

# Waardevol herbestemmen

Een onderzoek naar de invloed van burgers op het beleid van de herbestemming van industrieel erfgoed



Saskia Groot Koerkamp

3250814

7 november 2014

Universiteit Utrecht

Master Kunstbeleid en –management

2013 - 2014

Begeleider: Dr. Philomeen Lelieveldt

*“Als er nagedacht wordt over de ontwikkeling van de ruimte is het goed dat de overheid daar de bewoners in de omgeving bij betreft. Het is tenslotte hun domein. Zij identificeren zich met hun gebied. Zij ontlene er vaak hun identiteit aan. Dus daar moet je goed naar luisteren.”<sup>1</sup>*

Cees van 't Veen,  
Directeur Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

---

<sup>1</sup> Dirk Snoodijk, “De Modernisering van de Monumentenzorg. Structureler, breder, eenvoudiger”, *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 1* (2010): 5-8, 6.

## Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie over de herontwikkeling van industrieel erfgoed. Dit is mijn laatste opdracht ter afronding van de master Kunstbeleid en –Management aan de Universiteit Utrecht.

Ik wil mijn scriptiebegeleider Philomeen Lelieveldt bedanken. Niet alleen voor de begeleiding en feedback, maar ook voor de vele duwtjes in de juiste richting op de momenten dat ik even de weg kwijt was. Voor de totstandkoming van deze scriptie wil ik een aantal mensen bedanken. Ron Spaan van stichting BOEi en Eus Lionarons van de gemeente Oude IJsselstreek wil ik bedanken voor de tijd en moeite die ze hebben vrij gemaakt om mij te woord te staan. De enthousiaste en interessante gesprekken hebben mij geholpen een beter beeld te krijgen van complexe herbestemmingsopgaven.

Mijn vrienden wil ik enorm bedanken voor alle steun; van een luisterend oor, meelezend oog tot bemoedigende woorden.

En als laatste wil ik mijn ouders en broer bedanken voor alle ondersteuning en het niet aflatende, rotsvaste vertrouwen tijdens mijn hele studietijd, maar vooral tijdens deze scriptieperiode, dat ik het tot een goed einde zou brengen.

Saskia Groot Koerkamp

7 november 2014

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	1
Aanleiding .....	1
Doel .....	4
Probleemstelling .....	4
Relevantie .....	4
Methode en opbouw .....	5
Literatuuronderzoek .....	5
Bronnenanalyse .....	5
Interviews.....	6
Leeswijzer.....	7
Hoofdstuk 1: Burgers en beleid .....	8
1.1 Beleid .....	8
Beleidsprocessen .....	8
1.2 Burgerparticipatie in beleidsvorming .....	9
Burgerparticipatie in de eerste drie beleidsfasen .....	9
1.3 Interactieve beleidsvorming .....	11
De participatieladder .....	12
Redenen voor burgerparticipatie.....	14
1.4 Samenvatting .....	15
Hoofdstuk 2: Het monumentenbeleid.....	16
2.1 De Rijksoverheid en de monumentenzorg .....	16
Een centraal overheidsbeleid.....	16
Aandacht voor de omgeving .....	17
Van centraal naar decentraal.....	17
Industrieel verleden als erfgoed .....	18
De Belvederenota .....	19
2.2 Modernisering Monumentenzorg: burgers in het beleid .....	20
Monumentenzorg in de ruimtelijk ontwikkeling .....	22
Burgers als samenwerkingspartners.....	23
2.3 Gemeentelijke monumentenzorg.....	24

Gemeente Oude IJsselstreek .....	26
Gemeente Utrecht .....	27
2.4 Conclusie .....	28
Hoofdstuk 3: De waarde en waardering van erfgoed.....	30
3.1 De cultuurhistorische waardebepaling .....	30
3.2 Nieuwe waarden en waardebepaling .....	32
3.3 Erfgoedwaarden bij herbestemming .....	34
3.4 'Stakeholders' .....	36
3.5 Samenvatting .....	37
Hoofdstuk 4: Herbestemmen van Industrieel Erfgoed .....	39
4.1 DRU .....	39
Geschiedenis DRU .....	39
Slopen of herbestemmen?.....	40
Planontwikkeling.....	41
Een nieuwe functie voor het Portierscomplex .....	43
Extern advies.....	45
De fusie van twee gemeenten .....	46
Het 'go-besluit' .....	47
Samenvatting .....	48
4.2 Cereol .....	50
Geschiedenis Cereol.....	50
Sluiting van de sojafabriek .....	51
Een integraal herbestemmingsplan .....	52
Toestemming en kritiek op integraal plan .....	54
Onderzoeken voor burgerraadpleging.....	56
Koerswijziging na brand .....	58
Het besluit.....	59
Samenvatting .....	60
Hoofdstuk 5: Beleid, burgers en waarden .....	62
5.1 Burgers in beleidsfasen .....	62
Agendavorming.....	62
Beleidsvoorbereiding .....	63

Beleidsbepaling.....	64
5.2 De participatieladder .....	65
Informereren .....	65
Raadplegen .....	66
Adviseren .....	67
Coproduceren .....	67
Meebeslissen .....	68
5.3 De waarden van industrieel erfgoed .....	68
Waarden.....	68
Waarden vs. belangen .....	69
Belangen .....	70
5.4 Conclusie .....	72
Eindconclusie .....	74
Aanbeveling en discussie .....	77
Referentielijst.....	78
Bijlagen.....	83
Bijlage 1: Topiclijst .....	84
Bijlage 2: Actoren DRU .....	85
Bijlage 3: Actoren Cereol.....	86
Bijlagen 4 en 5: Overzichten DRU en Cereol.....	87

## Inleiding

### Aanleiding

In september 2009 wordt in het Achterhoekse Ulft de DRU Cultuurfabriek geopend. De DRU Cultuurfabriek is een cluster waarin onder andere een bibliotheek, een poppodium, een muziekschool en een galerie zijn gehuisvest. De naam is afgeleid van het gebouw waarin het cultuurcluster zijn intrek genomen heeft, namelijk het monumentale Portiersgebouw van de voormalige ijzergieterij de DRUfabriek. Eind jaren negentig blijken de gebouwen van deze ijzergieterij niet meer geschikt voor de moderne productie en in 2003 sluit de fabriek voorgoed haar deuren. Samen met het terrein van de naastgelegen ETNAfabriek wordt het gebied onder de naam de Hutten herontwikkeld. Het terrein van de DRUfabriek krijgt verschillende nieuwe functies waaronder een woonfunctie. Inmiddels is het terrein omgedoopt tot het DRU Industriepark, waarvan de Cultuurfabriek het eerst afgeronde project is.

De fabriek in Ulft is een voorbeeld van herbestemming van industrieel erfgoed met een nieuwe functie. De DRUfabriek staat niet op zichzelf. Andere bekende voorbeelden zijn Strijp-S in Eindhoven, de Verkadefabriek in Den Bosch, de Westergasfabriek in Amsterdam en de Van Nelle fabriek in Rotterdam. Deze voormalige fabriekscomplexen hebben allemaal een culturele functie gekregen met daarnaast een woon- of werkfunctie. Deze ontwikkeling past binnen de kaders van het huidige monumentenbeleid. In 2009 presenteert minister Ronald Plasterk van het ministerie van OCW de monumentennota *Modernisering Monumentenzorg*. Een belangrijke notie in dit beleid is ‘behoud door ontwikkeling’.<sup>2</sup> Daarmee bedoelt de minister dat monumenten niet alleen behouden moeten worden door ze te conserveren, maar door ze een herbestemming te geven en cultureel erfgoed een plaats te geven in ruimtelijke ontwikkelingen.<sup>3</sup>

In *Modernisering Monumentenzorg* geeft minister Plasterk aan dat hij burgers meer wil gaan betrekken in het nieuwe monumentenbeleid. Volgens hem bewaken experts de authenticiteit en de representativiteit van monumenten. Burgers kijken daar ook naar, maar vinden ook andere zaken belangrijk, zoals de sociale of sociaaleconomische functie van een monument, de beleving van het gebouw of de herinneringen die ze er hebben liggen. Deze waarden moeten volgens de minister sterker

---

<sup>2</sup> Jan van Zelst en Bert van Bommel. *Modernisering Monumentenzorg. Aandacht voor een zeer belangrijk beleidsdocument voor de monumentenzorg*. (Den Haag: SDU, 2010), 5.

<sup>3</sup> Minister OCW, Beleidsnota “Modernisering Monumentenzorg”, Den Haag, september 2009 p. 18.

door gaan klinken en ruimte krijgen in het monumentenbeleid. Daarom wil hij in het nieuwe stelsel burgers en maatschappelijke organisaties meer betrekken bij de monumentenzorg, bijvoorbeeld bij het waarderen en selecteren van nieuwe monumenten.<sup>4</sup> Met nieuwe maatregelen wil de minister burgers al vanaf een vroeg stadium, namelijk de planvorming, de mogelijkheid geven tot inspraak bij ruimtelijke ontwikkelingsplannen waarbij cultuurhistorie betrokken is.<sup>5</sup>

Ook de directeur van de Rijksdienst voor het cultureel erfgoed, Cees van 't Veen, van wie aan het begin van deze scriptie een citaat is opgenomen, wijst in een interview met Dirk Snoodijk voor de Rijksdienst van het Cultureel Erfgoed op een beweging van emancipatie en democratisering van erfgoed. Met emancipatie bedoelt hij dat het cultureel erfgoed, net als veiligheid of sociale en economische effecten, een bepalende rol krijgt binnen ruimtelijke ontwikkelingsplannen. "De democratisering van het erfgoed houdt in dat meer inwoners van Nederland meer en eerder mee zullen doen in het bepalen van de toekomst van de gebouwde omgeving en de ontwikkeling van hun leefgebied."<sup>6</sup> Volgens Jan de Jong, beleidsmedewerker bij het ministerie van OCW en van daaruit projectleider voor de modernisering van de monumentenzorg, is het betrekken van burgers bij herontwikkeling van monumenten geen eenvoudige opgave. In hetzelfde artikel stelt De Jong dat tegenwoordig niet alles zomaar vernieuwd of veranderd kan worden, omdat mensen veel meer emotie en binding hebben met hun omgeving: "Hoe sla je nou een brug tussen die binding en het feit dat het bouwwerk geen monument hoeft te zijn? Dat is een architectuurhistorisch oordeel. Het oordeel van omwonenden kan anders zijn: mijn opa heeft in deze fabriek gewerkt! Hoe koppel je die emotie aan de herontwikkeling van historische gebouwen?"<sup>7</sup> De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor het actief betrekken van burgers bij overheidsbeleid door middel van burgerparticipatie. Binnen het democratische politieke stelsel van Nederland kunnen burgers invloed uitoefenen op beleid door middel van het stemrecht en via politieke partijen. In de jaren zestig en zeventig ontketende bij burgers in de Nederlandse samenleving volgens bestuurskundige Jurian Edelenbos, gestimuleerd door verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, een steeds hogere mate van burgerparticipatie. Als reactie op een toenemende politieke bewustzijn en activisme bij burgers werd volgens Edelenbos vanuit de politiek nieuwe vormen van burgerparticipatie

---

<sup>4</sup> Ibidem, 5.

<sup>5</sup> Ibidem, 8.

<sup>6</sup> Citaat van Cees van 't Veen. Bron: Dirk Snoodijk, "De Modernisering van de Monumentenzorg. Structureler, breder, eenvoudiger", *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* 1 (2010): 5-8, 5.

<sup>7</sup> Citaat van Jan de Jong. Bron: Dirk Snoodijk (2010), 6.



geïntroduceerd, zoals inspraak en referenda.<sup>8</sup> Door de invoer van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1965 konden burgers voor het eerst inspraak uitoefenen via bezwaarschriften tegen structuur- en bestemmingsplannen.<sup>9</sup> De mate van invloed op het beleid door middel van inspraak is volgens Edelenbos echter beperkt, maar in de lijn van de inspraaktraditie zijn andere vormen van burgerparticipatie ontwikkeld. In de jaren negentig bestaat er bezorgdheid vanuit de politiek over het vacuüm waarin ze opereert. Politici en bestuurders gaan op zoek naar andere vormen van participatie, waaronder interactieve beleidsvorming, om het gat tussen burgers en bestuur te overbruggen.<sup>10</sup> In tegenstelling tot inspraak, is dit een vorm van burgerparticipatie die plaatsvindt tijdens de beleidsvorming en voor de uiteindelijke beslissing.<sup>11</sup> De verwachting en de wens van beleidsmakers en professionals in de erfgoedsector over de democratisering van de monumentenzorg sluiten hierop aan. Het is de vraag of burgers, en de waarden die zij aan erfgoed toekennen, in de praktijk daadwerkelijk een bepalende rol spelen in beleidsprocessen? Die vraag probeer ik te beantwoorden aan de hand van een evaluerend onderzoek naar de planvormingsfase bij de herbestemming van twee erfgoedcomplexen.

Naast het hierboven al genoemde DRUproject zal de herbestemming van de Cereolfabriek in Utrecht geanalyseerd worden. In de Utrechtse wijk Oog in Al vindt de verbouwing plaats van de voormalige Coöperatieve Stichtse Olie- en Lijnkoekenfabriek (S.O.L.) Cereol door de non-profit organisatie BOEi in samenwerking met de Utrechtse Vastgoedorganisatie van de gemeente Utrecht. In het oude fabriekspand komt een multifunctioneel cultuurhuis met de naam Cereolfabriek. In het complex komen verschillende organisaties onder een dak, waaronder Het Wilde Westen, de St. Dominicusschool, de Bibliotheek Utrecht en BSO Oog in Al. Daarnaast worden er sport- en theaterfaciliteiten en kantoorruimtes gerealiseerd. De St. Dominicusschool heeft sinds september 2013 al zijn intrek genomen in het gebouw. Volgens de planning van de huidige eigenaar, de maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel erfgoed (BOEi), moet de bouw van de overige functies halverwege 2014 afgerond zijn.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Jurian Edelenbos, *Lokale interactieve beleidsvorming*, Utrecht: 2001, 22.

<sup>9</sup> Jurian Edelenbos, *Proces in Vorm*, Utrecht: 2000: 5.

<sup>10</sup> Edelenbos (2001), 20.

<sup>11</sup> Ibidem, 6.

<sup>12</sup> BOEi, Persbericht "Nieuw leven en nieuwe naam voor Utrechtse Stichtse Olie- en Lijnkoekenfabriek Cereol", Amersfoort, 2013.

## Doel

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in het feitelijk verloop van beleidsprocessen rondom de herbestemmingsprojecten van cultureel erfgoed en de rol die burgers daarin hebben.

## Probleemstelling

De volgende vraag staat centraal:

*Wat was de rol van burgers bij de herbestemming van de DRUfabriek in Uft en de Cereolfabriek in Utrecht?*

1. Wanneer en op welke manier kunnen burgers invloed uitoefenen op beleidsprocessen?
2. Wat zijn de Rijks- en gemeentelijke beleidskaders voor de herbestemming van industrieel erfgoed?
3. Welke discussies worden er in de erfgoedsector gevoerd over de waarden van cultuurhistorisch erfgoed?
4. A. Hoe is burgerparticipatie tot uitdrukking gekomen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?
4. B. Welke waarden en belangen van burgers met betrekking tot erfgoed zijn te herkennen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?

## Relevantie

Met dit onderzoek zal een beleidshistorisch overzicht worden gegeven van de ontwikkelingen in het proces dat voorafging aan het herbestemmingsbeleid van twee fabrieken. Daarmee zal een koppeling gemaakt worden tussen de praktijk en theorie over burgerparticipatie en beleidsvorming. De evaluatie die voor dit onderzoek is uitgevoerd draagt bij aan de kennis over de verbetering van de beleidsprocessen voorafgaande aan herbestemming, waar volgens minister Plasterk een aanknopingspunt ligt om leegstand van (industrieel) erfgoed tegen te gaan.

Daarnaast levert dit onderzoek een bijdrage aan de kennis over erfgoed en herbestemming en specifiek industrieel erfgoed. Publicaties die over dit onderwerp verschenen zijn geven voornamelijk een overzicht van uitgevoerde projecten en de waarden die het oplevert voor de gemeenschap<sup>13</sup>. Dit onderzoek zal zich richten op de processen die op de achtergrond meespelen binnen de bestuurlijke

---

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld Vera Cerutti, *Creatieve fabrieken, waardecreatie met herbestemming industrieel erfgoed*, (Utrecht: C2Publishinga, 2011) of Peter Nijhof en Schulte, *Herbestemming industrieel erfgoed in Nederland*, (Walburgers: Zutphen, 1994)

context en de invloed van burgers daarop. Verder sluit het onderzoek aan op het discours binnen de erfgoedsector ten aanzien van waarden, zoals in het literatuuronderzoek besproken wordt.

