. In samenwerking met de provincie Zeeland en de provinciale steuninstellingen heeft Sluis het project Krimp, Kerk en Kans ontwikkeld met als doel om de kansen van religieus erfgoed voor de leefbaarheid in kaart te brengen.
- *Delfzijl* kampt al vanaf de jaren 80 met krimp. Er wonen veel ouderen en de jongeren gaan weg om elders te studeren maar keren vervolgens niet meer terug. In 2009 heeft de gemeente Delfzijl een mentale omslag gemaakt en gekozen voor het begeleiden van krimp. De prioriteit ligt nu bij het begeleiden inkrimpen en concentreert de gemeente zich ruimtelijk vooral op de stadskern waarbij Delfzijl door clustering van activiteiten een aantal leegkomende gebouwen wil behouden. De behoeften van de eigen bevolking en leefbaarheid staan daarbij centraal. Daarnaast kiest Delfzijl voor sterkere profilering en thematisering van wijken en buurten binnen de gemeente. Cultuurhistorie

speelt een belangrijke rol bij de profilering van het centrum waar Delfzijl de oude vestigingsstad en de verbinding met de Waddenzee wil herstellen.

- *Appingedam* heeft als oude historische stad een aantrekkelijk centrum. Het belang van erfgoed wordt ook onderkend en er is een gezamenlijk ambitie om het te behouden en te benutten. Net als in Delfzijl streeft Appingedam er naar om de voorzieningen te behouden door deze te bundelen en regionaal samen te werken.

In de onderzochte gemeenten wordt duidelijk een koppeling gelegd tussen erfgoed en ruimtelijke ordening. De relatie tussen erfgoed en krimp wordt in Zuid-Limburg het meest expliciet gelegd waarbij de gemeenten en maatschappelijke partners erfgoed een belangrijke rol geven bij het zoeken naar en het versterken van de lokale en regionale identiteit en een relatie wordt gelegd met het noodzakelijke herstructureringsproces. IBA-Parkstad speelt daar een belangrijke rol in. In de andere gebieden wordt vooral ingezet op het behoud van voorzieningen en woningbouw. Cultureel erfgoed speelt dan vooral een rol om de gemeente aantrekkelijker te maken.

4 Slagkracht van gemeentelijk erfgoed- en monumentenzorg

De zorg voor het erfgoed is in de meeste gemeenten belegd in het taakgebied Cultureel Erfgoed. In dit hoofdstuk gaan we na of de gemeenten in voldoende mate zijn toegerust om de herbestemming van monumentaal erfgoed aan te pakken. Daarbij gaat het vooral ook om de vraag of gemeenten in staat zijn om de vernieuwingen, die vanuit het rijksbeleid worden ingezet, ook daadwerkelijk in de praktijk vorm te geven. We gaan achtereenvolgens in op de slagkracht van de gemeentelijke organisatie, de ondersteuning door provincies en steuninstellingen en de instrumenten die gemeenten inzetten.

4.1 Gemeentelijke organisatie

Het taakgebied Cultureel Erfgoed en Monumentenzorg is slechts een klein onderdeel in het totale gemeentelijk takenpakket. In algemene zin geldt dat de totale omvang van de gemeentelijke organisaties de afgelopen 10 jaar ongeveer 20% gekrompen is (BZK, 2014). Gelijkzeitig heeft er een forse taakverzwaring plaatsgevonden door de decentralisatie van jeugdzorg, werk & inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Hierdoor worden gemeenten meer en meer gedwongen lastige keuzes te maken. Gevolg is dat in 2011 meer dan de helft van de gemeenten aangaf onvoldoende capaciteit te hebben voor erfgoed- en monumentenzorg (Erfgoedinspectie, 2012). Het beeld dat er binnen gemeentelijke organisaties te weinig capaciteit is voor erfgoedzorg komt ook naar voren uit de nationale monumenten test (Heemschut, 2013) en onze interviews.

In Terneuzen, Hulst, Appingedam, Delfzijl en Voerendaal is door bezuinigingen en reorganisaties geen of zeer weinig personele capaciteit meer beschikbaar. Vaak wordt erfgoedzorg gecombineerd met andere taken, waardoor het gevaar van inhoudelijke versnippering op de loer ligt.

In de grote gemeente Heerlen is 1,5 fte beschikbaar. Interessant in Heerlen is dat de zorg voor monumentaal erfgoed de afgelopen 10 jaar ondergebracht is geweest bij de Dienst Stadsontwikkeling. Dat maakte het eenvoudig om erfgoed beter te koppelen met ruimtelijke ontwikkeling. Omdat de gemeente de inbedding

in het bredere cultuurbeleid wilde verbeteren is monumentaal erfgoed inmiddels weer ondergebracht bij de afdeling cultuur, waar 4,5 fte werken.

Hier en daar worden creatieve oplossingen gezocht en gevonden om capaciteit vrij te maken voor erfgoed. Bijvoorbeeld in Appingedam waar ambtenaren uit andere beleidssectoren worden betrokken bij erfgoed. In Landgraaf zijn in de reguliere begroting weinig middelen beschikbaar gesteld. Voor de begeleiding van een grootschalig project (de herbouw van kasteel Schaesberg) heeft de gemeente tijdelijk extra capaciteit weten te genereren (1,5 fte). De strategie die de gemeente Landgraaf volgt is om via dit project meer aandacht te krijgen voor erfgoedzorg en van daaruit weer verder te bouwen aan het eigen erfgoedbeleid.

Door het aanstellen van een archeoloog die voor alle gemeenten in de Parkstad-regio werkt hebben de Pakstadgemeenten positieve ervaringen opgedaan met het delen van capaciteit. De samenwerkende gemeenten zien het delen van capaciteit ook als optie voor monumentenzorg. Vooralsnog echter neemt niemand in de regio of op provinciaal niveau het initiatief hiertoe omdat het tegelijkertijd tot ingewikkelde bestuurlijke processen kan leiden. Naast het delen van capaciteit kunnen gemeenten ook op inhoudelijke gronden samenwerking zoeken bijvoorbeeld om erfgoed te benutten bij het ontwikkelen van toerisme en recreatie. Juist in de samenwerking met andere gemeenten kan erfgoed in de regionale agenda een sterkere positie krijgen. Daardoor kunnen ook andere erfgoedorganisaties makkelijker betrokken en aangehaakt worden doordat er een robuuster platform ontstaat en de aandacht niet verdeelt hoeft te worden. In enkele gevallen gebeurt dat door het gezamenlijk ontwikkelen van toeristische erfgoedroutes zoals de Via Belgica en de Hanze route.

De kerntaken van gemeenten als het gaat om erfgoedbeleid liggen op het vlak van vergunningverlening (WABO), handhaving en het verstrekken van subsidies voor restauratie van rijksmonumenten. De houding van gemeenten is doorgaans passief en reactief. Gemeenten maken niet de middelen vrij om een actieve rol in te vullen: 'provincies trekken zich terug en wij hebben ook geen andere alternatieven'. Er is in sommige gevallen nog onvoldoende besef van de veranderende rol van hogere overheden en dat de consequenties hiervan zijn dat gemeenten het zelf moeten (gaan) regelen.

Toch zijn we in de onderzochte gemeenten ook voorbeelden tegengekomen van een meer proactieve aanpak. Voorbeelden hiervan zijn de Kerkencarrousel (Appingedam), het Glaspaleis Schunck (Heerlen) en de herbouw van kasteel Schaesberg (Landgraaf). In al deze projecten hebben de gemeenten het voortouw genomen bij de herbestemming van iconische en beeldbepalende projecten. Deze projecten zijn echter eerder uitzondering dan regel. We zien dat succesvolle projecten vaak afhankelijk zijn van creativiteit en bevoegdheid van enkele ambtenaren en bestuurders. Dat maakt de zorg voor erfgoed binnen gemeenten kwetsbaar.

Er is doorgaans nog weinig aandacht voor en kennis en ervaring opgedaan met het geven aan anderen van een rol in het kader van herbestemming. Uit de gesprekken komt naar voren dat gemeenten vaak onvoldoende zicht hebben op de inrichting van herbestemmingsprocessen en de rol die men daar als gemeente bij zou kunnen spelen anders dan de traditionele rol van vergunningverlener en subsidieverstrekker.

Concluderend stellen we vast op basis van onze interviews dat de interne organisatie van erfgoedzorg binnen de gemeenten erg kwetsbaar is, sterk persoonsgebonden en er te weinig capaciteit, zowel kwalitatief als kwantitatief beschikbaar is. De vraag is bovendien of de gemeenten wel voldoende ondersteund worden.

4.2 Ondersteuningsstructuur: provincie en steuninstellingen

Begin 2012, bij de modernisering van de monumentenzorg, hebben provincies de financiële verantwoordelijkheid voor de restauratie van rijksmonumenten overgenomen van het rijk. Dit past in de bredere decentralisatie van het ruimtelijke- en omgevingsbeleid. Voor de restauratie van rijksmonumenten wordt 20 miljoen in het provinciefonds gestort. Door dit te verbinden met geldstromen van regionale partners (waaronder gemeenten en particulieren) en vraaggericht te werken, komt meer geld beschikbaar voor restauratie. Uit de evaluatie van de decentralisatie blijkt dat er een forse multiplieer is gerealiseerd (Horst, Blom en Kleuver, 2014).

In algemene zin vinden de provincies dat de gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van het monumentaal erfgoed. De provincies adviseren de gemeenten en houden interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de monumentenwet. Bij grote iconische projecten is de betrokkenheid van de provincie groter. In Limburg heeft de provincie extra geld beschikbaar gesteld dat via de gemeenten aangevraagd kan worden. De provincie eist daarbij 50% cofinanciering door gemeente of andere partners. Een nadeel van deze werkwijze is dat provincies afhankelijk zijn van de prioriteit die gemeenten geven aan het monumentenbeheer.

Daarnaast financieren provincies de provinciale steuninstellingen. Deze hebben drie basistaken: (1) het bieden van een loket voor ondersteuning aan gemeenten, (2) platform voor afstemming tussen partijen in de regio en (3) deskundigheidsbevordering (IPO, 2012). Uit een evaluatie van de steunfuncties (van der Horst, 2012) blijkt dat in de onderzochte provincies relatief veel gebruik wordt gemaakt van de steunpunten. Van de deskundigheidsbevordering wordt het meest gebruikt gemaakt, de platformfunctie iets minder en de loketfunctie het minst. In de gevoerde gesprekken is gebleken dat de steunfuncties niet bijdragen aan het ontwikkelen van allianties voor herbestemming. De provinciale steuninstellingen zoals Libau, Scoop, Scez en Wies en het Huis van de Cultuur werken voor en op basis van de vragen en behoeften uit het veld. De steuninstellingen hebben zelf geen eigen strategische agenda die ze zouden willen realiseren. Ook de (aan)sturing vanuit de provincie op de strategische positionering van de steunfuncties is

beperkt. Voor zover wij kunnen nagaan zijn de persoonlijke contacten tussen provincie, steuninstellingen en het veld goed. Onze bevindingen zijn in lijn met de evaluatie die van der Horst e.a. in 2012 hebben uitgevoerd naar de decentralisatie van budget en verantwoordelijkheden van de steunfuncties monumentenzorg en archeologie van het rijk naar de provincies. "Gemeenten ervaren de dienstverlening van steunpunten als positief, met name vanwege de grote deskundigheid van de medewerkers. Bezuinigingen hebben echter ook in dit werkveld hun effect.

In veel gemeenten neemt de deskundigheid en beschikbare capaciteit voor erfgoed af. Soms verschuiven de taken naar de medewerker ruimtelijke ordening. Het steunpunt maakt minder vanzelfsprekend deel uit van zijn of haar netwerk. Een proactieve en flexibele houding is voor steunpunten van belang. Zij kunnen hun waarde vergroten door investeren in kennisontwikkeling, regionale netwerken en vindbaarheid online." (Van der Horst e.a., 2012)

Mede onder invloed van "MoMo" is de monumentenzorg beter verbonden met de ruimtelijke ordening. De vergunningverlening en de handhaving van de omgevingswetten (water, RO en milieu) worden overgedragen aan Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD). Een kwart van RUD's in Nederland hebben uitvoerende taken op het terrein van erfgoed (RCE, 2014). Het is echter de vraag of overdracht van taken van steunfuncties naar de RUD's gewenst is. De ondersteuning door de steunfuncties is adviserend van aard en vindt voornamelijk plaats in het voortraject. Dit staat op gespannen voet met de controlerende taken van vergunningverlening en handhaving.

De verwachting is dat de komende jaren door het wegvallen van menskracht bij gemeenten en de verminderende praktische ondersteuning door de RCE gezocht moet worden naar nieuwe organisatievormen voor de uitvoering van het erfgoedbeleid. De vraag is of de bezuinigingen bij gemeenten zullen leiden tot een verdere kwantitatieve en kwalitatieve uitholling van de gemeentelijke capaciteit voor erfgoed. De vraag is wanneer de ondergrens wordt bereikt.

Er is op dit moment nog geen regionale samenwerking rond de zorg voor het monumentale erfgoed. Samenwerking, zo is de communis opinio, zal in een groot aantal gevallen onvermijdelijk zijn. Bij de invulling en vormgeving van deze samenwerking staan twee punten centraal. In de eerste plaats de rol- en taakverdeling met betrekking tot de ondersteuning van de gemeenten tussen de RCE, provincie, steunfuncties en eventueel de RUD's. Het stroomlijnen en op elkaar afstemmen van inzet van middelen draagt bij aan een vergroting van de slagkracht. Een tweede punt van aandacht betreft de inrichting en het management van het proces om de regionale samenwerking op te bouwen. Een belangrijk punt daarbij is wie het voortouw moet en kan nemen. Gelet op de positieve waardering van de RCE en met name haar onafhankelijke positie ligt het voor de hand dat de RCE -bijvoorbeeld samen met provincies- nagaat welke bijdragen (financieel, menskracht en expertise) de verschillende partijen kunnen leveren aan verbetering van de regionale samenwerking.

4.3 Instrumenten voor herbestemming

De gemeenten hebben de beschikking over verschillende instrumenten om de herbestemming van erfgoed te sturen. De vraag is welke instrumenten worden ingezet en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de instrumenten die de onderzochte gemeenten in de praktijk inzetten.

- *Regelgeving*: de gemeente verleent in het kader van de Wabo omgevingsvergunningen voor de verbouwing, restauratie of sloop van een monument. Daarnaast kan de gemeente het bestemmingsplan wijzigen om zo nieuwe functies mogelijk te maken. Dit zijn twee cruciale taken omdat een nieuwe bestemming in bijna alle gevallen aanpassingen aan het gebouw en z'n omgeving vereist. Dat levert in veel gevallen discussies op over het behoud van cultuurhistorische waardevolle elementen die een goed en efficiënt gebruik van het gebouw in de weg staat. In de praktijk blijkt dat vooroverleg en vroegtijdig betrekken van monumentenorganisaties en andere belanghebbenden (zoals bijv. natuurorganisaties) kan helpen. Daarbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar wat de culturele draagkracht van een gebouw wordt genoemd: wat kun je aanpassen aan een gebouw zonder de essentie kwijt te raken (Kuipers en Quist, 2013).
- *Subsidiëren van restauratie, onderhoud en herbestemming*: de mogelijkheden daartoe zijn vanwege de bezuinigingen aanzienlijk beperkt. Er is een grote vraag naar andere wijzen van financieren, lenen, borgstellen, overdracht van eigendom en wordt gezocht naar mogelijkheden voor het vormen van revolverende fondsen. Om de kosten voor het onderhoud aan monumenten te beperken kan een ontwikkeling worden waargenomen waarbij gemeenten overgaan tot het versneld afstoten van hun (erfgoed)vastgoed of indien niets anders mogelijk is, zelfs tot het slopen van onverkoopbaar vastgoed. Gemeenten kunnen op basis van cofinanciering middelen uit het monumentenbudget van de provincies krijgen. In de provincie Limburg is daarvoor een aanvullend budget vrijgemaakt waarop de gemeenten een beroep kunnen doen. Door dit via de gemeente te laten lopen zijn eigenaren sterk afhankelijk van de wil en de mogelijkheden van gemeenten om mee te werken aan die aanvragen.
- *Inventariseren van monumentaal erfgoed*: gemeenten kiezen er voor om gemeentelijk erfgoed niet op een lijst te plaatsen om daarmee te voorkomen dat eigenaren vervolgens recht op subsidies menen te hebben (verwachtingenmanagement). Het nadeel hiervan is dat daarmee ook de noodzaak lijkt te verdwijnen om systematisch informatie te verzamelen over de omvang, samenstelling en staat van (het onderhoud van) de monumentenvoorraad in de eigen gemeente. Als gevolg hiervan hebben gemeenten ook geen goed zicht op de gebouwen die op termijn leeg komen te staan. Hierdoor wordt het moeilijk om anticiperend beleid te ontwikkelen en prioriteiten te stellen welk erfgoed ze zouden willen behouden.