## **Methode en opbouw**

In dit onderzoek zal ik twee herbestemmingsprojecten van industrieel erfgoed naar een culturele functie vergelijken. Terwijl de DRU-fabriek al in gebruik is, wordt aan de Cereol-fabriek tijdens dit onderzoek nog gebouwd. Voor het onderzoek is echter de aanloop naar de uitvoering toe van belang, omdat het betrekking heeft op de rol van burgers in de planvormingsfase. Daarmee wordt bedoeld de fase van de agendavorming, de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling. De probleemstelling in dit onderzoek is complex, omdat het betrekking heeft op een proces waarin een meervoud van actoren, belangen en andere facetten een rol spelen. Daarom wordt er uitgegaan van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk literatuuronderzoek, bronnenanalyse en interviews.

## **Literatuuronderzoek**

Literatuuronderzoek is uitgevoerd om inzicht te krijgen in wetenschappelijke theorieën over beleidsvorming en burgerparticipatie. Om het onderzoek in de beleidscontext te kunnen plaatsen van de Rijksoverheid en de gemeenten waarbinnen de herbestemmingsplannen vallen zijn veel beleidsteksten bestudeerd. Daarnaast zijn studies en publicaties van professionals uit de erfgoedsector bestudeerd om inzicht te krijgen in de discussies en ontwikkelingen op het gebied van erfgoedwaarden en waardebeoordeling van erfgoed. Dit dient samen met de literatuur over burgerparticipatie in beleid als uitgangspunt voor de analyses van de herbestemmingsprocessen.

## **Bronnenanalyse**

Om de beleidscontext te beschrijven is gebruik gemaakt van beleidsnota's en -visies van de Rijksoverheid en beleidsteksten van de gemeenten Oude IJsselstreek en Utrecht. Voor de bronnenanalyse is een primaire bronnenonderzoek uitgevoerd naar het verloop van de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek. Het verloop van de beleidsprocessen is beschreven aan de hand van notulen van raadsvergaderingen, bestemmingsplannen, artikelen in de media en discussies op het internet. Aan de hand daarvan is een feitelijke beschrijving gegeven van handelingen en gebeurtenissen die invloed hebben gehad op het verloop van de beleidsprocessen, zoals (gemeente)raadsvergaderingen, besluiten die genomen zijn en correspondenties tussen de gemeentes en andere partijen.

Over het project in Utrecht zijn de meeste bronnen online en via het digitale archief van de gemeente beschikbaar. Het betreft de notulen van de gemeenteraadsvergaderingen, bestemmingsplannen, gemeenteraadbesluiten, wijkberichten, zienswijzen en correspondenties tussen de gemeente en wijkraden beschikbaar. Daarnaast is gebruik gemaakt van artikelen in de media.

Voor het project in Ulft is gebruik gemaakt van het gemeentearchief van de gemeente Oude IJsselstreek. Notulen van gemeenteraadsvergaderingen, besluitenlijsten en bestemmingsplannen vanaf 2005 zijn via de website van de gemeente beschikbaar. Daarnaast is gebruik gemaakt van het gemeentearchief van de voormalige gemeente Gendringen, tegenwoordig gemeente Oude IJsselstreek. Dit archief is ondergebracht in het erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers. Dit archief is echter niet openbaar. Dankzij de medewerking van de gemeente Oude IJsselstreek mocht ik de benodigde mappen toch raadplegen. Het bronnenmateriaal van voor 2005 heb ik kunnen gebruiken. Dit bronnenmateriaal bestond uit notulen van raadsvergaderingen en van vergaderingen tussen de gemeente en andere partijen, correspondenties tussen verschillende partijen, enquêtes onder omwonenden, zienswijzen, adviesrapporten en projectvoorstellen. De bronnen vanaf 2005 bleken in gebruik te zijn voor een ander onderzoek en waren niet beschikbaar in de periode van dit onderzoek. Daarnaast is gebruik gemaakt van berichten in de media.

De uiteenzetting van de beleidsprocessen heb ik aan de hand van deze bronnen gemaakt. Ik heb de herbestemmingsprocessen chronologisch in beeld gebracht. Vervolgens heb ik daar tijdsbalken gemaakt waarin ik de momenten van burgerparticipatie heb aangeduid. (zie bijlagen 4 en 5) Deze momenten heb ik geanalyseerd aan de hand van het literatuuronderzoek om de vorm van burgerparticipatie en mate van burgerinvloed op het proces te duiden. Daarna heb ik een analyse uitgevoerd op alle gebruikte bronnen in de chronologie aan de hand van de waardendiscussies om te onderzoeken welke belangen en waarden te herkennen zijn bij de betrokken actoren. Vervolgens heb ik gekeken hoe de waarden en belangen van burgers zich verhouden tegenover andere waarden en belangen.

### **Interviews**

Om een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van het verloop van het DRU beleidsproces is, met medewerking van de gemeente Oude IJsselstreek, een interview afgenomen met de voormalige projectleider van de DRU Cultuurfabriek: Eus Lionarons. Daarnaast is Ron Spaan van stichting BOEi geïnterviewd. Hij is via BOEi als projectmanager en restauratiedeskundige bij beide projecten betrokken geweest.

De interviews waren aan de ene kant bedoeld om ontbrekende informatie en onduidelijkheden naar aanleiding van de bronnenanalyse te verhelderen. Hiervoor waren van te voren duidelijke vragen geformuleerd. Aan de andere kant waren de interviews bedoeld om inzicht te krijgen in het complexe verloop van een beleidsproces van herbestemmingsplannen. Om die reden is, op een aantal vragen na, uitgegaan van diepte-interviews, waarvoor een topiclijst was opgesteld. Zowel de vragen als de topiclijsten (zie bijlage 1) konden de respondenten van te voren inzien.

## Leeswijzer

De scriptie valt uiteen in twee delen: Hoofdstuk een tot en met drie betreffen het literatuurvooronderzoek. In hoofdstuk vier en vijf staat de analyse van de twee herbestemmingsprojecten centraal. In hoofdstuk een staat de deelvraag *Wanneer en op welke manier kunnen burgers invloed uitoefenen op beleidsprocessen?* centraal. Ik behandel enkele algemene principes bij beleidsprocessen en de manier waarop burgers in theorie bij beleid betrokken kunnen worden. Het tweede hoofdstuk geeft informatie over de concrete achtergrond van de twee herbestemmingsprojecten die in de scriptie centraal staan, in relatie tot het beleid van de overheid voor het erfgoed. Het derde hoofdstuk behandelt de deelvraag: *Welke wetenschappelijke discussies zijn recentelijk gevoerd over de waarde van erfgoed en wat is de rol van burgers daarin?* Dit gebeurt aan de hand van recente artikelen en publicaties van professionals en onderzoekers op het gebied van erfgoed. In hoofdstuk vier behandel ik de feitelijke gang van zaken in de beleidsprocessen van de herbestemming van de DRU-fabriek in Ulfst en de Cereolfabriek in Utrecht. Hierbij wordt vooral gekeken naar welke factoren en actoren, met name burgers en omwonenden, invloed hadden op het beleid en wanneer en waarom besloten is tot uitvoering van deze plannen. In hoofdstuk vijf wordt, aan de hand van de procesoverzichten uit hoofdstuk vier en de literatuurstudie uit hoofdstukken twee en drie, een analyse gegeven van de rol van burgers in het beleid van beide processen en de waarden die daarbij een rol speelden. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvragen vier A en B. In de uiteindelijke conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag.

## Hoofdstuk 1: Burgers en beleid

In dit onderzoek wordt de betrokkenheid van burgers in de ontwikkeling van het beleidsproces onderzocht. Daarvoor zullen in deze paragraaf wetenschappelijke theorieën worden besproken over beleidsprocessen en de manier waarop burgers daar invloed op kunnen hebben. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat is *Wanneer en op welke manier kunnen burgers invloed uitoefenen op beleidsprocessen?*

### 1.1 Beleid

Beleid komt voor op verschillende niveaus en terreinen. Volgens hoogleraar politicologie Andries Hoogerwerf is de term een sleutelwoord in de politiek en het openbaar bestuur, maar speelt het ook een belangrijke rol in het bedrijfsleven en het particulier initiatief.<sup>14</sup> Hoogerwerf beschrijft beleid als het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes.<sup>15</sup>

Hoogerwerf gaat er ook van uit dat beleid een streven is dat zowel activiteiten als denkbeelden bevat, dus zowel gedragingen als opvattingen. Beleid gaat niet alleen over het hebben van een visie, maar ook over de voorgenomen maatregelen en het ingrijpen wanneer de uitvoering niet overeenkomt met een plan.<sup>16</sup> Hoogerwerf geeft aan dat hij ervan uitgaat dat bewust handelen zowel doeleinden als middelen bevat. Daarnaast legt hij in zijn omschrijving nadruk op het element tijd, omdat de inzet van middelen en het nastreven van doeleinden van een beleid veelal impliciet of expliciet verwijst naar tijdstippen. Maar ook omdat middelen voor een bepaalde tijdsduur ingezet kunnen worden.<sup>17</sup> Dit laatste is ook voor dit onderzoek van belang, omdat het een evaluatie is van een beleidsproces waarbij gekeken wordt naar welke handelingen en middelen in de loop van het proces werden ingezet.

### Beleidsprocessen

Het begrip 'proces' is al meerdere keren naar voren gekomen en gebruikt. Hoogerwerf ziet beleid als het resultaat van een proces, namelijk tijdelijke verhoudingen. Een beleidsproces omschrijft hij als een dynamisch verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot beleid. Belangrijk is daarbij dat er een wisselwerking plaatsvindt tussen zowel factoren als actoren. Actoren kunnen onder andere ambtenaren, politieke partijen en woordvoerders van belangengroepen zijn. Een beleidsproces

---

<sup>14</sup> Andries Hoogerwerf, "Beleid, processen en effecten", *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, A. Hoogerwerf en M. Herweijer red. 8<sup>e</sup> ed., Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2008, 17.

<sup>15</sup> Ibidem, 19.

<sup>16</sup> Ibidem. 20.

<sup>17</sup> Ibidem.

is dus volgens Hoogerwerf vrijwel nooit een proces met een enkele actor, maar een *multi-actorproces*.<sup>18</sup> Hoewel in dit onderzoek de nadruk ligt op burgers, zullen andere actoren ook besproken worden, zoals overheden en politieke partijen, om de verhouding tussen deze actoren en burgers te duiden. Daarnaast ziet Hoogerwerf als kenmerk van een proces dat er een vast verloop of een opeenvolging van gebeurtenissen is. In dat vaste verloop van een beleidsproces kunnen verschillende, opeenvolgende deelprocessen of stadia herkend worden. Die deelprocessen zijn: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en –uitvoering, beleidshandhaving en beleidsevaluatie.<sup>19</sup>

Dit onderzoek zal voornamelijk betrekking hebben op de eerste drie stadia, omdat in die fases de keuze wordt gemaakt of en waarom een object behouden en herbestemd moet worden. De aandacht gaat daarbij uit naar de rol van burgers en hun invloed op deze deelprocessen in het beleid, omdat vanuit het huidige monumentenbeleid ruimte is gecreëerd om burgers te laten participeren.

## 1.2 Burgerparticipatie in beleidsvorming

Minister Plasterk geeft in *Modernisering Monumentenzorg* aan dat hij burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling wil betrekken. In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop in de verschillende beleidsfases burgerparticipatie kan worden ingezet. In het boek van Hoogerwerf wordt door bestuurskundigen I. Pröpfer en Herweijer ingegaan op de momenten waarop individuele burgers de inhoud van het overheidsbeleid kunnen beïnvloeden in de deelprocessen van beleid. De wijze van besluitvorming waarbij alle burgers de mogelijkheid hebben het overheidsbeleid direct of indirect te beïnvloeden noemen zij de ‘politieke democratie’.<sup>20</sup> Voor burgerparticipatie kunnen burgers gebruik maken van hun burgerrechten en wettelijke procedures. Daarmee wordt door Pröpfer en Herweijer onder andere bedoeld het oprichten van politieke organisaties, het uitdragen van opinies in druk, in de ether en online, inspraak en burgerinitiatieven. Ook kan volgens de bestuurskundigen gebruik gemaakt worden van intermediaire organisaties zoals politieke partijen, maatschappelijke organisaties die bepaalde belangen behartigen of tijdelijke projectgroepen van verontruste burgers.<sup>21</sup>

### Burgerparticipatie in de eerste drie beleidsfases

Volgens Pröpfer en Herweijer kunnen in alle vijf deelprocessen van het beleid momenten zich voordoen

---

<sup>18</sup> Hoogerwerf (2008), 23.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> I.M.A.M. Pröpfer en M. Herweijer, “Burgers in het beleidsproces”, *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschappen*, Red. Andries Hoogerwerf en Michiel Herweijer. 8<sup>e</sup> ed. (Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2008): 261-275, 261.

<sup>21</sup> Ibidem

dat burgerparticipatie de beleidsinhoud bepaalt. In de eerste fase van het beleidsproces, de agendavorming, kunnen burgers zich richten tot overheden om maatschappelijke problemen onder de aandacht te brengen, bijvoorbeeld met een burgerbrief. Daarvoor zijn het recht van petitie en de procedure van burgerinitiatief in het leven geroepen. De bestuurskundigen geven echter aan dat uit recent onderzoek is gebleken dat deze middelen betrekkelijk weinig invloed op de beleidsagenda hebben. Burgers die invloed op de beleidsagenda willen hebben vergroten hun kansen door zich niet alleen tot de beleidsvoerders te richten, maar ook tot de media en daarmee het grote publiek. Indien de publieke opinie het streven van de initiatiefnemer overneemt, groeit de kans dat een onderwerp op de beleidsagenda komt.<sup>22</sup>

In de fase van beleidsvoorbereiding kunnen burgers ook inspraak hebben. Volgens Pröpper en Herweijer zijn overheden wettelijk verplicht om voor het nemen van een besluit betrokken burgers de gelegenheid te geven om zich over een voornemen uit te spreken. Dat doen overheden bijvoorbeeld door burgers in te lichten via een website, dagbladen of met bijeenkomsten en informatieavonden waarin ze hun plannen presenteren. Burgers kunnen tijdens bijeenkomsten mondeling hun mening geven of schriftelijk hun opvatting, hun 'zienswijze', opsturen. Dit wordt in de meeste gevallen door de overheid met een brief beantwoord, waarin ze haar besluit ten aanzien van de suggestie meedeelt.<sup>23</sup> Overheden kunnen naast de wettelijke verplichte inspraakmomenten overgaan op het gebruik van interactieve beleidsvorming. In een pril stadium spreken de ambtelijke beleidsontwerpers met individuele burgers over varianten, mogelijke consequenties en eventuele voorkeuren.<sup>24</sup> In de volgende paragraaf wordt het begrip interactieve beleidsvorming verder besproken.

Om de invloed van individuele burgers op de beleidsbepaling te duiden richten Pröpper en Herweijer de aandacht op het gemeentebestuur. Burgers in Nederland kunnen zich via het passief kiesrecht kandidaat stellen voor het raadslidmaatschap en verkozen worden voor de gemeenteraad. Als raadslid stellen deze burgers bestemmingsplannen, verordeningen en begrotingen vast. Daarmee bepalen zij volgens Pröpper en Herweijer direct het lokale overheidsbeleid.<sup>25</sup> Burgers kunnen eens in de vier jaar gebruik maken van het actief kiesrecht om te stemmen op verkiesbare raadsleden. De invloed van kiezers op het beleid is indirect, omdat het via de schakel loopt van collegevorming en het stemgedrag van de gekozen

---

<sup>22</sup> Pröpper en Herweijer (2008), 264.

<sup>23</sup> Ibidem, 265.

<sup>24</sup> Ibidem, 266.

<sup>25</sup> Ibidem, 267.



raadsleden.<sup>26</sup> Kiezers kunnen via referenda wel directe invloed uitoefenen op beleid. Dat kan wanneer actieve burgers voldoende handtekeningen hebben verzameld, waarna het gemeentebestuur een genomen raadsbesluit ter toetsing aan burgers moet voorleggen.<sup>27</sup>

### 1.3 Interactieve beleidsvorming

De vormen van burgerparticipatie die in de voorgaande paragraaf worden behandeld zijn wettelijk verankerd, waardoor overheden verplicht zijn ze aan te bieden en burgers het recht hebben om hier gebruik van te maken. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op een niet-wettelijk voorgeschreven vorm van burgerparticipatie, de interactieve beleidsvorming. Pröpper omschrijft dit begrip als 'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.'<sup>28</sup> Bestuurskundige Jurian Edelenbos beschrijft in zijn proefschrift interactieve beleidsvorming als 'het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit.'<sup>29</sup>

Met zijn omschrijving legt Edelenbos de nadruk op vier elementen die volgens hem de essentie van interactieve beleidsvorming behelzen. Die essenties zijn openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed.