- *Communicatie*: het genereren van aandacht voor erfgoed en herbestemming is nodig om het onderwerp op de gemeentelijke en maatschappelijke agenda te krijgen en vooral ook te houden. Aansprekende voorbeelden zijn er voldoende zoals: de Nationale Monumentendag, Heerlen Vertelt, Internationale Bau-Austellung Parkstad, Het jaar van de Mijnen, Café Wongema, Aardappelfestival Hornhuizen, Koken met sterren voor Kerken in Sluis, Kerk, Krimp en Kans in Zeeland. In het kader van het Leader programma kunnen lokale initiatieven subsidie aanvragen voor projecten en daarmee ook communiceren over de herbestemming of het behoud van monumenten.
- *Projecten uitvoeren*: in een aantal onderzochte gemeenten zijn interessante en spraakmakende projecten uitgevoerd die er toe hebben geleid dat erfgoed meer aandacht krijgt. Voorbeelden zijn het herstel van de vestiging Delfzijl en de Staats-Spaanse Linies in Zeeland, de aanpak Terneuzen, Vredestraat en Glaspaleis Schunck in Heerlen. Het ontwikkelen van dit soort projecten vraagt van bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke actoren de nodig creativiteit en doorzettingsvermogen. Gemotiveerde trekkers zijn daarvoor essentieel.

In de dagelijkse praktijk van de onderzochte gemeenten wordt een scala aan instrumenten ingezet voor het behoud van het monumentaal erfgoed. Een zeer interessante vernieuwing is de ontwikkeling van de zogenaamde ladder van duurzaamheid in Limburg met behulp waarvan beeldbepalende gebouwen ontwikkelrechten kunnen krijgen. Het ontwikkelen van spraakmakende projecten is zeer zinvol, niet alleen vanwege de projecten zelf maar ook vanwege de uitstraling. Tot slot verdient het instrument van inventarisatie extra aandacht. Er bestaat enige terughoudendheid om lijsten van monumentaal erfgoed aan te leggen omdat eigenaren daar rechten aan zouden kunnen ontleen. Maar om prioriteiten te kunnen stellen en te kunnen anticiperen op de ontwikkelingen in de voorraad is een goed zicht op de omvang, samenstelling en staat van de monumentenvoorraad onontbeerlijk. Portfolio management kan worden ingezet om, in een permanent veranderende context, de eigen activiteiten, projecten en programma's beter te kunnen managen om daarmee de realisatie van de strategische doelstelling, het behoud van monumentaal erfgoed, beter te ondersteunen.

5 Vermaatschappelijking in de praktijk

Bij het zoeken naar nieuwe bestemmingen voor monumentaal erfgoed is samenwerking met eigenaren en marktpartijen cruciaal. Ook de bevolking en maatschappelijke organisaties spelen bij herbestemming in toenemende mate een rol. Het gaat dan niet alleen om het verkrijgen van draagvlak voor het erfgoedbeleid en voorgenomen projecten, maar ook om het benutten van de kennis, deskundigheid en middelen van andere groepen in de samenleving (om het aanboren van nieuwe 'energiebronnen') om zodoende nieuwe bestemmingen te vinden. Om maatschappelijke actoren te betrekken bij de herbestemming zijn uitgekende processen nodig en die vragen om een langdurige inzet van deskundige procesbegeleiders. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de verschillende actoren die betrokken worden bij herbestemming. De vraag is of en hoe de zo gewenste vermaatschappelijking vorm krijgt. Vervolgens gaan we in op de vragen waar gemeenten tegenaan lopen bij de inrichting en het management van het herontwikkelingsproces.

5.1 Samenwerking met maatschappelijke actoren

In de beleidsnota's van de drie onderzochte provincies wordt in meer of mindere mate het belang onderschreven van het betrekken van burgers, eigenaren en marktpartijen bij herbestemming. In de huidige praktijk hebben gemeenten nog steeds een centrale rol. We hebben een aantal provinciale praktijken gevonden die hierop een uitzondering zijn. Zo wordt bij de Groningse plattelandsontwikkeling (in het kader van het Leaderprogramma) nadrukkelijk ingezet op samenwerking met maatschappelijke partners om projecten voor het behoud van agrarisch erfgoed en dorpsgezichten uit te voeren. De provincie Limburg zoekt bij grote herbestemmingsprojecten rechtstreeks de samenwerking met maatschappelijke partners. Ook rond het agrarisch erfgoed in Zeeland werkt de provincie samen met verschillende maatschappelijke partijen.

Ook in het erfgoedbeleid van de gemeenten wordt onderschreven dat samenwerking met maatschappelijke actoren noodzakelijk is. Het doel daarvan is veelal om bewoners en marktpartijen meer te betrekken en gezamenlijk met erfgoedorganisaties het cultuurtoerisme ontwikkelen. De vraag is hoe gemeenten in de praktijk omgaan met verschillende groepen/organisaties in de samenleving als het gaat om het vormgeven en uitvoeren van het erfgoedbeleid. Op grond van onze

interviews komen we tot de volgende observaties over de samenwerking tussen de verschillende soorten actoren:

- *Eigenaren*: hebben een centrale positie omdat zij uiteindelijk de beslissing moeten nemen om een pand te behouden, opnieuw te bestemmen of te slopen. Zij zijn voordat zij aankloppen bij de overheid vaak al langer bezig met het vraagstuk van herbestemming. Het is wenselijk dat gemeenten zicht hebben op de ontwikkelingsmogelijkheden van belangrijk monumentaal erfgoed om zo een eigenaar in een vroegtijdig stadium al te kunnen ondersteunen (vandaar het belang van de inventarisatie). Maar het samenspel tussen eigenaar en gemeente verloopt niet altijd soepel. Het lijkt er op alsof gemeenten de eigenaar vaak zien als een partij die bij de lokale overheid uitsluitend aanklopt voor geld of een vergunning. De eigenaar wordt vaak niet gezien als iemand die een pand zou willen behouden. Een belangrijk aandachtspunt is dat, zeker in krimpgebieden, de eigenaren vaak over weinig eigen middelen beschikken om een pand te behouden of herbestemmen.
- *Ondernemers*: zijn cruciaal bij het realiseren van herbestemming. In de provincies Groningen en Zeeland zien we dat herbestemming veelal top-down wordt georganiseerd en vooral gezocht wordt in de sfeer van publieke en semi publieke voorzieningen. Er is nauwelijks aansluiting bij belangrijke dragers van de regionale economie zoals de landbouw en industrie. Nieuwe mogelijkheden voor de exploitatie van erfgoed worden niet of nauwelijks gevonden. Bijna reflexmatig wordt de toevlucht gezocht in cultuur, recreatie en toerisme. Een dergelijke aanpak heeft zijn grenzen en leidt mogelijk tot verdringing van bestaande voorzieningen. Maar er zijn ook projecten waar wel wordt samengewerkt met ondernemers. Zo heeft een ondernemer in de gemeente Heerlen in de voormalige Phillipsfabrieken een nieuwe manier van werken in de praktijk gebracht. Ook de brede herstructureringsstrategie van IBA Parkstad is nadrukkelijk gericht op het betrekken van nieuwe marktpartijen. Dit wordt o.a. gedaan door te stimuleren dat partijen samen gaan werken, crossovers zoeken tussen sectoren en gezamenlijk innovatieve projecten realiseren. In de Eemsdelta/Oost-Groningen is de Kerkencarrousel en de ontwikkeling van het centrum in Delfzijl (historische contouren en verbinding met de zee herstellen) een voorbeeld van samenwerking met marktpartijen. In Zeeuws-Vlaanderen is het Industrieel Museum in Sas van Gent een aansprekend voorbeeld.
- *Burgemeenten*: in het krimpbeleid wordt gewezen op de noodzaak tot het sluiten van regionale pacts. In de praktijk echter gaan deze regionale pacts vooral over de afstemming van voorzieningen en woningen. Op het terrein van erfgoed vindt er niet of nauwelijks samenwerking plaats. Het gevolg is dat er tussen gemeenten nauwelijks kennis en ervaringen worden uitgewisseld. Gemeenten zijn niet op de hoogte van elkaars situatie en van elkaars plannen, maar ook niet van de gezamenlijke opgaven en kansen die er op regionale schaal bestaan. Een andere consequentie is dat er geen samenhangende infrastructuur van erfgoed, toerisme en recreatie wordt gecreëerd die aansluit op de (economische) sterktes van de hele regio.

- *Maatschappelijke organisaties*: deze zijn op het terrein van erfgoed minder sterk georganiseerd dan organisaties die het economisch- of natuurbelang vertegenwoordigen. Hoewel Heemschut wel als bewaker van het monumentaal erfgoed wordt gezien, zijn we dat in de gesprekken met gemeenten niet als zodanig tegengekomen. Lokale heemkundeverenigingen en organisaties als Heemschut kunnen naast tegenkracht ook een partner zijn in het zoeken naar herbestemmingsmogelijkheden. Heemschut biedt bijvoorbeeld aan gemeenten te willen ondersteunen bij het zoeken naar particuliere initiatieven. Voor ons is niet duidelijk (geworden) in welke mate Heemschut en Heemkundeverenigingen een relevante en vanzelfsprekende gesprekspartner zijn voor gemeenten. Zo worden lokale heemkundekringen weliswaar door gemeenten gewaardeerd, maar lijken ze toch niet de sterke tegenkracht of partner te zijn om erfgoed op de politieke agenda geplaatst te krijgen. Uit de interviews blijkt dat de heemkundekringen vinden dat ze door gemeenten niet altijd serieus genomen worden als gesprekspartner.
- *Inwoners*: het groeiende belang van burgers voor het behoud van monumenten wordt door de gemeenten onderkend. Zo doet 80% van de Nederlandse gemeenten mee met de Open Monumentendagen. Het betrekken van burgers bij herbestemming is echter een mogelijkheid die veel minder wordt benut. Ondernemende burgers worden beschouwd als een nieuwe groep die in herbestemming wil investeren. Want de overvloed aan leegstand biedt kansen! Voor tijdelijke herbestemming, voor experimenten, voor een lagere aankoop-prijs. Maar hoe pak je dat als burger aan? De kennisbank Herbestemming biedt bijvoorbeeld handreikingen aan particuliere initiatiefnemers die oude, leegstaande panden of complexen nieuwe bestemmingen willen geven. Bestemmingen die vaak ook de buurt ten goede komen. Het zou zinvol zijn om ook gemeenten en eigenaren handreikingen te geven hoe om te gaan met particulieren initiatieven.

Hoewel in het beleid wordt onderschreven dat samenwerking met maatschappelijke actoren belangrijk is, blijkt dat in de praktijk toch heel moeilijk te zijn. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat samenwerken en processen van co-creatie tegelijkertijd de inzet van veel menskracht vraagt, maar ook kennis en deskundigheid op het terrein van procesmanagement van herbestemming.

5.2 Inrichting en management van het herbestemmingsproces

Bij herbestemming wordt gezocht naar mogelijkheden om de cultuur-historische waarde van een gebouw te behouden door deze te verbinden met economische, sociale en ecologische waarden. Dat vraagt van de gemeente een andere aanpak dan bij traditionele vastgoedontwikkeling of het verstrekken van subsidies voor de instandhouding van monumenten. Samenwerken en gezamenlijk optrekken met ondernemers, het ontwikkelen van nieuwe business modellen, het zoeken naar slimme financieringsvormen en het oplossen van allerlei bouwkundige problemen vraagt goed ingerichte herbestemmingsprocessen. Dit soort processen vertoont

grote gelijkenis met processen van gebiedsontwikkeling. Ook daar is sprake van publiek-private samenwerking gericht op meervoudige waardecreatie. Op het terrein van gebiedsontwikkeling is daarover in de afgelopen decennia veel kennis opgebouwd: o.a. Nederland Bovenwater, Gebiedsontwikkeling Nu, Leaderplus en Innovatienetwerk Agro en Groen. Daarbij ging/gaat het om complexe vraagstukken (wicked problems) die vergelijkbaar zijn met herbestemming in een context van krimp, economische achteruitgang en bezuinigingen. Er is inmiddels in Nederland en daarbuiten veel ervaring opgedaan waarvan geleerd kan worden. De recente publicatie *Rekenen aan herbestemming* (Strolenberg, 2015) laat bijvoorbeeld zien hoe processen succesvol aangepakt kunnen worden.

Uit die ervaringen wordt duidelijk dat de inrichting en het management van gebiedsontwikkelings- en herbestemmingsprocessen om specifieke competenties vraagt. Uit de gesprekken die we met de gemeente hebben gevoerd, komt naar voren dat zij het belang daarvan inzien en ook de noodzaak onderkennen om hierin te voorzien. Gemeenten worstelen met een groot aantal kwesties als het gaat om de procesmatige kant van herbestemming. We presenteren deze hieronder in de vorm van kennisvragen. In het volgende hoofdstuk komen de meer inhoudelijke of instrumentele kennisvragen aan bod.

- *Rol gemeente:* Hoe voorkom je dat eigenaren en projectontwikkelaars uitsluitend naar de gemeente en andere overheden kijken bij herbestemmen en niet naar (andere) marktpartijen? Of anders geformuleerd: hoe kan een gemeente de herbestemming een zetje geven? Welke rol kan een gemeente daarbij spelen?
- *Omgang met conflicten en tegengestelde belangen:* Hoe om te gaan met conflicten / patstelling tussen gemeente en externe partijen over de mate waarin een gebouw in de oude staat behouden moet worden dan wel ruimte moet worden geven voor aanpassingen om daarmee commerciële exploitatie mogelijk te maken? Hoe ga je om met sentimenten van bewoners versus het historische belang of de mogelijkheden van commerciële exploitatie?
- *Regie en procesmanagement:* Wie kan en moet de regie voeren bij herbestemming? Hoe ga je hiermee om als gemeente als je niet meer beschikt over eigen inhoudelijke of procescapaciteit en tegelijkertijd ook geen middelen meer hebt om een externe procesmanager in te huren? Hoe doe je dat bij projecten met een lage economische waardering?
- *Dragers:* Voor succesvolle herbestemming zijn zowel politieke, sociale als economische dragers noodzakelijk. Deze moeten alle drie gelijktijdig aanwezig zijn, maar dit gebeurt vaak niet in de praktijk. Hoe spoor je vertegenwoordigers van die dragers op? Hoe betrek je ze bij het proces? Welke rol kunnen inwoners van de gemeente spelen?

- *Business cases*: Hoe vindt de gemeente goede en succesvolle ondernemers? Wat zijn haalbare business cases en hoe ontwikkel je ze vervolgens succesvol?
- *Passie*: Uit veel gesprekken komt naar boven dat het behoud van erfgoed en herbestemmen veel passie en persoonlijke betrokkenheid vraagt. Hoe vind je mensen met passie? Hoe houd je ze gepassioneerd? Hoe beloon je ze?
- *Tijd*: Herbestemming en het opbouwen van samenwerking vraagt tijd. Hoe ga je om met de verschillende tijdshorizonnen van betrokkenen? Hoe houd je iedereen (gemeente en andere partijen) gedurende langere tijd bij de les? Wat doe je als vertegenwoordigers van bepaalde belangen tussentijds uitstappen en er vervangers voor in de plaats komen?