Deze essenties manifesteren zich in de praktijk per beleidsvormingsproces in verschillende mate.<sup>30</sup>

Openheid heeft betrekking op zowel inhoudelijke, procesmatige als actor-openheid. Edelenbos gaat ervan uit dat actoren verschillende perspectieven, belangen en waarden hebben over een beleidsprobleem of -oplossing. Dat maakt het onmogelijk om vooraf de inhoudelijke normen te specificeren waaraan de resultaten na een interactief beleidsproces zouden moeten voldoen.<sup>31</sup> Bij inhoudelijke openheid gaat het om de ruimte voor nieuwe ideeën, plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van voornemens. De onderwerpen, problemen en oplossingen kunnen tijdens het proces worden bepaald. De openheid van het proces houdt in dat iedereen aan het proces kan deelnemen en dat alle participanten toegang hebben tot de nodige informatiebronnen. De openheid

---

<sup>26</sup> Ibidem, 268.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> I.M.A.M. Pröpper en D.A. Steenbeek, "Interactieve beleidsvoering", *Bestuurskunde* 7:7 (1998): 293-302, 293.

<sup>29</sup> Jurian Edelenbos, *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: LEMMA BV, 2000, 39.

<sup>30</sup> Ibidem, 39.

<sup>31</sup> Ibidem, 12.

van actoren geeft aan in hoeverre actoren een onbevangen houding aannemen tijdens het proces en bereid zijn nieuwe perspectieven, belangen en waarden in hun eigen beeldvorming toe te laten.<sup>32</sup> Gelijkheid slaat op de onvermijdelijke ongelijkwaardige verdeling van eigenschappen en bronnen zoals kennis, beslissingsmacht en beschikbare tijd. Een gelijkwaardige verdeling ontstaat als er sprake is van een onderlinge afhankelijkheidsrelatie tussen participanten.<sup>33</sup> Daarnaast veronderstelt Edelenbos dat er in een interactief beleidsproces sprake is van debat op basis van redelijk vertoog tussen de participanten.<sup>34</sup> De laatste, en een belangrijke, essentie van interactieve beleidsvorming is volgens Edelenbos de invloed die burgers en belanghebbenden op de beleidsvorming.

### **De participatieladder**

Edelenbos gebruikt de participatieladder als maat voor de invloed van participanten in beleidsvorming. Participatie legt Edelenbos uit in termen van invloed en macht. Een toename in participatie van burgers in het beleidsproces betekent meer mogelijkheid om het uiteindelijke besluit te bepalen.<sup>35</sup> Edelenbos onderscheidt in zijn participatieladder vijf oplopende gradaties van invloed van burgers:

1. informeren: beleidsmakers bepalen in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en brengen burgers daarvan op de hoogte. Zij maken geen gebruik van de mogelijkheid om betrokkenen input te leveren bij de beleidsontwikkeling;

2. raadplegen: beleidsmakers bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar betrokkenen zijn wel een gesprekspartner in de beleidsontwikkeling. Zij verbinden zich echter niet aan eventuele gespreksresultaten;<sup>36</sup>

3. adviseren: beleidsmakers stellen in beginsel de agenda samen, maar ze geven betrokkenen de gelegenheid om problemen te formuleren en eventueel oplossingen aan te dragen. Die ideeën spelen een volwaardige rol in de beleidsontwikkeling. De uitkomsten van de adviezen zijn in principe bindend, tenzij deze niet passen binnen de randvoorwaarden;

4. coproduceren: beleidsmakers en betrokkenen stellen samen de agenda samen en zoek samen naar een oplossing. Beleidsmakers verbinden zich aan deze oplossingen bij de uiteindelijke besluitvorming, na toetsing van vooraf bepaalde randvoorwaarden;

5. Meebeslissen: beleidsmakers laten de agendabepaling en de besluitvorming volledig over aan

---

<sup>32</sup> Edelenbos 2000, 41.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem, 42.

<sup>35</sup> Ibidem, 43.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 43.

betrokkenen. Zij nemen de resultaten van het beleidsproces spontaan over.<sup>37</sup>

Opvallend aan de participatieladder is dat hoe hoger de gradatie van burgerinvloed is hoe eerder burgers in het beleidsproces betrokken zijn. Bij informeren bepalen beleidsmakers de agenda, terwijl bij meebeslissen de agenda en de besluitvorming aan burgers overgelaten wordt.

Pröpper en D. Steenbeek hebben ook een participatieladder ontwikkeld, waarin ze verschillende vormen van bestuursstijlen verwerken. Met die ladder gaan zij ervan uit dat als een beleidsmaker een bepaalde rol vervuld, daar altijd een rol voor de burger tegenover staat. Met uitzondering van de gesloten autoritaire bestuursstijl gaan Pröpper en Steenbeek er van uit dat bij alle andere bestuursstijlen er in meer of mindere mate sprake is van interactie tussen de beleidsmaker en de burger.<sup>38</sup> Edelenbos combineert beide participatieladders in een tabel om de precieze rol van de burger ten opzichte van de beleidsmaker te positioneren bij de verschillende mate van invloed:<sup>39</sup>

**Tabel: mate van participatie en stijlen van bestuur**

Participatieladder Edelenbos	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek	Rol van de burger	Rol van beleidsmaker
burgers worden niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	voorlichting/ doelgroep van onderzoek, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde gesprekspartner	bepaalt beleid en geeft de mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden.
3. adviseren	4. participatieve stijl	Adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	5. meebeslissers: binnen voorafgestelde randvoorwaarden	5. besluit over het beleid met inachtneming van voorafgestelde randvoorwaarden
	6. samenwerkende stijl	6. samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	6. werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met burger samen
5. meebeslissen	7. faciliterende stijl	Initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laats beleidsvorming aan burger over

<sup>37</sup> Ibidem, 44.

<sup>38</sup> Jurian Edelenbos, e.a., *Burgers als beleidsadviseurs*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 2006, 20.

<sup>39</sup> Ibidem, 21.

Aan de hand van de tabel is te zien dat naar mate de invloed van burgers toeneemt, de invloed van beleidsmaker afneemt. Edelenbos wil laten zien dat er altijd een 'meer' of 'mindere' vorm van interactie tussen beide partijen is. Het initiatief tot interactieve beleidsvorming kan volgens hem zowel bij beleidsmakers als bij burgers liggen, wat betekent dat beide partijen de mogelijkheid hebben de inhoud van beleid te bepalen.<sup>40</sup>

### Redenen voor burgerparticipatie

Met het huidige monumentenbeleid geeft de Rijksoverheid een aanzet om burgers bij de beleidsvorming te betrekken. Minister Plasterk wil ruimte maken voor de waarden die burgers geven aan erfgoed. Edelenbos beschrijft het meerekenen van verschillende waarden en perspectieven als een van de motieven die beleidsmakers hebben om burgers te betrekken bij beleidsontwikkeling. Het kan de kwaliteit van het beleid verhogen. Burgers hebben verschillende perspectieven en ideeën over beleidsproblemen en –oplossingen, maar bezitten ook verschillende vormen van kennis, vaardigheden en ervaring. Daarmee zijn uitgebreidere analyses van een beleidsprobleem mogelijk en worden betere oplossingen gecreëerd. Wanneer verschillende perspectieven of oplossingen met elkaar worden vervlochten kan een uitgebalanceerde totaaloplossing ontstaan, waarin verschillende wensen en belangen worden vertegenwoordigd. Zo wordt een eenzijdige oplossing voorkomen.<sup>41</sup>

Naast het verhogen van de beleidskwaliteit kan volgens Edelenbos burgerparticipatie een brug slaan tussen burgers en beleidsmakers, omdat het bijdraagt aan het bevorderen van draagvlak. De gedachte achter draagvlak is dat als een voorgenomen beleid niet gedragen wordt door de samenleving, de uitvoering erg moeilijk zal zijn. Edelenbos maakt daarbij onderscheid tussen 'draagvlak als proces' en 'draagvlak als product'. In het eerste geval wordt draagvlak verworven door mensen bij de ontwikkeling van het beleid te betrekken. In het laatste geval ligt er al een plan klaar dat beleidsmakers aan het publiek moeten zien te 'verkopen'. Door burgers te betrekken krijgen ze meer inzicht en begrip voor bepaalde standpunten, waardoor ze eerder geneigd zijn beleid te accepteren en ze in een later stadium minder snel blokkades zullen optrekken.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Edelenbos (2006), 20.

<sup>41</sup> Edelenbos, 87.

<sup>42</sup> Edelenbos, 85-86.

## 1.4 Samenvatting

Zoals uit de literatuur naar voren is gekomen kunnen burgers op verschillende momenten in het beleidsproces invloed uitoefenen op het beleid.

Ze kunnen proberen een maatschappelijk probleem op de politieke agenda te krijgen of hun mening uitspreken over bepaalde plannen. Burgers kunnen zelf initiatief nemen om invloed uit te oefenen op beleidsvorming, maar overheden en bestuur kunnen er ook bewust voor kiezen om burgers in het beleidsproces te betrekken. Dat kan in verschillende fases van het proces en met verschillende mate van invloed die wordt toegelaten. Dit hangt af van het doel van de interactiviteit en het instrument waarmee het gefaciliteerd wordt. In het onderzoek naar de twee herbestemmingsprojecten zal worden gekeken op welke manier er interactie plaatsvond tussen de burgers en de lokale overheden met betrekking tot de beleidsplannen en de invloed die de burgers hebben gehad. Daarbij zal worden gekeken naar de redenen voor inmenging in het beleid aan de hand van waarden en belangen die zij aan erfgoed en de herbestemmingsprojecten hechtten. In het volgende hoofdstuk worden de beleidskaders van de Rijksoverheid en de gemeenten geschetst waarbinnen de herbestemming van het industrieel erfgoed vallen en de rol die burgers binnen dat beleid spelen.

## Hoofdstuk 2: Het monumentenbeleid

Dit hoofdstuk geeft inzicht in het overheidsbeleid op de monumentenzorg. Eerst wordt de ontwikkeling van monumentenzorg als een onderdeel van het Nederlandse cultuurbeleid besproken. Daarna wordt ingegaan op recente ontwikkelingen binnen het monumentenbeleid die de aanleiding vormden voor dit onderzoek. Vervolgens worden de beleidskaders van de gemeente Utrecht en de gemeente Oude IJsselstreek, waartoe Ulft behoort, belicht.

### 2.1 De Rijksoverheid en de monumentenzorg

#### Een centraal overheidsbeleid

Het begin van de Nederlandse monumentenzorg kan gemarkeerd worden met de oprichting van de afdeling Kunsten en Wetenschappen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1875. De afdeling was onder andere bevoegd tot het verstrekken van subsidies aan en het begeleiden van restauraties. In 1918 werd door de regering de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg aangesteld, met als ambtelijke ondersteuning het Rijksbureau voor de Monumentenzorg. Deze respectievelijk adviserende en uitvoerende overheidsorganen hadden twee taken: het op wetenschappelijke wijze beschrijven en inventariseren van de monumenten in Nederland en het bouwkundig begeleiden en ondersteunen van restauraties. In 1947 werd de overkoepelende Rijksdienst voor de Monumentenzorg opgericht.<sup>43</sup> Ondanks de oprichting van de dienst was de monumentenzorg nog niet vastgelegd in de wetgeving. In 1950 werd de Tijdelijke Wet Monumentenzorg ingevoerd. Deze wet was een voortzetting van het besluit Wederopbouw I uit 1940, die een verbod behelsde op het slopen van gebouwen die als monument waren aangewezen.<sup>44</sup> Het duurde nog tot de Monumentenwet van 1961 dat de monumentenzorg definitief in de wet werd verankerd. De Monumentenraad, het wettelijke gefundeerde adviescollege, kreeg de taak om het beleid rondom de bescherming en restauratie van monumenten te bepalen. De raad had het laatste oordeel over welke monumenten waardevol waren om te beschermen. Dit adviescollege moest volgens de nieuwe Monumentenwet een lijst opstellen met beschermde monumenten.<sup>45</sup> In de wet werden monumenten omschreven als onroerende zaken met een leeftijdsgrens van minimaal vijftig jaar.<sup>46</sup> De criteria voor een monument lagen in het 'algemeen belang

---

<sup>43</sup> Dirk van Laanen, "Van de ambtenaren van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Een bedrijfskroniek van de eerste dertig jaar", *Jaarboek Monumentenzorg* (1997): 10-36, 16.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 24.

<sup>45</sup> Monumentenwet 1961, artikel 10.

<sup>46</sup> Monumentenwet 1961, artikel 1.

door bepaalde waarden' dat een gebouw bezat. Onder die waarden vielen bijvoorbeeld esthetische waarden, volkskundige waarden en de betekenis voor de wetenschap.<sup>47</sup>

### Aandacht voor de omgeving

Vanaf het begin van het Nederlandse monumentenbeleid was de bescherming van monumenten vooral gericht op het behoud individuele objecten.<sup>48</sup> In de monumentenwet van 1961 waren wel enkele artikelen opgenomen over de bescherming van stads- en dorpsgezichten.<sup>49</sup> Hierdoor was de zorg niet meer alleen op losse gebouwen gericht, maar ook op de samenhang van meerdere gebouwen. Echte aandacht op de grotere samenhang van gebieden of structuren was er echter nog niet.<sup>50</sup> In 1969 hield de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Marga Klompé, een toespraak waarin ze het belang van de samenhang tussen monumentenzorg en de ruimtelijke ordening benadrukte. Samenwerking tussen de betrokken departementen was daarom noodzakelijk.<sup>51</sup> Hiermee liep de minister voor op de ontwikkelingen in de monumentenzorg. Samenwerking tussen de ministeries van CRM en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kwam alleen nog voor bij de samenstelling van de lijst van beschermde stads- en dorpsgezichten.<sup>52</sup>

### Van centraal naar decentraal

In de jaren zeventig klonk er kritiek vanuit de samenleving op het beleid rondom de monumentenzorg.<sup>53</sup> Een kritiekpunt was dat de monumentenzorg zich '...isoleert als een elitaire groep, waardoor haar maatschappelijk draagvlak verkleind wordt en zij geen rol van betekenis kan vervullen in de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van stadsvernieuwing.<sup>54</sup> De Rijksdienst zou zich volgens sommige critici vooral bezig houden met te dure restauraties van prestigieuze monumenten. '...Veel mensen zien dan ook hun cultuur en hun historie niet gerestaureerd worden. Namelijk de mensen uit "de lage welstandsklassen".<sup>55</sup> Een ander kritiekpunt was de centralistische organisatie van de monumentenzorg. Volgens een aantal auteurs moest de bemoeienis van provincies en gemeenten bevorderd worden door

---

<sup>47</sup> Monumentenwet 1961, artikel 1.

<sup>48</sup> Ministeries OCW, LNV, VROM en VW, Nota "Belvédère", Den Haag, juli 1999, 13.

<sup>49</sup> Monumentenwet 1961

<sup>50</sup> Ministeries OCW, LNV, VROM en VW, 13

<sup>51</sup> Van Laanen, 30.

<sup>52</sup> Ibidem, 31.

<sup>53</sup> Dat blijkt onder andere uit een uitgave van Bulletin KNOB uit 1980 waarin een overzicht met gepubliceerde kritieken van verschillende auteurs wordt gegeven. Hierop geeft de Rijksdienst een reactie in 'Antwoord van de Rijkscommissie voor de Monumentenzorg op enige recentelijk gepubliceerde bezwaren tegen het huidige rijksmonumentenbeleid'. Bron: "Antwoord van de Rijkscommissie voor de monumentenzorg", *Bulletin KNOB* 79 (1980): 103-114.

<sup>54</sup> Citaat van P. van Seeters uit *De Volkskrant* 21 juli 1979. Bron: "Antwoord van de Rijkscommissie voor de monumentenzorg", *Bulletin KNOB* 79 (1980): 103-114, 105.

<sup>55</sup> Citaat uit publicatie van Engeldorp, Gastelaars en Dreimuller in *Intermediaire* 15 (1979). Bron: "Antwoord van de Rijkscommissie voor de monumentenzorg", *Bulletin KNOB* 79 (1980): 103-114, 105.

een herverdeling van taken en middelen.<sup>56</sup> De decentralisatie die in die periode op veel beleidsterreinen aan de gang was, leek volgens sommige critici aan de monumentenzorg voorbij te gaan.<sup>57</sup> In 1984 lanceerde minister Brinkman van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de *Nota over de Monumentenzorg*. Hierin pleitte hij voor een gedeeltelijke decentralisatie van de monumentenzorg. Het Rijk moest volgens hem de bevoegdheid houden om beschermde monumenten aan te wijzen, maar het onderhoud daarvan werd voorgesteld als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en particulieren.<sup>58</sup> Provincies, gemeenten en particuliere organisaties waren niet tevreden over het decentralisatiebeleid van Brinkman. Dat bleek uit de resultaten van het onderzoek van N. Nelissen en B. Verfürder die zij in 1985 presenteerden onder de titel *Meepraten over de toekomst van de monumentenzorg*. Verschillende partijen vonden dat de nota nog steeds te weinig uitvoering gaf aan de wens tot decentralisatie.<sup>59</sup> In 1988 zorgde de nieuwe monumentenwet een decentralisatie van de monumentenzorg, waardoor behalve het Rijk nu ook gemeenten de bevoegdheid kregen om monumenten aan te wijzen door middel van een gemeentelijke monumentenverordening.<sup>60</sup>

### Industrieel verleden als erfgoed

Bij de oprichting van de Rijksdienst waren de voorwaarden waar een monument aan moest voldoen nogal impliciet omschreven. De bescherming en restauratiewerkzaamheden waren gericht op de gebouwde omgeving. In de Monumentenwet van 1961 werden alleen kerkelijke monumenten en stads- en dorpsgezichten apart genoemd als thema's voor beschermde monumenten. Volgens Marieke Kuipers, hoogleraar Cultureel Erfgoed aan de TU Delft, groeide het spectrum van beschermingsthema's van de monumentenzorg sinds de oprichting van de Rijksdienst, bijvoorbeeld met woonhuizen en landelijke bouwwerken. Nieuwe thema's dienden zich volgens haar vaak aan door wetenschappelijke of maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>61</sup>

Dat is bijvoorbeeld te zien aan het beleid voor het industriële erfgoed, een beschermingsthema waarvoor in de jaren negentig een groeiende belangstelling was. In 1991 presenteerde Hedy d'Ancona, minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de beleidsbrief *Industrieel Erfgoed en de kust van het*

---

<sup>56</sup> Citaat van Hoof uit *Recreatievoorzieningen 7* (1979). Bron: "Antwoord van de Rijkscommissie voor de monumentenzorg", *Bulletin KNOB 79* (1980): 103-114, 104.

<sup>57</sup> Citaat van Kroon uit *De Tijd* 12 oktober (1979). Bron: "Antwoord van de Rijkscommissie voor de monumentenzorg", *Bulletin KNOB 79* (1980): 103-114, 105.

<sup>58</sup> Jolanda Keesom, "Boter bij de vis. De metamorfose van de RDMZ tussen 1980 en 1997", *Jaarboek Monumentenzorg* (1997): 42-57, 44.

<sup>59</sup> Keesom, 46.

<sup>60</sup> Minister OCW (2009), 5.

<sup>61</sup> Marieke Kuipers, "Erkend als monument. Nieuwe beschermingsthema's in de monumentenzorg", *Jaarboek Monumentenzorg* (1997): 131-155.



*vernietigen*. Zij zag dat door provincies, gemeenten en particuliere organisaties steeds meer aandacht werd besteed aan industrieel erfgoed. De aanwijzing van industriële monumenten door de lagere overheden ging volgens minister voorbij aan de representatie van de ontwikkeling en de diversiteit van het Nederlandse industriële verleden. Voor haar beleidsbrief had d'Ancona zich laten adviseren door de Commissie Industrieel Erfgoed. Ze liet weten dat ze de aanbevelingen in grote lijnen gevolgd heeft, maar dat ze verder is gegaan op de selectie en de methodiek voor het afwegingskader.<sup>62</sup> Volgens de minister gaf het industriële verleden inzicht in de wordingsgeschiedenis van de Nederlandse samenleving. Zij wilde aan de hand van selectie een samenhangend geschiedbeeld geven.<sup>63</sup> Daarnaast zag ze een breed maatschappelijk draagvlak voor dit erfgoedthema, door het aantal mensen dat zich inzette voor het behoud ervan, onder wie vrijwilligers, beleidsmakers en eigenaren.<sup>64</sup> Om te bepalen welke monumenten in aanmerking kwamen om door de Rijksoverheid behouden en beschermd te worden, wilde de minister een afwegingskader ontwikkelen. Industriële bouwwerken die niet voor behoud in aanmerking kwamen konden volgens de minister nog wel worden aangewezen door lokale overheden als monument. Tenslotte ging d'Ancona in de beleidsbrief kort in op herbestemming als oplossing voor behoud. Zij stelde daarbij echter de vraag of een fabriekshal die van zijn functie is ontdaan, nog wel tot industrieel erfgoed gerekend kan worden. Volgens de minister zou het afwegingskader een nieuw referentiekader voor het behoud van een gebouw moeten worden.<sup>65</sup>

### De Belvederenota

In 1999 kwam er een nieuwe visie op het Nederlandse monumentenbeleid. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Jan Pronk, en de minister van Verkeer en Waterstaat, Tineke Netelenbos, presenteerden samen met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rick van der Ploeg, en die van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Geke Faber, de nota *Belvédère*. Hierin gaven de ministers en staatssecretarissen een gezamenlijke visie op hoe in de toekomst met cultuurhistorie in de fysieke leefomgeving moest worden omgegaan bij de ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting in Nederland.<sup>66</sup> Er werd gepleit voor een sterkere relatie tussen cultuurhistorie en de ruimtelijke inrichting. Sporen van de ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting uit het verleden zijn nog te vinden in het landschap en in dorpen en steden. De ministers en staatssecretarissen wilden voorkomen dat bij huidige en toekomstige ruimtelijke opgaven waardevolle

---

<sup>62</sup> Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Beleidsbrief "Het industrieel erfgoed en de kunst van het vernietigen", Den Haag, december 1991, 3.

<sup>63</sup> Ibidem, 5.

<sup>64</sup> Ibidem, 3-4.

<sup>65</sup> Ibidem, 8-9.

<sup>66</sup> Ministeries OCW, LNV, VROM en VW, 17

elementen uit het verleden kapot gemaakt zouden worden en wilden waarborgen dat deze elementen duurzaam aanwezig zouden blijven.<sup>67</sup> ‘Behoud door ontwikkeling’ was daarbij het devies.<sup>68</sup> Het doel van de nota was om cultuurhistorie in de leefomgeving sterker richtinggevend te laten zijn voor de inrichting van de ruimte en daarvoor vanuit de Rijksoverheid goede voorwaarden voor te scheppen.<sup>69</sup> De versterking van cultuurhistorie bij de ruimtelijke inrichting werd in de nota gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen de verschillende departementen van de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Gemeenten werden gevraagd om erfgoed en de cultuurhistorische kwaliteiten uit hun gebied te betrekken in de ruimtelijke ontwikkeling en op te nemen in bestemmingsplannen.<sup>70</sup> Daarnaast zagen de ministers en staatssecretarissen een verantwoordelijkheid voor burgers en particuliere organisaties. De invulling van die verantwoordelijkheid lag volgens hun bij het adequaat beheer van eigendommen, participatie in de beleidsvoering en het nemen van eigen initiatieven.<sup>71</sup>

## 2.2 Modernisering Monumentenzorg: burgers in het beleid

In november 2008 presenteerde minister Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een visiedocument getiteld *Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg* waarin hij zijn visie op een modernere omgang met de monumentenzorg formuleerde. De minister vond dat de cultuur- en stedelijke inrichting van Nederland als een ‘culturele opgave’ moest worden beschouwd. Hij merkte dat er een behoefte was aan een visie op de ruimtelijke inrichting waar cultuurhistorische waarden deel van uitmaakten.<sup>72</sup> De minister gaf aan dat er veranderingen plaatsvonden op bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Hij zag bijvoorbeeld dat steeds meer burgers betrokken waren bij het behoud van monumenten of bij initiatieven om de ruimtelijke kwaliteit van hun woonomgeving te verbeteren. Het sectorale en objectgerichte stelsel van de monumentenzorg tot dan toe bestond volgens Plasterk aan verandering toe.<sup>73</sup> De minister stelde vier beleidspijlers als hoofdlijnen voor zijn visie op de modernisering van de monumentenzorg op met de bijbehorende maatregelen voor de uitvoering. De eerste pijler uit de beleidsvisie sloot aan op het doel van het Belvederebeleid om cultuurhistorie mee te laten wegen in ontwikkelingen van de ruimtelijke inrichting. De tweede pijler was met name gericht op monumenteigenaren. De minister wilde minder regeldruk in de sectorale wetgeving, omdat de inspanningen om bijvoorbeeld subsidies of vergunningen aan te vragen voor de eigenaren te groot

---

<sup>67</sup> Ibidem, 9.

<sup>68</sup> Ibidem, 19.

<sup>69</sup> Ibidem, 17.

<sup>70</sup> Ibidem, 38.

<sup>71</sup> Ibidem, 14.

<sup>72</sup> Ibidem, 6.

<sup>73</sup> Ibidem, 6.

waren. De derde pijler die de minister voorstelde was om kwaliteit van het bestaande monumentenbestand te borgen. Dat wilde hij doen door middel van een structureel restauratiebudget en het faciliteren van kennis en bevoegdheden. Met de vierde en laatste pijler wilde Plasterk leegstand van monumenten tegengaan door herbestemming te bevorderen.

Een belangrijk kentering in de visie op monumentenzorg door minister Plasterk was de inbreng van burgers. Plasterk gaf aan dat tot dan toe de monumentenzorg gebaseerd was op de beoordeling van de cultuurhistorische waarden van een gebouw op basis van een historisch onderzoek uitgevoerd door deskundigen. Ook voor de toewijzing van een vergunning voor een verbouwing stond de beoordeling door deskundigen centraal.<sup>74</sup> Volgens de minister werden monumenten echter ook steeds meer het terrein van burgers. Hij merkte dat zij, al dan niet georganiseerd, steeds meer kennis verwierven op het gebied van erfgoed en mondigere waren. Ze maakten de waarden die zij aan een monument beleefden kenbaar. Ook erkende de minister dat het waardeoordeel van burgers anders kon zijn dan die van deskundigen. Voor burgers zouden sociale, economische, belevings- en herinneringswaarden een grotere rol spelen. De minister wilde dat overheden zich in een gemoderniseerd beleidsstelsel mede zouden laten leiden door de kennis en belangen van burgers en monumenteneigenaren. Dat kon door eigenaren meer vrijheid te geven en burgers te laten participeren in de besluitvorming.<sup>75</sup>

Minister Plasterk gaf daarvoor zelf een eerste aanzet. Zijn visie op de modernisering was namelijk tot stand gekomen door een interactief beleidsvormingsproces. Daarvoor waren door breed samengestelde werkgroepen adviezen geformuleerd over onderwerpen zoals ruimtelijke inrichting, financiën en de bestuurlijke verhouding tussen de verschillende overheden.<sup>76</sup> De werkgroepen waren samengesteld met 47 vertegenwoordigers van vijftien organisaties uit de sector.<sup>77</sup> Daarnaast werd gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten en adviezen van betrokken organisaties.<sup>78</sup> Dit voorlopige visiedocument werd naar 39 organisaties opgestuurd met het verzoek van de minister om er een reactie op te geven. Tijdens de reactietermijn van twee maanden ontving de minister zeventig reacties. Daarnaast werden veertig wetenschappers gevraagd om tijdens expertmeetings hun reactie te geven.

---

<sup>74</sup> Ibidem, 13.

<sup>75</sup> Ibidem, 14.

<sup>76</sup> In februari 2008 zijn vijf werkgroepen van start gegaan. Het betrof de MoMo-werkgroepen Kwaliteitszorg, Instrumentarium, Ruimtelijke Ordening, Financiën en Bestuurlijke Verhoudingen. Deze werkgroepen waren breed samengesteld met 47 vertegenwoordigers van 15 verschillende organisaties uit het veld. De werkgroepen kregen een opdracht en een set vragen mee. In de zomer 2008 hebben de MoMo-werkgroepen hun eindadviezen opgeleverd aan de projectgroep MoMo. Bron: Ministerie OCW, Beleidsnota "Modernisering Monumentenzorg", Den Haag, september 2009, bijlagen.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ministerie OCW, Beleidsvisie "Een lust, geen last. Een visie op de modernisering van de monumentenzorg", Den Haag, november 2008, 7.

## Monumentenzorg in de ruimtelijk ontwikkeling

Naar aanleiding van deze reacties, de eerdere werkgroepen, adviezen en onderzoeken werd in 2009 door minister Plasterk de beleidsbrief *Modernisering Monumentenzorg* gepresenteerd.<sup>79</sup> Twee belangrijke uitgangspunten die ten grondslag lagen aan deze brief sloten aan op die van de Belvederenota, namelijk van een objectgerichte aanpak naar een gebiedsgerichte aanpak en van een conserverende aanpak naar een ontwikkelingsgerichte aanpak.<sup>80</sup> Naar aanleiding van de resultaten van het interactieve beleidsvormingsproces constateerde de minister een aantal knelpunten in het stelsel van de monumentenzorg. Een aantal kwam al in het eerdere visiedocument naar voren, zoals te hoge administratieve lasten voor het aanvragen van vergunningen en subsidies en een grillige restauratiemarkt door het ontbreken van een structureel restauratiebudget. Daarnaast was er een knelpunt dat bij aanpassingen aan een monument, de monumentenzorg pas laat in het proces in beeld kwam om de cultuurhistorische waarden te bepalen. Daardoor bestond het risico dat de plannen na een lang traject alsnog afgewezen werden. Andere knelpunten waren dat de monumentenzorg vooral objectgericht en te weinig omgevingsgericht was. Zo waren er bijvoorbeeld geen subsidies voor handen voor een cultuurhistorisch waardevol gebied, maar alleen voor losse objecten binnen dat gebied. De minister zag ook veel leegstand en dreigende leegstand doordat industriële complexen, kerken en andere historische gebouwen steeds vaker hun functies verloren. Door leegstand ging de kwaliteit van een gebouw snel achteruit. Het laatste knelpunt dat de minister noemde was de moeilijk toegankelijke kennis voor burgers, monumenteigenaren of gemeenten.

Aan de hand van deze knelpunten en de vergaarde adviezen formuleerde de minister drie pijlers. De pijler om de kwaliteit van het monumentenbestand te borgen noemt hij niet meer. De drie pijlers gaven de nieuwe hoofdlijnen aan voor Plasterks nieuwe monumentenbeleid. Aan iedere pijler waren een aantal concrete maatregelen verbonden om het beleid in de praktijk uit te voeren. De eerste pijler was het meewegen cultuurhistorie in ruimtelijke ordening. Goede ruimtelijke ordening betekende volgens hem een integrale afweging van alle belangen, waaronder cultuurhistorie, die effect hebben op de kwaliteit van de ruimte. Een van de maatregelen bij deze pijler was dat gemeenten voortaan cultuurhistorische waarden in een gebied moesten opnemen in de bestemmingsplannen, om ze wettelijk te verankeren in de ruimtelijke ordening. De tweede pijler betrof een krachtiger en eenvoudiger regelgeving. In deze pijler legde de minister de nadruk op de betrokkenheid van burgers en monumenteigenaren. Hij was van mening dat zij vanuit een ander perspectief dan deskundigen,

---

<sup>79</sup> Ministerie OCW (2009), bijlagen.