Op bovenstaande vragen is zoals gezegd geen eenvoudig antwoord te geven. Om goed in te kunnen spelen op specifieke situaties zijn niet alleen competenties nodig op het terrein van procesmanagement, maar ook van erfgoed professionals die hun kennis van monumenten en cultuurhistorische vaak anders zullen moeten inbrengen in herontwikkelingsprocessen.

Voor grote gemeenten is het relatief eenvoudig om die capaciteit te vinden in de eigen organisatie en deze door te ontwikkelen. Voor kleinere gemeenten is dat echter lastiger. Ook hier geldt dat regionale samenwerking uitkomst kan bieden.

6 Kennis van herbestemmen

In beleidsteksten wordt het belang van kennis op het gebied van herbestemmen van monumentaal erfgoed en de hiermee samenhangende opgaven erkend. Ook uit de gesprekken blijkt dat kennis of wellicht beter het ontbreken van kennis en deskundigheid een belangrijke succesfactor is bij herbestemming.

Structurele opbouw van kennis vindt nauwelijks plaats bij gemeenten. Op zich is dat ook niet zo vreemd. Er zijn nu eenmaal weinig mensen in de gemeentelijke organisatie belast met erfgoed. Het gevolg hiervan is dat gemeenten afhankelijk blijven van de kennis van derden: de rijksdienst, steunorganisaties en externe inhuur.

De gesprekspartners zijn positief over de deskundigheid en met name de onafhankelijke rol van de RCE: '*daar leunen wij op*'. Tegelijkertijd is er zorg dat ook die kennis wegbezuinigd zal gaan worden. De verschillende andere kennisinstellingen weten partijen niet altijd te vinden: ze zijn nog onvoldoende verbindend, strategisch en initiërend als het gaat om herbestemming.

Er vindt, zo blijkt, op regionale schaal geen structurele kennisontwikkeling en kennisuitwisseling plaats. Daaraan lijkt echter wel behoefte te bestaan.

In de gesprekken hebben we gevraagd aan te geven welke (inhoudelijke) kennisvragen leven bij gemeenten. In het onderstaande, niet uitputtende overzicht worden de belangrijkste kennisvragen op een rij gezet.

- Inzicht in de staat en de verwachte leegstand van erfgoed.
- Inzicht in trends die erfgoed of herbestemming direct of indirect raken. Wat zijn bijvoorbeeld relevante beleidsontwikkelingen, agenda's waarop je kunt meeliffen?
- Er is behoefte aan kennis over het zichtbaar en beleefbaar maken van erfgoed.
- Wat zijn mogelijkheden voor herbestemming en hoe pak je dat aan?
- Hoe krijg je toegang tot business netwerken en kennis over financiering?

- Er is een grote behoefte aan bouwkundige en technische kennis, bijvoorbeeld op het terrein van energiebesparing (vaak een belangrijke kostenpost).
- Hoe kun je erfgoedkennis vertalen naar c.q. koppelen aan het vraagstuk van uitvoering en beheer?
- Er is behoefte aan nieuwe juridische en financiële instrumenten op het terrein van het schenken van erfgoed aan particulieren (eigendom) en nieuwe vormen van herfinanciering.
- De waardering van erfgoed in relatie tot nieuwe functies en draagvlak bij de bevolking.
- Hoe te komen tot meer integrale vormen van waardstelling van cultureel erfgoed?
- Hoe om te gaan met de spanning tussen het (willen behouden van het) historische karakter van erfgoed en de behoefte/noodzaak aan vernieuwing/verandering/aanpassing om ontwikkeling mogelijk te maken? Hoe in dit verband om te gaan met de strenge regels?
- Hoe kan de erfgoedkennis van bijv. raadsleden maar ook wethouders vergroot worden?

Uit de gesprekken met gemeenten wordt duidelijk dat ze zoeken naar manieren voor het opvullen van de kennisleemten die ontstaan door het wegbezuinigen van in erfgoed gespecialiseerde ambtenaren. Daarbij worden verschillende oplossingsrichtingen genoemd. In de eerste plaats het versterken van regionale samenwerking om op deze wijze deskundigheid te bundelen. Onderbrenging bij de RUD's is daarbij een optie. Nadeel hiervan zou kunnen zijn dat daardoor de aansluiting met de andere, niet-omgevingssectoren bemoeilijkt wordt. Een andere optie is te investeren in kennisontwikkeling van niet-specialisten zoals planologen, medewerkers bij stadsontwikkeling, bouw- en woningtoezicht en economische zaken. In de tweede plaats is kennisontwikkeling nodig op politiek-bestuurlijk niveau, bij wethouders en gemeenteraden. Een mogelijkheid daartoe is erfgoed inbrengen in bredere gebiedsgerichte agenda's. In Brabant blijkt dat het bezoeken van erfgoed(locaties) met bestuurders en volksvertegenwoordigers goed werkt om aandacht te genereren. In de derde plaats zou geïnvesteerd kunnen worden in kennisontwikkeling bij maatschappelijke partners en ondernemers. Een voorbeeld van een dergelijke aanpak is de aanpak die de provincie Noord-Brabant kiest. Daar wordt een kennis- en leeragenda Herbestemming van Erfgoed opgesteld waarbij ook de kennisbehoeften van maatschappelijke partners in beeld worden gebracht.

7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

De casestudies geven een rijk beeld van de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun nieuwe herbestemmingsopgaven. Iedere gemeente heeft zijn eigen aanpak waarbij ze ondanks de geringe middelen proberen om met passie en creativiteit invulling te geven aan de herbestemmingspraktijk. Op basis van de documentenanalyse, de casestudies/interviews en de twee werkconferenties kunnen we niet anders concluderen dan dat de erfgoedzorg en het vermogen om herbestemming van erfgoed te realiseren, in het bijzonder in krimpgebieden, een kwetsbare aangelegenheid is. Dat manifesteert zich op drie terreinen.

In de eerste plaats blijkt dat in deze tijd van economische crisis met teruglopende investeringen, koopkrachtdaling en een haperende vastgoedmarkt (weinig vraag, veel leegstand), het herbestemmen van cultureel erfgoed een lastige opgave is. In krimpgebieden komt daar de demografische ontwikkeling als complicerende factor nog eens bovenop. De terugloop van de bevolkingsomvang in combinatie met ontgroening en vergrijzing maakt het vinden van nieuwe economische dragers nog moeilijker.

In de tweede plaats verandert ook de bestuurlijke context waarin het erfgoedbeleid gestalte moet krijgen. De decentralisatie van het monumenten- en het omgevingsbeleid leidt zondermeer tot taakverzwaring bij gemeenten. Gelijktijdig leiden de bezuinigingen en taakverzwaringen op andere terreinen er toe dat gemeenten minder middelen (geld, mensen) kunnen of willen inzetten voor erfgoed. Dit tast zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht het vermogen of de slagkracht van gemeenten aan om de herbestemming van erfgoed goed op te pakken.

In de derde plaats worstelen gemeenten met het vormgeven van de vermaatschappelijking die vanuit het rijks- en provinciale beleid wordt gewenst om de terugtrekkende beweging van de overheid op te vangen. Het vormgeven en begeleiden van samenwerking in de triple- of quadruple-helix (overheid, ondernemer, kennisinstellingen en burgers) gaat echter niet vanzelf. De door ons onderzochte gemeenten staan pas aan het begin van die gewenste vermaatschappelijking. Gemeenten zijn nog zoekende naar hun rol. Vragen die daarbij

spelen zijn: Hoe de gemeentelijke rol zo vorm te geven dat de werking van de markt en het tot stand komen van burgerinitiatieven worden gestimuleerd in plaats van belemmerd? Hoe combineer je als gemeente de eigen wettelijke verantwoordelijkheid met (het streven naar) 'vermaatschappelijking' en hoe vul je in het verlengde hiervan rollen in als 'facilitator', 'initiator' of 'realisator'? (cf Peter van Rooy, NLBW)

Om deze kwetsbaarheden in de erfgoedzorg en de herbestemmingspraktijk in het bijzonder op te kunnen vangen hebben krimpgebieden (tijdelijk) een extra steuntje in de rug nodig. Rijk, provincie en steuninstellingen zouden hun krachten moeten bundelen om de gemeenten daarbij te ondersteunen. De ervaringen die daarbij worden opgedaan en de kennis die wordt ontwikkeld kan later, als de krimp zich ook in andere gebieden gaat manifesteren, benut worden.