<sup>80</sup> Ibidem, 18.

namelijk van uit hun beleving of herinnering, naar een gebouw kijken. Dit perspectief van burgers of maatschappelijke organisaties wilde de minister nadrukkelijk mee laten wegen in de moderne monumentenzorg, bijvoorbeeld bij de waardering of de selectie van monumenten.<sup>81</sup> Daarnaast zouden volgens de minister monumenteigenaren meer vertrouwen verdienen om verantwoordelijkheid te dragen hun monument. Een aantal maatregelen die de minister hiervoor nam was om de vergunningplicht voor kleine ingrepen af te schaffen en de procedure voor subsidieaanvraag te versnellen. De laatste pijler sloot aan op het idee 'behoud door ontwikkeling' uit de Belvederenota.<sup>82</sup> De minister wilde leegstand van monumenten tegen gaan door herbestemming bevorderen. De minister was van mening dat een nieuwe bestemming het hergebruik en daarmee de mogelijkheden tot behoud zou kunnen vergroten. Door creatief om te gaan met de historische context zouden interessante oplossingen ontstaan. Daarmee groeiden ook de kansen voor de omgeving van het monument.<sup>83</sup> Planvorming kan bij herbestemmingsprojecten echter soms jaren duren. Het gebouw staat in de tussentijd leeg, wat de cultuurhistorische elementen kan aantasten. De maatregelen voor deze pijler zijn dan ook specifiek op de planfase gericht, door de partijen die betrokken zijn bij de herbestemming te ondersteunen met kennis en subsidies.<sup>84</sup> Daarnaast bepleitte Plasterk dat dat verval en onomkeerbare stappen, zoals sloop, in deze fase worden tegengegaan.<sup>85</sup>

### Burgers als samenwerkingspartners

In 2010 viel het kabinet Balkenende IV. De nieuwe staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Halbe Zijlstra, presenteerde in 2011 samen met de minister van Infrastructuur en Milieu, M.H. Schulz van Haegen, de beleidsvisie *Kiezen voor Karakter*. Deze visie bouwde voort op de visie van Plasterk waarbij cultuurhistorie werd meegenomen in de ruimtelijke inrichting. Zijlstra legde daarbij de nadruk op het belang van samenwerking. Deze beleidsvisie was complementair aan de *Structuurvisie infrastructuur en ruimte* waarin het kabinet zijn visie op de ruimtelijke inrichting beschreef. In deze structuurvisie werd ook beschreven hoe cultuurhistorische waarden binnen de ruimtelijke ontwikkelingen werden geborgd. Het doel van de *Kiezen voor Karakter* was tweeledig. Ten eerste wilden de staatssecretaris en de minister duidelijk maken welke belangen het Rijk behartigde in de gebiedsgerichte erfgoedzorg, welke prioriteiten het Rijk stelde en hoe hij zou samenwerken met publieke en private partijen. Daarnaast wilden ze een basis leggen voor een gedeeld referentiekader

---

<sup>81</sup> Ibidem, 5.

<sup>82</sup> Ibidem, 7.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Van Zelst, 16.

<sup>85</sup> Ministerie OCW (2009), 45.

tussen overheden en tussen de overheid en particulier initiatief voor een gebiedsgericht erfgoedbeheer. De monumentenzorg werd nu nadrukkelijker beschouwd als een privaat-publieke aangelegenheid. Een deel van de erfgoedzorg kon volgens de secretaris en minister overgelaten worden aan particulier initiatief. Uitsluitend wanneer het publieke belang in het geding zou komen werd het gezien als een verantwoordelijkheid van de overheid. Ook in deze nota werden de culturele, maatschappelijke en economische waarden van erfgoed benoemd.<sup>86</sup> Net als in de visie van Plasterk, maar iets anders geformuleerd, klom in deze visie door dat erfgoed “voor iedereen” is.<sup>87</sup> Stedelijke en landschappelijke transformatieprocessen konden volgens de staatssecretaris en minister niet alleen door overheden en experts worden bepaald. Daarom zouden in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen alle relevante belangen en opinies meegenomen moeten worden. Dit vraagt van de overheid om transparante procedures en gemotiveerde besluiten waarin burgers actief betrokken worden.<sup>88</sup> Daarnaast zouden overheden terughoudend moeten optreden bij het toekennen van waarden aan erfgoed van bovenaf. De monumentenzorg zou volgens Zijlstra en Schulz van Haegen gebaat zijn bij waardedebatten en ruimte voor eigen interpretatie. Het benoemen van waarden was volgens hen een gezamenlijk domein van burgers, belangengroepen en overheden.<sup>89</sup>

### 2.3 Gemeentelijke monumentenzorg

Sinds de Monumentenwet uit 1988 werden gemeenten nauwer betrokken bij het monumentbeleid. Zij kregen toen de mogelijkheid om monumenten aan te wijzen door middel van een gemeentelijke monumentenverordening.<sup>90</sup> Sinds de Belvederenota is een beroep gedaan op gemeenten om cultuurhistorisch erfgoed op te nemen in hun plannen voor de ruimtelijke inrichting. Uit een tussentijdse evaluatie naar aanleiding van de Belvederenota, dat in 2008 werd uitgevoerd door Royal Haskoning in opdracht van de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, bleek dat een groot deel van de gemeenten (96 procent) een cultuurhistorisch paragraaf in bestemmingplannen opnam. Uit het onderzoek bleek dat de behandeling van erfgoed in de plannen vaak nog conserverend van aard was. De verwerking van cultuurhistorie in bestemmingsplannen had voor veel gemeenten nog geen prioriteit.<sup>91</sup> De uitkomst van het onderzoek was dat de kwaliteit van de cultuurhistorische waardenbeschrijvingen in de bestemmingsplannen vaak onvoldoende waren, evenals de vertaling naar

---

<sup>86</sup> Ministeries van OCW en Infrastructuur en Milieu, beleidsbrief “Kiezen voor karakter. Visie op erfgoed en ruimte”, Den Haag, 15 juni 2011, p. 3.

<sup>87</sup> Ibidem, 11.

<sup>88</sup> Ibidem, 11.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ministerie OCW (2009), 57.

<sup>91</sup> Royal Haskoning, rapport “Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen 2008”, p. 87.

de uitvoeringpraktijk. Volgens Royal Haskoning kon dit verbeterd worden door de positie van cultuurhistorie vast te leggen in ruimtelijke beleidskaders van gemeenten onder de Wet Ruimtelijke Ordening.<sup>92</sup> Naar aanleiding van de beleidsbrief van Plasterk werd cultuurhistorisch erfgoed wettelijk verankerd in de ruimtelijke inrichting. Structuurvisies en bestemmingsplannen vormden daarbij de belangrijkste beleidsinstrumenten. Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening legden het Rijk, de provincies en gemeenten hun ruimtelijke beleidsvisies vast en gaven ze uitleg over de realisatie van hun plannen.<sup>93</sup> Voor de bestemmingsplannen moesten gemeenten een inventarisatie opmaken en een analyse geven van de aanwezige cultuurhistorie binnen het gebied van de plannen. Daarna werd gekeken welke ruimtelijk ontwikkelingen toelaatbaar zijn.<sup>94</sup>

Door cultuurhistorie in het bestemmingsplan te verankeren kwam het zwaartepunt van de borging van erfgoed in ruimtelijke ordening bij de gemeentelijke overheid te liggen. De ruimtelijke ordening en bestemmingsplannen komen immers in deze overheidslaag tot stand. Volgens Plasterk was dit logisch, omdat dit voor betrokken burgers de meest toegankelijke overheid is. Burgers worden op de hoogte gehouden van de plannen en hebben hier inspraak in. De grote winst van inbedding van de cultuurhistorie in het systeem van bestemmingsplannen en structuurvisies was volgens de minister dat burgers en burgerorganisaties al bij de planvoorbereiding hun visie kunnen geven op het belang van het cultureel erfgoed dat binnen de plannen aanwezig is. Via de systematiek van de ruimtelijke ordening konden zij hun belangen immers in een vroeg stadium inbrengen. Plasterk noemde dat “de emancipatie van de cultuurhistorie.”<sup>95</sup> De minister gaf aan dat een bijkomend voordeel is dat burgers, ontwikkelaars en gemeenten weten waar ze aan toe zijn na vaststelling van de bestemmingsplannen, omdat de geldigheidsduur van een bestemmingsplan tien jaar is.<sup>96</sup>

In 2010 onderzocht adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) in opdracht van het ministerie van OCW in hoeverre gemeenten de *Modernisering Monumentenzorg* ontvingen en de uitvoering ervan oppakten. Uit het onderzoek bleek dat de meeste gemeenten de modernisering positief ontvingen. Een aantal ontwikkelingen in de uitvoering van het Rijksbeleid bij gemeenten waren de structurele systematische borging van cultuurhistorie in bestemmingsplannen en een hechte samenwerking tussen de afdelingen monumentenzorg en ruimtelijke ordening. Een groot deel van de middelgrote en kleine gemeenten waren echter nog bezig met het inbedden van het Rijksbeleid in de gemeentelijke beleidskaders, in

---

<sup>92</sup> Ibidem, 96.

<sup>93</sup> Ministerie OCW (2009), 26.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Ibidem, 8.

<sup>96</sup> Ibidem, 27.

tegenstelling tot grotere gemeenten die dat in veel gevallen al hadden gedaan.<sup>97</sup> Uit het onderzoek bleek dat er nog niet of nauwelijks aandacht was vanuit gemeenten voor het betrekken van burgers bij de monumentenzorg en de beleidsontwikkeling. Het gevaar van het niet vroegtijdig betrekken bij de ontwikkeling van een integraal beleid was volgens AEF dat burgers in een later stadium een achterstand zouden hebben. Een van de aanbevelingen was om burgers bij alle taken van de gemeente, naast de beleidsontwikkeling ook de uitvoering en het toezicht, te betrekken.<sup>98</sup> Naar aanleiding van het onderzoek verwacht AEF dat alle gemeenten binnen zeven jaar de beleidskaders hebben doorgevoerd in het gemeentebeleid.<sup>99</sup> In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de manier waarop de gemeenten Oude IJsselstreek en Utrecht invulling geven aan het monumentenbeleid.

### **Gemeente Oude IJsselstreek**

Gemeente Oude IJsselstreek is een fusie van de gemeenten Genderingen en Wisch die in 2005 samen gingen. Beide voormalige gemeenten hadden hun monumentenbeleid niet geformuleerd in beleidsnotitie. Na de fusie was er behoefte om het beleid te harmoniseren aan de hand van een beleidsnotitie. Daarnaast zou de notitie helpen om een aantal knelpunten aan te pakken en het brede cultuurhistorisch erfgoedbeleid te integreren. Een van de speerpunten van de notitie die het beleid tot 2010 beschreef, was om cultuurhistorisch erfgoed op te nemen in ruimtelijke ontwikkelingen. Om dat te kunnen doen moest eerst een inventarisatie van het erfgoed gemaakt worden aan de hand van een waardnekaart. Een ander speerpunt was het verbeteren van de communicatie en de dienstverlening voor monumenteneigenaren en andere betrokkenen bij erfgoed. Daarnaast wilde de gemeente cultuurhistorisch erfgoed onder de aandacht brengen door middel van promotieactiviteiten. In februari 2007 werd de beleidsnotitie goedgekeurd in de raadsvergadering.<sup>100</sup> In 2008 installeerde wethouder Haverdil de commissie Cultuurhistorisch Erfgoed Gemeente Oude IJsselstreek. Deze commissie is onder andere betrokken bij de beoordeling van bestemmingsplannen. Als er sprake is van wijzigingsplannen aan beschermde monumenten vindt er een gezamenlijke beoordeling plaats met de commissie Ruimtelijke Kwaliteit.<sup>101</sup>

De monumentenzorg van de gemeente Oude IJsselstreek is vooral gericht op behouden en beschermen van gemeente monumenten. De beleidsuitvoering gebeurt aan de hand van een monumentenverordening, een monumentenlijst, de commissies Ruimtelijke Kwaliteit en Cultureel

---

<sup>97</sup> Andersson Elffers Felix, eindrapport "Gemeenten MoMo-proof", Utrecht, 2010, 3.

<sup>98</sup> Ibidem, 56.

<sup>99</sup> Ibidem, 3.

<sup>100</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Raadsvoorstel "Beleidsnotitie Cultuurhistorisch Erfgoed", Genderingen, 22 februari 2007.

<sup>101</sup> Commissie Cultuurhistorisch Erfgoed, "Jaarverslag 2009", Genderingen, april 2010, 3.



Erfgoed.<sup>102</sup> De gemeente vindt monumenten belangrijk voor de identiteit van een de streek en voor de kwaliteit van de leefomgeving.<sup>103</sup> Volgens gemeente Oude IJsselstreek is het behouden van panden het beste gewaarborgd door deze op de gemeentelijke monumentenlijst te plaatsen. Om als monument aangewezen te worden wordt een pand op een aantal waarden beoordeeld. De criteria die de gemeente daarvoor hanteert zijn architectuurhistorische waarden, stedenbouwkundige of landschappelijke en de cultuurhistorische waarden.<sup>104</sup>

## Gemeente Utrecht

Het monumentenbeleid en de uitvoering ervan is de taak van de gemeenteafdeling Erfgoed. De afdeling adviseert monumenteigenaren bij het onderhouden van erfgoed, verschaft subsidies, beheert de gemeentelijke monumentenlijst, voert bouwhistorisch onderzoek uit en is betrokken bij de totstandkoming van stedenbouwkundige plannen en bestemmingplannen.<sup>105</sup>

De gemeente Utrecht nam met het gemeentelijke monumentenbeleid van 1993 cultuurhistorie op in de ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Daarmee liep Utrecht voor op andere gemeenten in Nederland. Dit beleid leidde tot de samenvoeging van de raadscommissies Monumenten en Stedenbouw tot een commissie Stedelijke Ontwikkeling. Het instrument dat de gemeente opstelde om cultuurhistorie in ruimtelijke ontwikkelingen te integreren was het zogenaamde Cultuurhistorisch Effecten Rapport (CHER). Hierin wordt een historische analyse van de ruimtelijke context gegeven en een cultuurhistorische waardeanalyse. Aan de hand daarvan kan een aantal randvoorwaarden worden opgesteld voor de bestemmingsplannen.<sup>106</sup> De gemeente noemde in het beleidsplan uit 2004 een aantal waarden die het culturele erfgoed aan de stad toevoegt. Als eerst noemde de gemeente de sociale waarden van cultuurhistorie: “Het verleden bepaalt mede de identiteit en de leefomgeving binnen de gemeente en draagt in sterke mate bij aan een positief imago van de stad”.<sup>107</sup> Daarnaast was de cultuurhistorie in Utrecht volgens de gemeente van economische waarden. Het trok investeerders aan, omdat bedrijven zich graag in de stad vestigen. Door de oude bebouwing had de stad een zeer gewild woonklimaat.<sup>108</sup> In 2013 stelde het college van B en W de *Utrechtse erfgoedagenda* vast. De gemeente beschrijft in de agenda het beleid, de projecten en de aandachtsgebieden met betrekking tot

---

<sup>102</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Monumentengids, “Monumenten, onze zorg”, Gendringen, 7.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem, 8.

<sup>105</sup> Gemeente Utrecht, “Inleiding monumentenzorg”, *Afdeling Erfgoed* – 24-10-2014 <http://www.utrecht.nl/erfgoed/overzicht-monumentenzorg/inleiding-monumentenzorg/>

<sup>106</sup> Gemeente Utrecht, Monumentenbeleidsplan “Beheer van de chaos der eeuwen”, Utrecht, april 2004, 32.

<sup>107</sup> Ibidem, 9.

<sup>108</sup> Ibidem, 10.

monumenten, archeologie en architectuur- en bouwhistorie en de mate waarin deze objecten toegankelijk zijn voor publiek.<sup>109</sup> De agenda is samengesteld na een inspraakprocedure waarin belanghebbenden en geïnteresseerden, zoals monumenteneigenaren, historische organisaties, wijkverenigingen en Utrechtse bewoners, mee konden denken over het beleid, projecten en beschermingsthema's.<sup>110</sup>

## 2.4 Conclusie

Om antwoord te geven op de deelvraag van dit hoofdstuk is ingegaan op de ontwikkeling van het monumentenbeleid in Nederland en de rol van burgers daarin. Het begin van de monumentenzorg in Nederland werd geregeld vanuit centraal overheidsbeleid. Dit monumentenbeleid van de Rijksoverheid was gericht op de bescherming en restauratie van monumenten. Het kritiek in de jaren zeventig vanuit de samenleving op het monumentenbeleid van de Rijksoverheid wijst er op dat burgers zich betrokken voelden bij de monumentenzorg. Deze kritieken en de decentrale beleidsontwikkeling in andere sectoren hebben geleid tot decentralisatie van het monumentenbeleid. Deze betrokkenheid van burgers heeft zich ook geuit in burgerinitiatieven, dat samen met de monumentenzorg van de lokale overheden hebben gezorgd voor nieuwe beleidsonderwerpen en beschermingsthema's op de beleidsagenda van de Rijksoverheid, zoals uit de beleidsbrief voor het industrieel erfgoed blijkt.

Met de *Belvederenota* is de aandacht van de het overheidsbeleid gewijzigd van objectegerichte bescherming van monumenten naar een omgevingsgerichte ontwikkeling van monumenten door cultuurhistorie te betrekken in de ruimtelijke ontwikkeling. Deze nieuwe richting is doorgevoerd in de modernisering van de monumentenzorg door minister Plasterk. Gemeenten hebben door het beleid een grote rol gekregen bij het betrekken van cultureel erfgoed in de ruimtelijke ontwikkeling, omdat ze wettelijk verplicht zijn cultuurhistorie op te nemen in bestemmingsplannen.