7.2 Regionale samenwerking

De nationale overheid trekt zich terug uit de monumentenzorg en legt de verantwoordelijkheid hiervoor neer bij provincies en gemeenten. De provincies leunen in hun beleid ook sterk op de gemeenten. Deze hebben echter vaak niet de middelen om herbestemming vorm te geven. Om in die lacune te voorzien zou regionale samenwerking kunnen worden opgetuigd. Niet alleen om efficiënter om te gaan met de beschikbare middelen, maar ook om beter te kunnen aansluiten op regionale sociaaleconomische ontwikkelingen. Het plattelandsbeleid in Groningen, maar ook in andere gebieden, laat zien wat de meerwaarde is van een regionale aanpak die samen met maatschappelijke partners wordt vormgegeven.

Die regionale samenwerking komt echter niet vanzelf tot stand. Om die van de grond te krijgen is een inhoudelijk verhaal nodig over de betekenis van erfgoed voor de regio. Een verhaal dat richting geeft, de identiteit van het gebied versterkt en mensen enthousiast maakt. Met andere woorden: een verhaal waarin erfgoed een vector vormt voor regionale ontwikkeling. Een verhaal alleen is echter niet voldoende om samenwerking van de grond te krijgen. Er is ook een onafhankelijke partij nodig die het proces van samenwerking ondersteunt en een 'derde ruimte' of platform creëert. Voor individuele gemeenten is het heel moeilijk om zelf die samenwerking op te tuigen als je tegelijkertijd belanghebbende bent.

Een goed voorbeeld van het succesvol werken met een externe partij is de samenwerking rond het kenniscentrum Herbestemming Noord die door DBF wordt getrokken.

De Rijksoverheid, provincies en steuninstellingen zouden hun krachten kunnen bundelen om in de krimpgebieden de ontwikkeling van het regionaal verhaal en de regionale samenwerking te ondersteunen.

7.3 Strategisch verbinden van erfgoed met gebiedsagenda's

In alle onderzochte gemeenten, wordt krimp als een belangrijke maatschappelijke opgave gezien. Gemeenten trachten de krimp te begeleiden om daarmee de negatieve effecten zoveel mogelijk te beperken. Erfgoed kan daarbij een rol van betekenis spelen. Vastgesteld kan worden dat erfgoed een rechtstreekse positieve bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving (Atlas Nederlandse Gemeenten, 2015) en indirect aan het lokale en regionale vestigingsklimaat van bedrijven (erfgoed als factor). Die koppeling van erfgoedzorg met het ruimtelijk beleid wordt dan ook meestal wel gelegd door erfgoed te benoemen en te waarderen als een belangrijk ruimtelijk kwaliteitselement. Vooralsnog beperkt het maken van die koppeling zich tot het niveau van de afzonderlijke gemeenten. Het zou zinvol zijn om die koppeling ook op het schaalniveau van de regio te maken door te bepalen wat iconische monumenten zijn die het verhaal van de regio bepalen en dragen. Daarmee wordt niet alleen de cultuurhistorische betekenis van erfgoed benadrukt, maar wordt tevens een basis gelegd voor een gemeenschappelijke regionale erfgoedstrategie.

Daarnaast zou ook gezocht kunnen worden naar de betekenis van erfgoed voor regionale ontwikkeling (erfgoed als vector). De vraag is dan wat de kansrijke regionale agenda's zijn waaraan erfgoed gekoppeld zou kunnen worden. Dat kan een krimpagenda zijn zoals in het geval van IBA-Parkstad waar erfgoed verbonden is aan het ruimtelijk-economisch herstructureringsproces dat in de regio wordt uitgevoerd. Hierin wordt het mijnverleden teruggehaald om de identiteit van de regio te versterken en richting te geven aan de versterking van de stedelijke dynamiek. Je zou kunnen zeggen dat erfgoed de voedingsbodem is voor die herstructureringsstrategie. In Zeeuws-Vlaanderen zou de koppeling bijvoorbeeld gemaakt kunnen worden met het kusttoerisme en in de Eemsdelta/Oost-Groningen met de Waddenzee of de ontwikkeling van het platteland in relatie met de Stad Groningen. Voor de ontwikkeling van het platteland kan erfgoed de functie van ontmoetingsplaatsen vervullen.

In die regionale agenda's kan erfgoed verschillende functies vervullen voor regionale ontwikkeling. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) onderscheidt vier kansrijke strategieën. Erfgoed kan worden ingezet als **verbindend** middel binnen de gemeenschap of juist als **wervend** element om nieuwe ondernemers en bezoekers naar de regio te trekken. Daarbij kan de nadruk vooral liggen op de **sociaaleconomische functie** waarbij erfgoed benut wordt om nieuwe economische of sociale activiteiten te ontwikkelen. Maar de nadruk kan ook liggen op de **symboolfunctie** om langs die weg bij te dragen aan het ontwikkelen van een (eigen) identiteit van een gebied. Succesvolle erfgoedprojecten in krimpgebieden combineren na verloop van tijd verschillende functies. Als overheden, bedrijven, burgerinitiatieven één of meer van de vier erfgoedfuncties doelgericht ondersteunen, kan er voor het gebied een vliegwieleffect optreden. In de onderstaande tabel worden de vier strategieën benoemd.

Tabel 4 Vier strategieën voor verbinding erfgoed en regionale ontwikkeling.

	Erfgoed werft	Erfgoed bindt
Nadruk op sociaal- economische functie	Voedingsbodem	Ontmoetingsplaats
Nadruk op symbool- Functie	Uithangbord	Totempaal

Bron: Erfgoed als krachtvoer; flyer RCE 2014.

Het Rijk, de provincie, steun- en kennisinstellingen zouden de regio kunnen ondersteunen bij het gezamenlijk ontwikkelen van een verhaal dat erfgoed verbindt aan de ontwikkeling van de regio. Een verhaal dat het verleden met de toekomst verbindt, dat krachten in de gemeenschap mobiliseert en bijdraagt aan een collectieve ervaring van de opgave waarvoor de regio staat. Voordeel van een dergelijke strategische aanpak is dat erfgoed op deze wijze meer zichtbaar wordt en een prominentere plek kan krijgen in de bestuurlijke regionale agenda's. Dat is uiteindelijk nodig om erfgoed als 'vector' te kunnen beschouwen en in te zetten die richting kan geven aan de ontwikkeling van een regio. Het inzetten van het regionaal beeldverhaal als instrument is daartoe een interessant en op verschillende plaatsen beproefd middel.

7.4 Regionaal afwegingskader: minder middelen, scherpere keuzen

Naarmate de middelen voor de instandhouding van monumentaal erfgoed beperkter zijn, zal de overheid een scherper beeld moeten hebben van het erfgoed dat behouden moet worden. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het om te beginnen van belang dat er beter zicht ontstaat op de omvang en de toestand van het aanwezige erfgoed en de waarden die aan dit erfgoed moet worden toegekend. Bij de waardentoekenning moet nadrukkelijk een breed waardenbegrip worden gehanteerd. Daarbij gaat om meer dan uitsluitend monetaire waarden, maar ook om meer dan alleen de cultuurhistorische of architectonische waarden.