Met de modernisering van de monumentenzorg is er ook aandacht gekomen voor het betrekken van burgers in de monumentenzorg en de ontwikkeling van beleid. Uit onderzoek is echter gebleken hier nog weinig aandacht voor is in gemeentelijk beleid. Uit de analyse van het monumentenbeleid van de gemeenten Oude IJsselstreek en Utrecht blijkt dat beide gemeenten op verschillende wijzen de beleidskaders van de Rijksoverheid in het gemeentelijke beleid opnemen. Beide gemeenten hebben aandacht voor erfgoed in de ruimtelijke ontwikkeling. Gemeente Oude IJsselstreek heeft dit onderwerp

---

<sup>109</sup> Gemeente Utrecht, "De Erfgoedagenda." *Afdeling Erfgoed* – 24-10-2014, <http://www.utrecht.nl/erfgoed/de-utrechtse-erfgoedagenda/>

<sup>110</sup> Gemeente Utrecht, "De Utrechtse erfgoedagenda", Utrecht, april 2013, 9.

als speerpunt opgenomen in het beleid van 2007 en de commissie Cultuurhistorisch Erfgoed is betrokken bij de beoordeling van bestemmingsplannen. Gemeente Utrecht is een voorloper op dit onderwerp en betreft al sinds 1993 cultuurhistorie in de ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast heeft de gemeente een raadscommissie ingesteld en gebruikt het een CHER van de afdeling Erfgoed om voorwaarden op te stellen voor de ontwikkeling van bestemmingsplannen. Wat betreft burgerbetrokkenheid bij de monumentenzorg en de beleidsontwikkeling heeft Utrecht gebruik gemaakt van interactieve beleidsvorming een door burgers de gelegenheid te geven mee te denken over de erfgoedagenda. Bij de gemeente Oude IJsselstreek is geen duidelijke aandacht voor burgerbetrokkenheid te herkennen in het monumentenbeleid.

## Hoofdstuk 3: De waarde en waardering van erfgoed

In de inleiding en hoofdstuk twee is ingegaan op de modernisering van de monumentenzorg. Zowel in de beleidsvisie van Plasterk als in de gezamenlijke beleidsvisie van Zijlstra en Schulz van Haegen werd belang uitgesproken om burgers in de monumentenzorg te betrekken. Plasterk vond dat de waarden van burgers sterker door moesten klinken. Ook in *Kiezen voor karakter* werd aangegeven dat de belangen en waarden van burgers ten aanzien van monumentenzorg, naast die van overheden en belanggroepen, een rol moeten spelen in de waardentoekenning van erfgoed. Behalve door de overheid blijkt er binnen de erfgoedsector meer aandacht te komen voor onderzoek naar verschillende waarden die monumenten en cultuurhistorisch erfgoed met zich meedragen. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van meerdere auteurs op de waardentoekenning van erfgoed ingegaan. Daarnaast zal worden gekeken naar de rol van burgers in deze discussie en de waarden van erfgoed zij belangrijk vinden. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: *welke discussies worden er in de erfgoedsector gevoerd over de waarden van cultuurhistorisch erfgoed?*

### 3.1 De cultuurhistorische waardebeepaling

De voorgaande paragrafen hebben betrekking op de beleidskaders van het Rijk en gemeenten ten aanzien van monumenten en de omgang met cultuurhistorie. Om de cultuurhistorische waarden te bepalen kunnen de Rijksoverheid, gemeentes en eigenaren van gebouwen gebruik maken van bouwhistorische onderzoeken. De resultaten van een bouwhistorisch onderzoek geven een analyse en waardenstelling van de bouw- en gebruiksgeschiedenis van gebouwd erfgoed. Dit kan het nodige inzicht bieden tijdens een restauratie of verbouwingsplannen van erfgoed. In sommige gevallen vereist de overheid een onderzoek om bouwkundige of planologische ingrepen in verband met het verlenen van een vergunning of subsidie op de juiste waarde te kunnen toetsen.<sup>111</sup> Als richtlijn voor cultuurhistorische waardebeepaling en bouwhistorisch onderzoek hebben de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Rijksgebouwendienst, e.a., het document *Richtlijnen Bouwhistorisch Onderzoek* in 2009 uitgebracht.

Dit document borduurt voort op het eerste handboek met richtlijnen dat in 1991 werd uitgebracht. De waardencriteria voor deze richtlijnen werden ontwikkeld tijdens het Monumenten Inventarisatie Project (M.I.P.) in 1987.<sup>112</sup> Aan de hand van dit inventarisatieproject werd een selectie gemaakt door de

---

<sup>111</sup> Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed et.al., *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek. Lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed*, (Den Haag: Rijksdienst voor Cultureel erfgoed, 2009): 3.

<sup>112</sup> Dat project werd op initiatief van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) opgezet om op landelijk niveau jongere bouwkunst uit de periode 1850-1940 te inventariseren. Het project was er onder andere op gericht de kennis en

Monumenten Selectie Procedure (MSP). De geselecteerde monumenten werden bijgeschreven in de monumentenregistratie.<sup>113</sup> Om te zorgen dat de selecties op gelijkmatig niveau werden uitgevoerd bracht de Rijksdienst voor de Monumentenzorg een handleiding uit met criteria en normen om de monumenten te beoordelen.<sup>114</sup> Een aantal criteria die hierin genoemd werden was de cultuurhistorische, sociaaleconomische of architectuurhistorische waarden. Onder cultuurhistorische waarde vallen objecten die onder andere uitdrukking geven aan culturele, geestelijke, bestuurlijke, of innovatieve ontwikkelingen.<sup>115</sup> Architectuurhistoricus Margriet Panman geeft in een artikel voor *Noorderbreedte* aan de hand van een aantal gebouwen voorbeelden van hoe deze selectiecriteria gebruikt werden. Een kerkgebouw kon geselecteerd worden, omdat het uitdrukking gaf aan geestelijke ontwikkelingen in het verleden of een gemeentehuis aan bestuurlijke ontwikkelingen. Een fabrieksgebouw kon iets laten zien van de sociaaleconomische geschiedenis van een regio. Gebouwen met architectuurhistorische waarden waren van belang voor de architectuurgeschiedenis, of waren een belangrijke vertegenwoordiger van het werk van een architect.<sup>116</sup> Andere beoordelingscriteria waren de gaafheid of de zeldzaamheid van een object. Een vervallen fabriekscomplex kon in het M.I.P. worden meegenomen als het nog een van de weinige in zijn soort was. Een andere belangrijke voorwaarde in het MSP was een grote (inter)nationale betekenis.<sup>117</sup>

In de richtlijnen uit 2009 zijn dezelfde waarden opgenomen als die uit het MSP, behalve dat er in de nieuwe richtlijnen niet gesproken wordt over het belang van de (inter)nationale betekenis. De handleiding uit 2009 laat zien op welke manier een cultuurhistorisch onderzoek naar erfgoed opgezet, uitgevoerd en gerapporteerd kan worden. Volgens de richtlijnen is het van belang dat een bouwhistoricus bij een dergelijk onderzoek alleen uitgaat van cultuurhistorische waarden bij de waardebeoordeling van een onderzoeksobject, los van gebruikersbelang, ontwerpoverwegingen of financiële aspecten. De waardenstelling die in het uiteindelijke rapport wordt opgenomen moet onafhankelijk en objectief, dus toetsbaar, verifieerbaar en reproduceerbaar zijn.<sup>118</sup> Een waardenstelling

---

waardering voor historisch waardevolle stads- en dorpsgezichten en monumenten van voor de Tweede Wereldoorlog te vergroten. Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal, Nota "Inventarisatie jongere bouwkunst en stedenbouw" 19804 nr. 2 vergaderjaar 1986-1987.

<sup>113</sup> L. Prins, A.C. Habets en P.J. Timmer, *Bekende gezichten, gemengde gevoelens. Beschermd stads- en dorpsgezichten in historisch perspectief*, (Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed 2014): 31.

<sup>114</sup> *Ibidem*, 31.

<sup>115</sup> *Ibidem*, 32.

<sup>116</sup> Margriet Panman, "Jongere monumenten in Noord-Nederland", *Noorderbreedte* 18:3 (1994), Groningen: Stichting Noorderbreedte pp. 116-118.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed e.a., *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek*, 17.

wordt gebaseerd op vergelijkingen met referenties. Die referenties kunnen zowel binnen het onderzoeksobject, de “interne waardenstelling”, als daarbuiten, de “contextuele waardenstelling”, worden gezocht. Intern worden bepaalde onderdelen of aspecten in verhouding tot het geheel gewaardeerd. Contextueel wordt het gehele onderzoeksobject vergeleken met soortgelijke objecten op lokaal, regionaal en landelijk niveau.<sup>119</sup>

De waarden die in de richtlijnen worden genoemd als criteria voor de cultuurhistorische waardenstelling zijn de algemene historische waarde, zoals het belang van het gebouw in de culturele en sociale ontwikkelingen. Daarnaast kan worden gekeken naar het object als onderdeel van een stedenbouwkundig geheel, de ensemblewaarde, de architectonische waarde, de bouwhistorische waarde en de gebruikswaarde.<sup>120</sup> Die laatste twee verwijzen respectievelijk naar het belang van het object voor de geschiedenis van de bouwtechniek en materiaalgebruik, en de herinnering aan een prominente gebruiker.

### 3.2 Nieuwe waarden en waardebeoordeling

Volgens Jos Bazelmans, bijzonder hoogleraar Archeologische Monumentenzorg aan de Vrije Universiteit Amsterdam, wordt in de professionele erfgoedzorg vooral gebruik gemaakt van de wetenschappelijk-inhoudelijke of cultuurhistorische termen bij de waardebeoordeling van erfgoed.<sup>121</sup> Hij is echter van mening dat dit een eenzijdige benadering is en dat deze wetenschappelijk-inhoudelijk gedefinieerde waardenstelling van erfgoed onder druk staat. Dat komt mede door de keuze van de overheid voor het ‘behoud door ontwikkeling’. De overheid heeft met deze beleidsinhoud bepaald dat erfgoed moet worden opgenomen in plannen voor ruimtelijke ontwikkeling. Erfgoed is daarmee in een nieuwe context geplaatst. Erfgoeddeskundigen, zoals bouwhistorici, die onderzoek uitvoeren voor de cultuurhistorische waardebeoordeling krijgen hierdoor te maken met andere betrokken partijen, zoals politieke bestuurder en het publiek.<sup>122</sup>

Bazelmans is van mening dat die niet-deskundige partijen andere waarden belangrijk vinden dan deskundige partijen, zoals belevingswaarde, marktwaarde en identiteit.<sup>123</sup> Hij onderscheidt waarden in

---

<sup>119</sup> Ibidem, 17-18

<sup>120</sup> Ibidem, 21.

<sup>121</sup> Jos Bazelmans, “Naar integratie en maatschappelijke verbreding in de waardenstelling van erfgoed”, *Boekman* 96 (2013): 89-92, 89.

<sup>122</sup> Ibidem, 92.

<sup>123</sup> Ibidem, 89.

twee groepen: de economische en de niet-economische waarden. Deze benaming lijkt echter misleidende benaming lijkt te zijn. De eerste groep refereert namelijk niet alleen naar het gebruik van het begrip 'waarde' in financiële zin, maar komt ook tot uiting in het objectief meten van de omvang, eigenschappen of samenstelling van datgene dat gemeten wordt.<sup>124</sup> Hoewel het cultuurhistorische waardesysteem geen gebruik maakt van een economische waardebepaling, heeft het hier wel invloed op. Factoren zoals gaafheid of zeldzaamheid kunnen de waarde van erfgoed wel degelijk in financiële zin beïnvloeden. De niet-economische groep van betekenis hangt volgens Bazelmans samen met het stellen van een norm, zingeving, ideaal, opvatting, en het geven van betekenis. Hij noemt onder andere de belevingswaarden, die in tegenstelling tot de op wetenschappelijk onderzoek gefundeerde cultuurhistorische waarden, gebaseerd is op de emotie en het gevoel van de aanschouwer.<sup>125</sup> Met het onderscheid in deze twee groepen wil Bazelmans duidelijk maken dat het begrip waarde een pluriform begrip is.<sup>126</sup> Bazelmans merkt op dat de aandacht voor studies is toegenomen waarin geprobeerd wordt om de niet-economische waarden van erfgoed te duiden en te operationaliseren. Hij noemt als voorbeeld de casestudie van dr. E.C.M Ruijgrok, projectleider van Witteveen+Bos, voor het projectbureau Belvédère.<sup>127</sup> In het onderzoek drukt Ruijgrok de niet-economische waarden van erfgoed in financiële zin uit om deze met de kosten van erfgoed te kunnen vergelijken. De waarden die zij noemt zijn de "optiewaarde", de "bestaanswaarde" en de "verervingswaarde"; respectievelijk de waarde van de mogelijkheid in de toekomst gebruik te kunnen maken van erfgoed, de waarde om die men hecht aan erfgoed ook al zal iemand daar niet direct van genieten en de waarde om erfgoed door te kunnen geven aan volgende generaties.<sup>128</sup> Uit het onderzoek van Ruijgrok komt naar voren dat de baten, daarmee bedoelt ze de niet-economische waarden, het opwegen tegen de kosten van erfgoed.

De ontwikkeling waarbij verschillende partijen met andere waarden betrokken worden in de monumentenzorg zorgt er volgens Bazelmans voor dat ook niet-deskundige partijen onderdeel moeten worden van de waardebepaling van erfgoed. Hij ziet een tendens in de erfgoedzorg naar een transdisciplinair onderzoek, waarbij vertegenwoordigers uit verschillende werelden bij elkaar worden gebracht om vanuit hun kennis en ervaring bij te dragen aan de waardendiscussie. Hij doelt daarmee op

---

<sup>124</sup> Jos Bazelmans, "Waarde in meervoud", *Cultureel erfgoed op waarde geschat* (2011).

<sup>125</sup> Ibidem, 19.

<sup>126</sup> Ibidem, 16-17.

<sup>127</sup> E.C.M. Ruijgrok, *Economische waardering van cultuurhistorie. Case studie Tieler- en Culemborgerwaard*, (Utrecht: Projectbureau Belvedere, 2004).

<sup>128</sup> Ruijgrok, 42.

onderzoekers, beleidsmakers, adviseurs, eigenaren en buurtbewoners.<sup>129</sup> Om de verschillende waarden die deze partijen vertegenwoordigen inzichtelijk te maken, zijn er volgens Bazelmans naast andere manieren van wetenschappelijk onderzoek ook vormen van (publieks)participatie nodig.

Stedenbouwkundige en bijzonder hoogleraar ruimtelijke planning en cultuurhistorie aan de Wageningen Universiteit, Joks Janssen, bevestigt in een evaluerend onderzoek naar de invloed van het Belvédère programma op de erfgoedsector dat door de verschuiving van houding ten aanzien van erfgoed ook niet-deskundigen, zoals omwonenden, zich zijn gaan bemoeien met de waardering van erfgoed. In de Belvederenota wordt volgens Janssen nog volledig uitgegaan van de opvatting van erfgoed-deskundigen bij het definiëren en waarderen van erfgoed. Zij kennen daar de historische waarden aan toe. Janssen ziet een groeiende belangstelling en betrokkenheid vanuit burgers, die vaak zelf initiatief nemen vanuit een persoonlijke motivatie voor het behoud van erfgoed. De systematiek van waardentoekenning door deskundigen is volgens Janssen onder druk komen te staan, omdat deze niet-deskundigen andere belangen en waarden vertegenwoordigen. Deze waarden zijn vaak meer sociaal en cultureel bepaald, dan de waarden in de fysiek-ruimtelijke beoordeling van erfgoed-deskundigen.<sup>130</sup>

Joks Janssen is van mening dat in de erfgoedsector professionals steeds meer ervaring nodig hebben met burgerbetrokkenheid, regionale handelings- en besluitvormingsprocessen en coproductie van beleid. Door de groeiende aandacht vanuit burgers zullen erfgoedprofessionals daarop moeten aansluiten en de dialoog met hen moeten aangaan over een andere vorm van waardentoekenning. Deze dialogen zullen niet vrij zijn van conflict, omdat waarden volgens Janssen niet neutraal zijn. Om de door waarde gedreven oriëntatie van burgers op waarde te kunnen schatten zullen erfgoedprofessionals een gevoeligheid moeten ontwikkelen voor pluriformiteit van waardentoekenning en bereidheid moeten tonen om te engageren met burgerinitiatieven.<sup>131</sup>

### 3.3 Erfgoedwaarden bij herbestemming

Waarden hebben niet alleen betrekking op de waardebepaling van een monument, waarbij het behoud en het bestaan van erfgoed en de mogelijkheid om er gebruik van te maken centraal staan. Behoud door ontwikkeling heeft naast ruimtelijke inrichting ook te maken met herontwikkeling van monumenten. Volgens Joks Janssen is het gevolg daarvan dat ontwerpers een belangrijke rol hebben gekregen in de monumentenzorg. Voor ontwerpers staat niet de traditionele waardebepaling centraal, maar de

---

<sup>129</sup> Bazelmans (2013), 95.