Deze brede inventarisatie is een eerste, noodzakelijke stap om beter zicht te krijgen op de voorraad monumentaal erfgoed. De vereiste capaciteit voor een dergelijke inventarisatie kan beperkt worden door als gemeenten en provincies gezamenlijk op te trekken en gebruik te maken van nieuwe digitale technieken en bestaande ruimtelijke informatiebronnen.

Vervolgens is een afwegingskader nodig om er voor te zorgen dat een verantwoorde en zorgvuldige keuze gemaakt kan worden welke gebouwen ook daadwerkelijk behouden moeten worden. Het gaat daarbij, zoals hierboven al aangegeven, om een brede waardebeoordeling. Voor die waardebeoordeling kan het perspectief van duurzame ontwikkeling - people, planet en profit - en de wijze

waarop Telos dit heeft geoperationaliseerd en meetbaar en toetsbaar gemaakt in haar duurzaamheidsbalans en PPPscan zeer behulpzaam zijn. Ingrediënten die deel moeten uitmaken van een dergelijk afwegingskader zijn onder andere:

- Wat is de historische betekenis van het gebouw/complex?
- Vertelt het gebouw het verhaal van de regio?
- Is het een uniek en gezichtsbepalend gebouw?
- Vinden de bewoners het een belangrijk gebouw?
- Vinden de inwoners van de regio het een belangrijk gebouw?
- Wat zijn de gebruiksmogelijkheden van het gebouw en in welke mate kan het worden aangepast aan nieuwe bestemmingen?
- Wat is de economische waarde gezien de ligging (platteland of stad)?
- Zijn er krachtige initiatiefnemers?

In Brabant wordt momenteel in beeld gebracht hoe die situatie van de meer dan 600 kloosters is en wat hun waarde is voor 'het verhaal van Brabant'.

Het toepassen van een afwegingskader, zoals hierboven bedoeld, betekent niet dat gebouwen die als belangrijk worden geïdentificeerd per definitie uit publieke middelen zouden moeten worden gefinancierd. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om gebruikmakend van een afwegingskader een nieuw soort gemeentelijke monumentenlijst op te stellen waaraan eigenaren of burgers vervolgens rechten zouden kunnen ontlenuen. Het afwegingskader is een hulpmiddel om meer geobjectiverend en onderbouwd keuzes te maken welk erfgoed wel en welk niet voor herbesteding in aanmerking komt. Op deze wijze gebruikt kan het richting geven aan het handelen van de gemeentelijke overheid maar ook aan dat van andere overheden in hun streven om erfgoed in stand te houden. Dat kan zijn door het te beschermen in bestemmingsplannen, door investeringen eenvoudiger te maken door verruiming van regelgeving en herbesteding van erfgoed voorrang te geven boven herbesteding van ander leegstaand vastgoed. De ladder van duurzaamheid van de provincie Limburg is daar een goed voorbeeld van.

Tot slot is het van belang op te merken dat het afwegingskader geen instrument is van één van de overheden, maar een instrument dat door alle partijen gebruikt kan worden in de bepaling welk erfgoed belangrijk is voor de regio. De waardenbepaling van erfgoed is per definitie subjectief en moet het mogelijk maken de waarde van erfgoed vanuit verschillende perspectieven te beoordelen. Dat vraagt om een participatieve ontwikkeling van het kader. Daarvoor kan de wijze waarop Telos het begrip duurzame ontwikkeling conceptueel heeft geoperationaliseerd als voorbeeld dienen (zie Hermans, Haarmann en Dagevos, 2011).

Naast een afwegingskader voor de regionale schaal, moet er ook op het schaalniveau van een gebouw of complex bepaald worden welke onderdelen behouden moeten worden. Het herbesteden van erfgoed vraagt bijna altijd om aanpassingen van het gebouw. Om te bepalen wat de mogelijkheden zijn zullen compromissen gesloten moeten worden tussen belang van cultuurhistorie en het belang

van de toekomstige gebruikers. Het imago van de erfgoedsector die 'strijdt voor ieder spijker' moet overboord. Omdat bij herbestemming op voorhand niet duidelijk is wat behouden kan worden, is het noodzakelijk om het waarderingsproces aan te laten sluiten op het herontwikkelingsproces. Het idee van 'culturele draagkracht'³ kan daarbij benut worden.

7.5 Versterken van het lerend vermogen en ontwikkelen van kennis

Uit de cases van de gemeentelijke herbestemmingspraktijken blijkt dat overal gezocht wordt naar nieuwe manieren (en dus ook nieuwe kennis) om met herbestemming om te gaan. Tegelijkertijd blijkt dat als gevolg van de bezuinigingen veel aanwezige kennis en deskundigheid dreigt te verdwijnen. Het behouden én het vernieuwen van kennis heeft betrekking op drie verschillende soorten kennis: instrumentele, evaluatieve en lerende kennis. Deze verschillende soorten kennis verhouden zich ieder op een andere manier tot het vraagstuk van herbestemming, kennen andere 'sets' van probleemeigenaren en hebben daardoor een eigen ontwikkeldynamiek. Elk verdient daarom een eigen, maar onderling verbonden, plaats in een kennisagenda.

Instrumentele kennis. Dit betreft feitelijke kennis en kennis met een hoog 'how to' gehalte. In een aantal gemeenten, waar door bezuinigingen mensen zijn verdwenen en daarmee deskundigheid en ervaringen, blijkt er behoefte te zijn aan instrumentele kennis bijvoorbeeld over de cultuurhistorische waarde en bouwtechnieken. In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal onderwerpen genoemd waarop behoefte is aan instrumentele kennis. Deze lijst is zeker niet uitputtend maar biedt een basis om een gezamenlijke kennisagenda op te bouwen. Bij het opstellen daarvan zou de provincie samen met de steuninstellingen, het voortouw moeten nemen. Zij zouden de door gemeenten gewenste proactieve rol kunnen invullen door de kennisvragen in kaart te brengen en op basis daarvan een gezamenlijk kennis- en leeragenda op te stellen. Het is raadzaam om daarbij een link te leggen met de kennisagenda's en initiatieven van de RCE. Kennis van tools en instrumenten zoals de atlas van herbestemming die nu ontwikkeld wordt, de kennisbank herbestemming en de initiatieven van NRP verzielt duidelijk in een behoefte.

Evaluatieve kennis. Deze heeft betrekking op de stand van de ontwikkeling van het erfgoed en de mate waarin projecten en activiteiten voor het behoud van erfgoed (waaronder herbestemming) bijdragen aan gebiedsontwikkeling. Daarbij kan zowel teruggekeken worden naar de gerealiseerde effecten (ex post), als ook vooruit in de fase van planvorming naar de verwachte effecten van activiteiten (ex ante). Het gaat daarbij om te ontwikkelen kennis, relevant zowel voor het ambtelijke- en projectmanagement, als ook voor de politiek-bestuurlijke omgeving. Om de bijdrage van erfgoed aan regionale ontwikkeling te kunnen duiden is, zoals hierboven reeds aangegeven, een breed afwegingskader nodig dat uitgaat van

³ http://widoquist.nl/images/Culturele_draagkracht_klein.pdf

een breed waardenperspectief dat betrokken partijen in staat stelt om ook zogenaamde 'imponderabele' (onweegbare) waarden in het afwegingsproces mee te nemen.

Lerende kennis. 'Lerende' kennis betreft expliciet gemaakte praktische kennis. Ze ontstaat wanneer bewust onderling wordt nagedacht over hoe de eigen 'modus operandus' zich ontwikkelt ('voelen-vatten-verwerken'). Uiteraard bouwt lerende kennis altijd voort op instrumentele en evaluatieve kennis en voedt die op haar beurt weer. Maar tegelijkertijd geeft ze richting aan de specifieke aanwending daarvan in omstandigheden die vragen om een eigen afweging. Uit de gesprekken en de werkconferenties blijkt dat er veel behoefte is aan kennis over de omgang met complexe opgaven van herbestemming waarin uiteenlopende belangen en waarden om een specifieke aanpak vragen. Het gaat dan met name over het inrichten en het management van het herbestemmingsproces. Een groot deel van de door ons opgehaalde kennisvragen heeft betrekking op de omgang met complexe en spanningsvolle omstandigheden. Het initiëren en begeleiden van het herbestemmingsproces vereist bovendien een andere aanpak dan de lineaire en meer traditionele aanpak van vastgoedontwikkeling. Zeker in krimpgebieden zijn nieuwe aanpakken nodig die gericht zijn op co-creatie of gemeenschappelijke waardenontwikkeling. Hier helpt uiteindelijk geen lineaire receptuur, maar hier gaat het om het ontwikkelen van een manier van opereren, een 'modus operandus', die ingebakken zit in de competenties van mensen en organisaties. Ze drijft op wat in de literatuur wordt aangeduid als 'tacit knowledge', niet gecodificeerde of 'praktische' kennis, die zit ingebakken in en verweven is met onderlinge manieren van doen ('competenties'). Deze kennis zal in aanvulling op de andere vormen van kennisontwikkeling een eigen plek moeten krijgen in een regionale kennisorganisatie en dicht op de huid moeten zitten van herbestemmingsprojecten.