<sup>130</sup> Joks Janssen e.a., "Heritage planning and spatial development in the Netherlands: changing policies and perspectives", *International Journal of Heritage Studies* 20:1 (2014): 1-21, 12.

<sup>131</sup> Joks Janssen, "Gevraagd: verandermanagers voor het cultuurlandschap", *Boekman* 96 (2013): 82-88, 87.



mogelijkheid tot waardevermeerdering van een monument. Zij bouwen voort op de historische essentie van een object en proberen daarmee nieuwe gebruiksmogelijkheden op te sporen.<sup>132</sup>

Job Roos, architect en universitair hoofddocent aan de faculteit bouwkunde van de TU Delft, betreft waarden niet alleen op het behoud en gebruik van erfgoed, maar ook op het proces van herontwikkeling. Hij ziet het proces herontwikkeling van erfgoed als een opgave waarbij de historische continuïteit en daaraan gerelateerde waarden centraal staan.<sup>133</sup> Hij bedoelt daarmee dat er in het geval van herontwikkeling van een gebouw, in tegenstelling tot nieuwbouw, er sprake is van een bestaande materiële en ruimtelijke constructie die in ogenschouw moeten worden genomen. Een architect die vanuit het bestaande een nieuw ontwerp gaat maken, moet volgens Roos de keuze maken wat van voldoende waarde is om mee te nemen naar de toekomst. Daarbij moeten waarden tegen elkaar afgewogen worden. Het begrip waarde is volgens hem daarmee van toepassing op elk menselijk handelen en elke menselijke overweging. Hij ziet waarde als datgene wat een mens wil krijgen of behouden, materieel of immaterieel.<sup>134</sup> Die materiële en immateriële waarden zijn besloten in de redenen voor herontwikkeling van erfgoed. Onder materiële waarden verstaat Roos:

- economische waarden; sloop is kapitaalvernietiging en vervangende nieuwbouw vergt kapitaal;
- ecologische waarden; sloop draagt bij aan de afvalberg, vervangende nieuwbouw doet een beroep op schaarse grondstoffen.

Immateriële waarden zijn volgens Roos:

- de culturele waarde; behoud van erfgoed waarmee de identiteit van een plek wordt bevestigd;
- emotionele waarden; behoud van het intellectuele en emotionele banden met het bestaande;
- sociale en maatschappelijke waarden; architectuur is een uitdrukking van de activiteiten in de samenleving;
- esthetische waarden; de duurzame esthetiek van het bestaande wordt al ervaren, terwijl dat van eventuele nieuwbouw nog moet blijken;<sup>135</sup>
- de gebruikswaarden;
- de cultuurhistorische waarden.

---

<sup>132</sup> Joks Janssen e.a. (2013), 13.

<sup>133</sup> Job Roos, *De ontdekking van de opgave. Herontwikkeling in de praktijk*, (Delft: @MIT-VSSD.nl, 2007), 13.

<sup>134</sup> Ibidem, 27.

<sup>135</sup> Ibidem, 16.

### 3.4 'Stakeholders'

Hoewel Roos vooral over waarden spreekt vanuit het perspectief van de ontwerper en hoe deze er mee om zou kunnen gaan, laat hij ook zien dat er andere belanghebbenden betrokken zijn in een herontwikkelingsproject. Iedere betrokken partij, ook wel 'stakeholder' genoemd door Roos, heeft een andere rol in het proces en behartigt eigen belangen. De partijen die hij noemt zijn:

- de opdrachtgever; in veel gevallen de eigenaar van het object en de initiatiefnemer;
- een of meerdere architecten (in het geval van een grote opgave);
- de cultuurhistoricus;
- de vergunningverlenende instanties; lokale en landelijke monumentenzorgen en welstandscommissies;
- de politieke beleidsmakers;
- het publiek.<sup>136</sup>

Roos benadrukt vooral de verhouding van deze stakeholders ten opzichte van de ontwerper of architect in het ontwerpproces. Het profiel van een opdrachtgever kan verschillen van een cultuur minnende huiseigenaar tot een commercieel bedrijf, zoals een ontwikkelaar van woonvoorzieningen. In het laatste geval kan het economisch belang zwaarder wegen en dient de esthetische waarde vooral om bij te dragen aan de verkoopwaarde.<sup>137</sup> De architect staat zowel in dienst van de belangen van de opdrachtgever als die van de materiële en immateriële waarden van het bestaande erfgoed.<sup>138</sup> De historicus is in principe een onafhankelijke partij die in opdracht een onderzoek doet naar waarden en de waardenstelling van alle aspecten in het gebouwde erfgoed bepaald.

Een belangrijke partij is volgens Roos tegenwoordig ook het publiek. Zij laat zich steeds vaker uit over veranderingen in de omgeving. Deze rol mag volgens hem niet worden gebagatelliseerd. Bewoners en omwonenden gaan soms al jarenlang om met het bestaande erfgoed en bij hen spelen de emotionele waarden dan ook een grote rol.<sup>139</sup> In zijn aanbevelingen maakt Roos duidelijk dat de architect zich in het ontwerpproces daar niet aan kan onttrekken. De ontwerper moet zich afvragen welke redenen voor herontwikkeling, zowel de materiële als immateriële waarden, van toepassing zijn per opgave.<sup>140</sup>

Zoals duidelijk wordt uit de omschrijving die Job Roos geeft van stakeholders, of 'belanghebbenden', spelen niet alleen waarden van erfgoed een rol bij herbestemmen. Stakeholders geven waarden aan

---

<sup>136</sup> Ibidem, 174.

<sup>137</sup> Ibidem, 176.

<sup>138</sup> Ibidem, 188.

<sup>139</sup> Ibidem, 180.

<sup>140</sup> Ibidem, 189.

erfgoed, maar behartigen ook belangen. Waarden kunnen bijdragen aan de belangen, zoals Roos laat zien met het profiel van de opdrachtgever. Belangen spelen ook een rol in beleidstheorieën.<sup>141</sup> Zoals in hoofdstuk een naar voren komt geeft Edelenbos aan dat actoren verschillen perspectieven, belangen of waarden hebben ten aanzien van een beleidsprobleem en -oplossingen. Voor de openheid van een interactief beleidsvormingsproces is het van belang dat actoren open staan voor deze verschillen.<sup>142</sup> Zijlstra en Schulz van Haegen geven in hun beleidsvisie aan dat alle belangen en opinies bij ruimtelijke ontwikkeling, wat vraagt om een transparant beleid waarbij nauw burgers betrokken worden. Daarom zal in dit onderzoek naast waarden ook belangen worden geanalyseerd in de beleidsprocessen.

### 3.5 Samenvatting

Uit de genoemde onderzoeken en auteurs blijkt dat er binnen de erfgoed- en herbestemmingssector wordt gezocht naar verschillende manieren van waardebeoordeling. Dit heeft zowel betrekking op economische of materiële waarden, als op niet-economische of immateriële waarden. Een manier om uiting te geven aan het belang van deze waarden is door de invloed op de maatschappelijke welvaart te benadrukken of de waarden in financiële kosten en baten uit te drukken. Er blijkt echter nog geen consensus of eenduidig begrippenkader te bestaan binnen de waardendiscussie van waarden die betrekking hebben op erfgoed. Alle auteurs spreken over andere waarden. Zo noemt Bazelmans bijvoorbeeld 'belevingswaarden' en 'emotionele' waarden, terwijl Ruijgrok onderzoek naar 'optiewaarden' en 'bestaanswaarden' en Roos onder andere 'ecologische' waarden en 'esthetisch' waarden gebruikt. Terwijl Bazelmans de 'economische waarden' als een overkoepelend begrip gebruikt, heeft dit begrip bij Roos betrekking op kapitaalvernietiging of kosten van herbestemming van erfgoed.

De genoemde auteurs zien allemaal een tendens naar de betrokkenheid van niet-deskundige actoren, waaronder beleidsmedewerkers, in de waardebeoordeling van erfgoed. Ook burgers laten steeds vaker hun stem horen over erfgoed en de overheid probeert deze burgerbetrokkenheid te stimuleren. Daarbij is het van belang om niet alleen cultuurhistorisch waarden van erfgoed in beschouwing te nemen, maar ook de waarden die burgers aan erfgoed toekennen. Zowel Bazelmans als Janssen geven aan dat

---

<sup>141</sup> Deborah Stone geeft aan dat belang een vorm is van probleemdefinitie binnen de politiek. Problemen worden binnen de politiek geformuleerd om doelen te bereiken. Om een probleem of een kwestie te definiëren is het nodig om aan te tonen wat er op het spel staat en wie de invloed ervan ondervindt. Belangen worden herkend en geformuleerd door diegene die de effecten van iets (in het geval van dit onderzoek de effecten van herbestemmingsplannen) ervaren of denken te ervaren en daar invloed op willen uitoefenen. Bron: Deborah Stone, *Policy Paradox. The art of political decision making*, 2e ed. (New York: WW Norton & Co, 2001): 231.

<sup>142</sup> Zie pagina 11, Edelenbos (2000), 41.

deskundigen en erfgoedprofessionals het debat met elkaar en met burgers moeten aangaan over de waardentoekenning van erfgoed. Zij vinden dat er gezocht moet worden naar een nieuwe waardensystematiek. Ook Roos wijst op de rol van burgers en hun waarden bij de herbestemming van erfgoed. Naast waarden spelen volgens hem ook belangen een grote rol bij erfgoed en de herbestemming daarvan.

In hoofdstuk vijf zal een analyse worden uitgevoerd naar de manier waarop burgers uiting geven aan de waarden en de belangen die zij hechten aan erfgoed in het beleidsproces. Om de waarden bij de burgers te kunnen herkennen in het beleidsproces is er voor gekozen om het begrippenkader dat door Roos gegeven wordt te gebruiken. In tegenstelling tot de ander auteurs heeft zijn begrippenkader niet alleen betrekking op erfgoed, maar de praktijk van herbestemmingsprojecten van erfgoed. Dit sluit aan op de herbestemmingsprojecten uit de praktijk die in dit onderzoek geanalyseerd zullen worden.

## Hoofdstuk 4: Herbestemmen van Industrieel Erfgoed

In dit hoofdstuk zal een chronologisch beeld geschetst worden van de herbestemming van de DRUfabriek in Ulft en de Cereolfabriek in Utrecht. In de eerste paragraaf wordt de herbestemming van de DRUfabriek besproken en in de tweede paragraaf die van de Cereolfabriek. De paragrafen beginnen met de ontstaansgeschiedenis van de fabrieken. Daarna wordt het beleidsproces rondom de herbestemming vanaf de sluiting van de fabriek tot en met het besluit van de nieuwe herbestemming besproken. Daarbij wordt gaande met name de aandacht uit naar de momenten van burgerparticipatie. Aan het eind van dit hoofdstuk worden beide uiteenzettingen met elkaar vergeleken.

### 4.1 DRU

#### Geschiedenis DRU

De DRU Cultuurfabriek in Ulft is gevestigd in het Portierscomplex van de voormalige ijzerfabriek Het Gietelink op het DRU Industrieterrein. In 1754 werd op deze plek, destijds de buurschap Oer, door graaf Van Bergh ijzergieterij De Olde Hut opgericht. In deze fabriek werden voornamelijk kanonskogels en haardplaten geproduceerd.<sup>143</sup> De ligging aan de rivier de Oude IJssel was gunstig voor ijzerproductie vanwege de grondstof oer dat daar gevonden werd. De rivier diende als aanvoerroute, toevoer van koelwater en om energie te genereren via watermolens. Daardoor was De Olde Hut niet de enige ijzerfabriek die in de achttiende eeuw in het Oude IJsselgebied werd opgericht.<sup>144</sup> Aan het einde van de negentiende eeuw werd ten zuiden van het huidige centrum van Ulft nog een ijzergieterij, de Nije Hut, gebouwd. Het dorp Ulft werd in de loop van de jaren om de twee 'Hutten', zoals de twee deelgebieden van het industriepark ook wel werden genoemd, heen gebouwd.<sup>145</sup>

In 1774 namen burgemeester Diepenbrock en apotheker Reigers te Ulft ijzergieterij de Olde Hut over. Hier kwam de afkorting DRU vandaan. Met de nieuwe eigenaren werd ook de productie veranderd naar keukenemaille zoals braadpannen, badkuipen, haarden en gasradiatoren.<sup>146</sup> In de negentiende eeuw kwam de DRU ijzerfabriek in zwaar weer terecht vanwege de grote concurrentie. Onder directeur F.B. van Deurvorst werd de organisatie vanaf 1874 uitgebreid. Het werknemersbestand groeide van 400 naar 700 werknemers en de internationale afzetmarkt werd vergroot.<sup>147</sup> Met die groei werd ook de fabriek

---

<sup>143</sup> Vera Cerutti, 57.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, "Gebiedsvisie DRU Industriepark – deel 2", Gendringen, maart 2011, 11.

<sup>146</sup> DRU Cultuurfabriek, "Over ons, geschiedenis", DRU Cultuurfabriek – 2-4-2014 <http://www.drucultuurfabriek.nl/over-ons/geschiedenis>

<sup>147</sup> Ibidem.

zelf uitgebouwd. Vanaf 1888 werden de bestaande gebouwen vernieuwd en werd er uitgebreid door de architect Gerrit Beltman en zijn zoon Arend. In die tijd ontwierp Beltman veel fabrieken, waaronder de textiel fabrieken Tricotfabriek in Winterswijk en STORK in Hengelo. De fabriek werd beeldbepalend voor Uift. Rond 1920 stonden er zeven schoorstenen op het fabrieksterrein en was de loop van de Oude IJssel verplaatst ten behoeve van de productie.<sup>148</sup>

Tegen het einde van de twintigste eeuw waren de gebouwen niet meer geschikt voor de moderne productie. In 1997 ging de organisatie van de DRU in gesprek met de gemeente om het bedrijf te verplaatsen en het oude complex te verlaten. De toenmalige gemeente Gendringen kocht het terrein en de gebouwen.<sup>149</sup>

Op het terrein van het huidige DRU Industriepark staan zeven gebouwen die in 2002 de status van beschermde Rijksmonumenten hebben gekregen.<sup>150</sup> Die gebouwen zijn het Ketelhuis, de Afbramerij, het Loonbureau, de SSP-hal, de Badkuipenfabriek, het Beltmancomplex en het Portiersgebouw. In het laatste gebouw is de huidige DRU Cultuurfabriek gevestigd. Het oudste deel van dit complex stamt uit 1850. Hierin waren vroeger onder andere de portiersloge, dokterskamer, schaftlokaal en stamperij gehuisvest.<sup>151</sup>

### **Slopen of herbestemmen?**

Het beleidsproces rondom de DRU Cultuurfabriek op het terrein de Hutten Noord ging begin 1998 van start met het project De Hutten. Op het terrein stonden toen nog de bedrijven DRU en ETNA. De bedrijven waren met de gemeente in overleg over hun toekomst. De bestaande fabrieksgebouwen voldeden niet meer aan de eisen van de tijd. In april 1998 liet de gemeente Gendringen door BügelHajema een advies uitbrengen over de mogelijke ontwikkeling van het gebied en de haalbaarheidsstudie. Het bedrijf moest volgens BügelHajema verhuizen naar een moderner bedrijventerrein of op de bestaande locatie nieuwbouw ontwikkelen. In dat laatste geval zou de bestaande bebouwing bedreigd worden door sloop. De sloop van de gebouwen betekende voor de gemeente een groot verlies van cultuurhistorisch erfgoed. Het gebied met metaalindustrie had een groot aandeel gehad in de ontwikkeling van Uift. Om die reden ging de gemeente met de DRUfabriek op zoek naar een oplossing waarmee het DRUcomplex met een nieuwe functie behouden kon blijven.<sup>152</sup> Uit

---

<sup>148</sup> Cerutti, 57.

<sup>149</sup> Ibidem, 58.

<sup>150</sup> Oude-IJsselstreek, *Gebiedsvisie DRU Industriepark – Deel 2*, 12.

<sup>151</sup> Cerutti, 57.