Deze lerende kennis beperkt zich overigens niet tot de individuele procesbegeleiders van gemeenten, maar is ook relevant voor andere actoren in de regio. Door een regionale praktijk te ontwikkelen kan de slagkracht van het hele netwerk vergroot worden. Deze 'embodied knowledge' ontstaat door op de kennis die in de praktijk ontstaat te reflecteren en aan te vullen vanuit de wetenschap. Instrumenten die daarvoor ingezet kunnen worden zijn *communities of practice* (COP's) en trainingen procesmanagement.

Om tot een effectieve inzet van kennis te komen is het positioneren van de verschillende vormen van kennis noodzakelijk. Instrumentele kennis kan heel goed gevoed worden door landelijke netwerken en kennisinstellingen. Maar de ontwikkeling daarvan moet wel aansluiten op de behoeften van actoren in de regio. Krimpgebieden worstelen met andere vragen dan economische topgebieden. Ten aanzien van evaluatie kennis helpt het om uit te gaan van een (enigszins) gedeeld afwegingskader. Onze ervaringen met de ontwikkeling van de PPP-scan de duurzaamheidsmonitor laten zien dat dit bijdraagt aan een gemeenschappelijke taal en wederzijds begrip tussen verschillende stakeholders. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van lerende kennis ligt primair bij de projecten in de

regio. Het is de kunst om in de reflectie op die lokale of regionale praktijk ook de rol van overheden op de andere schaalniveaus te betrekken en de ervaringen daarvan te vertalen in het nationale beleid.

Literatuur

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Cijfers en trends werken in de publieke sector*, Den Haag, 2014.

Erfgoedinspectie (2012).

Heemschut (2013), *De Nationale Monumententest*.

Hermans, F.L.P., W. M. F. Haarmann en J. F. L. M. M. Dagevos (2011), *Evaluation of stakeholder participation in monitoring regional sustainable development*, in *Regional Environmental Change*, Springer Verlag, maart 2011.

Hil, M. en P. Hupe (2002), *Implementing Public Policy*, Sage, London.

Horlings L.G., W.M.F. Haarmann en J.P.P. Hinssen (2009), *Afstand en betrokkenheid; Perspectieven op duurzame gebiedsontwikkeling*, Telos, Tilburg.

Horst, A. van der, S. Blom en J. de Kleuver (2014), *Provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie. Evaluatie*, DSP-groep, Amsterdam.

Horst, A. van der, S. Blom en J. de Kleuver (2014), *Bestuurlijke afspraken restauratie rijksmonumenten en ruimtelijk beleid voor erfgoed Eindrapportage evaluatieonderzoek*, DSP-groep, Amsterdam.

Hospers G.J. en W. Verheul (2014), Zijn investeringen in krimpgebieden zinvol? in: www.gebiedsontwikkeling.nu.

Hospers, G.J. (2012), Krimpen met beleid; van afwachten tot afbreken, in: *Transities voor Krimp*, Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid Gelderland, Arnhem.

Janssen J., E. Luiten, H. Renes en J. Rouwendal (2014), *Karakterschetsen; kennisagenda Erfgoed en Ruimte*, Rijksdienst Cultureel Erfgoed Amersfoort.

Kuipers M.C. en W.J. Quist (2013), *Culturele draagkracht; Op zoek naar de tolerantie voor verandering bij gebouwd erfgoed*, Delftdigitalpress, Delft.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009), *Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Tweede Kamer, Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011), *Kiezen voor Karakter, Visie Erfgoed en Ruimte*, Den Haag.

Rijksdienst Cultureel Erfgoed (2014), *Inventarisatie uitvoering van erfgoedtaken door omgevingsdiensten*, Rijksdienst Cultureel Erfgoed, Amersfoort.

Saris J. , (2013), *Nieuwe waarde maken met cultureel erfgoed* in: S. van Dommelen en C. Jan Pen (red), *Cultureel Erfgoed op waarde geschat, Economische waardering, verevening en erfgoedbeleid*, Platform 31, Den Haag

Witsen P., A. de Graaf, G.J. Hospers, M. Péro, H. Renes, E. Stegmeijer en F. Strolenberg, (2014), *Werven en verbinden; Krimp en erfgoed in Europa*, Rijksdienst Cultureel Erfgoed Amersfoort.

Bijlage 1: Lijst geïnterviewden

Andre Bauwens, Jan Beekman, Patrick Broekhuis,	Heemkunde West Zeeuws-Vlaanderen manager Programma Landelijk Gebied Hoogeland beleidsmedewerker wonen landelijk gebied provincie Zeeland
Mark Buise,	Heemkunde Vier Ambachten Hulst en Beschermd Stadsgezicht Hulst
Martin Cnossen, Wil Daemen,	directeur Stichting DBF senior Beleidsmedewerker Cultuur van de provincie Limburg
Wim van Dalen, Antoine Dierikx,	beleidsmedewerker van de gemeente Terneuzen (senior beleidsadviseur ruimte & wonen) van de gemeente Sluis
Jos van Doorn,	beleidsmedewerker Erfgoed van de gemeente Voerendaal
Toon Franken,	coördinator Werkgroep Industrieel Erfgoed Zeeland (WIEZ)
Lex Geesink, Johan Gerrits,	coördinator beleid van de gemeente Appingedam beleidsmedewerker Monumenten- & archeologiebeleid van de gemeente Sluis
Erik van Gilst, Hiwe Groenewolt, Bram de Groot,	cluster vastgoed van de gemeente Delfzijl stedenbouwkundige van de gemeente Delfzijl strategisch beleidsmedewerker Cultuur van de gemeente Heerlen
Willem Huijbregts,	onderzoeker culturele ontwikkeling Scoop Provincie Zeeland
Ester van Joolen, David Koren,	beleid voor beeldbepalend vastgoed Gemeente Delfzijl: adviseur/coördinator Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland (SCEZ)
Guus Langeraat, Jo Nieveelstein,	Heemkunde West Zeeuws-Vlaanderen beleidsmedewerker welstand, monumenten en archeologie van de gemeente Landgraaf
Theo Oberndorff,	coördinator cultureel erfgoed bij Huis voor de Kunsten Limburg
Marij van Rossenberg,	manager Economie en werk van de Gemeente Voerendaal
Jaap Rieten, Berit Sens, Aart Slecht,	Heemkundige Vereniging Terneuzen beleidsmedewerker erfgoed van de Provincie Zeeland planologie en ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Delfzijl
Peter Smit, Aart Van Steveninck,	vrijwilliger St. Nikolaas ker-NOVO Appingedam directeur afdeling ruimtelijke planning Gemeente Hulst

Tim Vaessen,	beleidsmedewerker Monumenten & Archeologie van de gemeente Landgraaf
Christian Velvis, Fred Vonderhoff,	bouwkundige Stichting Oude Groninger Kerken (SOGK): beleidsadviseur Cultureel Erfgoed van de gemeente Heerlen
Merijn Wienk, Jaap De Zeeuw, Jaap van Zijderveld,	adviseur LIBAU Heemkundige Vereniging Terneuzen Heemkunde Vier Ambachten Hulst en Beschermd Stadsgezicht Hulst