<sup>152</sup> BügelHajema Adviseurs, adviesrapport “De Hutten. Visie-ontwikkeling en haalbaarheidsstudie voor de zone Oude IJssel te Uift”, (Gendringen/Amersfoort: BügelHajema, 1998), 3.

het advies kwam naar voren dat de ontwikkeling van een totaalvisie voor het hele industriegebied aan de Oude IJssel wenselijk was.<sup>153</sup> Uitgangspunt daarbij was het behoud van de gebouwen en de stedelijke structuur. Herbestemming door een woonfunctie of een sociaal-culturele functie werd niet uitgesloten.<sup>154</sup> In het advies werden twee toekomstscenario's beschreven. Het eerste scenario ging in op de verplaatsing van het DRUbedrijf naar het bedrijventerrein de Rieze en het behouden en herbestemmen van de bestaande gebouwen. Het was volgens BügelHajema wenselijk om het historische gedeelte van het terrein voor te dragen als Rijksmonument. Eventuele nieuwe bestemmingen die in het advies werden gegeven waren woonfuncties, sociaal-culturele functies, recreatieve functies en schone bedrijfsfuncties, zoals IT of dienstverlening.<sup>155</sup> Het tweede scenario betrof de handhaving van DRU ter plaatse. Dit betekende dat er vernieuwingen zouden moeten worden aangebracht aan de gebouwen. Een eventuele woonfunctie kon in dit plan niet worden toegevoegd.<sup>156</sup>

### Planontwikkeling

Naar aanleiding van dit onderzoek werd een scenariofase gestart. In deze fase werden overleggen, expertmeetings, en excursies gepland met afgevaardigden van verschillende partijen, waaronder de gemeente, de bedrijven, de provincie Gelderland en een aantal adviesbureaus.<sup>157</sup> Uit overleggen tussen de gemeente en de bedrijven kwam naar voren dat het scenario van verplaatsing het meest wenselijk was.<sup>158</sup> Tijdens een aantal ateliers werden verschillende mogelijke modellen besproken. Ook hieruit kwam naar voren dat verplaatsing van de bedrijven en herbestemming van het gebied de beste oplossing was.<sup>159</sup> Vanuit de gemeente was een klankbordgroep in het leven geroepen met leden van de gemeenteraad. Het doel van deze groep was onder andere om de gemeenteraad te betrekken bij de ontwikkeling van de plannen en politiek draagvlak te creëren. Door de omvang van het project werd ook de provincie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, betrokken in het proces.<sup>160</sup>

In een brief aan het Stimuleringsfonds voor Architectuur over de aanvraag van subsidie voor de ontwikkeling van een beeldkwaliteitsvisie liet de gemeente weten voornemens te zijn om bewoners te betrekken bij het planontwikkelingstraject. Daarvoor had de gemeente een communicatietraject voor ogen via informatieavonden, folders en bouwtekeningen in het gemeentehuis. Daarnaast wilde de

---

<sup>153</sup> Ibidem, 9.

<sup>154</sup> Ibidem, 16.

<sup>155</sup> Ibidem, 21.

<sup>156</sup> Ibidem, 22.

<sup>157</sup> Gemeente Gendringen, Projectvoorstel "De Hutten", Gendringen, 2 juli 1998, p. 5.

<sup>158</sup> Gemeente Utrecht, Verslag gesprekken "Project de Hutten", Gendringen, 18 september 1998.

<sup>159</sup> Gemeente Gendringen, Verslag "Atelier 2 de Hutten", Gendringen, 24 september 1998.

<sup>160</sup> Gemeente Gendringen, Brief gedeputeerde staten van Gelderland "Project de Hutten", Gendringen, 26 oktober 1999.

gemeente een participatietraject starten om naast marktpartijen en lokale ondernemers, ook actieve burgers van verenigingen en maatschappelijke organisaties te betrekken bij het proces. Deze buurtbewoners zouden worden uitgenodigd voor bijeenkomsten waar ze hun gedachten konden uitspreken over de ontwikkelingen.<sup>161</sup> Er werden twee bijeenkomsten georganiseerd in de Smeltkroes.<sup>162</sup> In het projectvoorstel van de gemeente stond een bijeenkomst gepland op 6 oktober 1998 om de bevolking te raadplegen en te informeren.<sup>163</sup> In december 1998 stelde de gemeenteraad een ontwikkelingsvisie voor De Hutten vast.<sup>164</sup> Dit was een aangepaste versie van een visie die een maand eerder was opgesteld. De commissie Ruimtelijke Ontwikkeling had de versie aangepast na de bijeenkomsten voor de bevolking en de klankbordgroep.

De plannen in de ontwikkelingsvisie werden gedurende het volgende jaar verder uitgewerkt in een structuurschets en een beeldkwaliteitsplan. Daarin werd niet alleen de herontwikkeling van het DRUterrein geschetst, maar een totaalvisie met het centrum van Uift en de overzijde van de Oude IJssel. Het uitgangspunt was een combinatie van wonen, werken en recreatie. Economisch zou de functie wonen een van de belangrijke dragers zijn van de investeringen in het gebied. De gemeente organiseerde wederom een bijeenkomst voor de bevolking ter informatie en raadpleging.<sup>165</sup>

De exploitatieberekeningen van de ontwikkelde structuurschets en het beeldkwaliteitsplan lieten grote tekorten zien. Het geringe aantal woningen, de kosten voor de verplaatsing van de bedrijven en de noodzakelijke bodemsanering van het terrein waren hiervan de oorzaak. Om dit op te lossen voerde de gemeente onder andere overleg met de provincie. Het college vroeg de provincie daarin om een grote financiële bijdrage, meerjarenafspraken over de woningbouw en een standpunt over het verplaatsen van de bestaande bedrijven naar de Rieze.<sup>166</sup> De plannen werden ook naar het Stimuleringsfonds voor Architectuur verstuurd. Aan deze instelling liet de gemeente weten dat de totstandkoming van de structuurschets langer duurde dan van te voren was verwacht door de complexiteit van het project. Begin 2000 was de vierde bijeenkomst gepland voor de bevolking om de structuurschets en het beeldkwaliteitsplan voor te leggen en te bespreken.<sup>167</sup>

---

<sup>161</sup> Het college B en W van Gendringen, Brief aan het Stimuleringsfonds voor Architectuur, Gendringen, 8 juli 1998.

<sup>162</sup> Gemeente Gendringen, Informatie "Groeten uit Uift", Gendringen, mei 2000.

<sup>163</sup> Gemeente Gendringen, Projectvoorstel "De Hutten", 2 juli 1998, p. 5.

<sup>164</sup> Het college B en W van Gendringen, Voorstel "Instemmen ontwikkelingsvisie", Gendringen, 17 december 1998.

<sup>165</sup> Gemeente Gendringen, "Groeten uit Uift".

<sup>166</sup> Het college B en W Gendringen, brief aan de Gedeputeerde Staten van Gelderland "De Hutten", Gendringen, 26 oktober 1999.

<sup>167</sup> Het college van B en W Gendringen, brief aan het Stimuleringsfonds voor Architectuur, 29 oktober 1999.



In 2000 gaf de provincie een reactie op de brief van de gemeente. Daarin liet ze weten dat de visies geaccepteerd werden als basis voor de toekenning van subsidies. Uit reactie van de provincies kon eveneens geconcludeerd worden dat de verplaatsing van de DRU en Etna haalbaar was.<sup>168</sup> Hierna sprak de gemeenteraad het vertrouwen uit dat de ontwikkeling van het project de Hutten doorgang kon vinden, ondanks het resterende gat in de exploitatiebegroting. Het project werd verdeeld in de Hutten Noord, waarop de DRUfabriek en Etna zich bevonden, en de Hutten Zuid, waarop andere bedrijven stonden. De uitwerking van de structuurschets werd wederom in een bijeenkomst aan buurtbewoners voorgelegd.<sup>169</sup>

### **Een nieuwe functie voor het Portierscomplex**

In januari 2001 vond de eerste bijeenkomst van de projectgroep plaats over de invulling van de herbestemming van het DRUterrein. (zie bijlage Actoren DRU) Inmiddels had de gemeente het terrein overgenomen en was zij zowel formeel als materieel eigenaar geworden. Eind 2001 zou DRU het terrein verlaten. Ondanks het feit dat de gemeente eigenaar was, was er afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor de staat van de gebouwen bij KVO lag. Er werden een aantal opties voor de invulling van het Portierscomplex besproken, waaronder seniorenwoningen. De meeste betrokken partijen vonden echter een multifunctioneel uitgangspunt beter passen en daarbij kwam dat het Portierscomplex bouwtechnisch niet geschikt was voor woningen.<sup>170</sup> In volgende bijeenkomsten werd verder nagedacht over mogelijke functies binnen een multifunctioneel complex. De Rijksdienst Monumentenzorg gaf aan dat het een goed idee was dat de gemeente, KVO en BOEI gezamenlijk de invulling van het gebouw ontwikkelden met het oog op de cultuurhistorische achtergrond. De partijen waren het er over eens dat tijdelijke functies in de ontwikkelingsfase een goed idee waren om zo de toeloop naar de gebouwen en de bekendheid met het gebied te stimuleren.<sup>171</sup> Een voorbeeld was de werkgroep “Geef ons de Ruimte”. Deze groep bood de gemeente op eigen initiatief plannen aan voor een culturele invulling van de DRUfabriek. De gemeente stond positief tegenover de plannen, maar wilde eerst weten of er draagvlak voor was. In september kreeg de werkgroep de mogelijkheid een

---

<sup>168</sup> Gedeputeerde Staten van Gelderland, “Toekenning subsidie”, Arnhem, 23 mei 2000.

<sup>169</sup> Gemeente Gendringen, “Groeten uit Uift”.

<sup>170</sup> Verslag bijeenkomst herbestemming DRU-complex, Gendringen 9 januari 2001.

<sup>171</sup> Verslag bespreking herbestemming monumenten DRU-complex, Gendringen 9 maart 2001.

weekeind met activiteiten te organiseren om zich te bewijzen. Eerder was er al een kunstexpositie georganiseerd in het pand.<sup>172</sup>

Tijdens een bijeenkomst voor inwoners op 19 juni nam de gemeente een enquête af onder de 31 aanwezigen over de herontwikkeling van de Hutten Noord. Daaruit bleek dat 17 deelnemers de DRU bij de geschiedenis van Ulft vonden horen. Volgens anderen waren de panden uniek of waren ze jeugdsentiment. Tien mensen vonden dat zoveel mogelijk panden behouden moesten blijven. Voor de invulling van de panden werden verschillende suggesties gedaan, waaronder een ijzermuseum, een cultuurcentrum, of een combinatie van maatschappelijke functies.<sup>173</sup>

In oktober 2001 nam BOEI de verantwoordelijkheid voor de restauratie en invulling van het Portierscomplex over in overeenstemming met de gemeente en de KVO. Voor een symbolisch bedrag kwam het complex in handen van BOEI.<sup>174</sup> Eind 2001 werd in een bijeenkomst gesproken over bodemproblematiek. Hierdoor viel de raming van het bodemonderzoek en –voorbereiding aanzienlijk hoger uit dan de oorspronkelijke berekeningen. De gemeente ging hierover in overleg met de provincie voor een oplossing. Dit probleem moest eerst worden opgelost voordat er met de bouw van woningen op het terrein kon worden begonnen.<sup>175</sup> Volgens projectleider Eus Lionerons waren onverwachte kosten inherent aan dit complexe project. Hij gaf als voorbeeld van onverwachte kosten de vloeren in het Portiersgebouw. Tijdens de restauratie en herontwikkeling bleken deze tussen de muren geklemd te zijn, waardoor ze gemakkelijk naar beneden hadden kunnen storten. Voor de verbouwing moest een nieuwe constructie bedacht worden om de vloeren te verstevigen. Hier was vooraf geen rekening mee gehouden.<sup>176</sup>

In 2002 ondertekenden de gemeente, KVO en BOEI een samenwerkingsovereenkomst voor de ontwikkeling van het industriële erfgoed. De partijen gingen in gesprek met de Rijksdienst voor Monumentenzorg over een Rijksmonumentenstatus en eventuele toekenning van subsidies voor de restauratie.<sup>177</sup> Later dat jaar werden zeven gebouwen van het DRUcomplex, waaronder het portiersgebouw, toegevoegd aan de Rijksmonumentenlijst. Het DRUterrein werd als bakermat

---

<sup>172</sup> "Werkgroep wil kunst in DRU-panden", *De Gelderlander*, 1 september 2001.

<sup>173</sup> Gemeente Gendringen, Resultaten "Enquête De Hutten Noord", 19 juni 2001, p. 4.

<sup>174</sup> BOEI, brief aan gemeente Gendringen en KVO over overname, Utrecht 3 oktober 2001.

<sup>175</sup> Verslag bijeenkomst werkgroep de Hutten Noord, Gendringen 5 december 2001, 9.00.

<sup>176</sup> Interview Eus Lionarons, gebiedsregiseur, gemeen Gendringen, 15 juli 2014.

<sup>177</sup> Verslag van het overleg tussen gemeente Gendringen, BOEI en KVO, Gendringen, 15 januari 2002.

beschouwd van de Nederlands ijzerindustrie.<sup>178</sup>

Inmiddels was de gemeente ook bezig met het centrumplan Ulft. Daarvoor was in 2003 een ontwikkelingsmodel gemaakt. De uitgangspunten van het centrumplan waren gericht op wonen en detailhandel. In de Kerkstraat in Ulft was een tweezijdige winkelstraat ontworpen voor een rondloopcircuit. Op die plek bevond zich op dat moment nog het pand voor de bibliotheek en het theater de Smeltkroes waar ook de Turkse vereniging in gevestigd was.<sup>179</sup> Voor deze functies moest een nieuw onderkomen gevonden worden, waarbij gedacht werd aan de invulling van het portiersgebouw.<sup>180</sup> In een advies over het cultuurbeleid van de gemeente Gendringen door Raijmakers & Hofmeester werd ingegaan op de verplaatsing van de bibliotheek en de Smeltkroes in verband met de ontwikkelingen rondom het centrumplan. Daarbij gaven de adviseurs aan dat de vestiging van een eventuele cultuurcluster met deze twee functies wenselijk zou zijn in de SSP hal van de Hutten Noord.<sup>181</sup>

### Extern advies

Een jaar later liet de gemeente door Raijmakers & Hofmeester een onderzoek uit voeren naar de optimale vormgeving van een cultureel cluster in het portierscomplex. Daarvoor gingen de adviseurs in gesprek met verschillende partijen, waaronder organisaties die nog op zoek waren naar een accommodatie. Die partijen waren Smeltkroes, de Stichting Turks Sociaal Cultureel Centrum STSKC, de bibliotheek, de galerie Bij De Boeken en stichting Het IJzermuseum. In het rapport gaven de Raijmakers en Hofmeester vier mogelijke varianten van een cultuurcluster. De eerste was een optelsom van de bestaande functies onder een dak. De andere drie waren voorstellen voor groeivarianten. In een van de drie varianten was Het IJzermuseum niet meegenomen, omdat het financiële plan van het museum nog niet dekkend was.<sup>182</sup> Het advies was om een van de drie groeivarianten te kiezen. Daarbij moest wel gelet worden op welke termijn het museum de financiering rond zou krijgen. In tegenstelling tot het eerdere advies vonden Raijmakers en Hofman in dit rapport het Portiersgebouw het meest geschikt voor een cultuurcluster, gelet op de doorgroeimogelijkheden. Op basis van dit rapport werd door de gemeenteraad besloten dat het IJzermuseum geen deel zou uitmaken van de cultuurcluster.<sup>183</sup>

In de zomer van 2004 bleek dat de verschillende partijen niet tot overeenstemming kwamen over de

---

<sup>178</sup> Gemeente Gendringen, Project "De Hutten", Gendringen, januari 2002.

<sup>179</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Centrumplan Ulft "Kader voor uitwerking", Gendringen, februari 2007, 23.

<sup>180</sup> Interview Ron Spaan.

<sup>181</sup> Raijmakers & Hofmeester, Advies "Cultuurbeleid gemeente Gendringen", Utrecht, 23 mei 2003, p. 17.

<sup>182</sup> Raijmakers & Hofmeester, Rapport "Cultuurcluster De Hutten Noord", Utrecht, maart 2004, p. 14.

<sup>183</sup> Gemeente Gendringen, Memo "Verplaatsing culturele instellingen", Gendringen, april 2004.

invulling van het fabriekscomplex en de financiële uitwerking van de plannen. Daarom bood de provincie de gemeente een speciale Task Force Versnelling Woningbouw aan. Onder regie van dat team kwamen de betrokken partijen in zes weken tot een gezamenlijk inhoudelijk en financieel plan.<sup>184</sup> De gemeenteraad sprak zich daarop positief uit over de invulling door een cultuurcluster met onder andere de bibliotheek en De Smeltkroes. De Rijksdienst voor Monumentenzorg zou er op toezien dat de cultuurhistorische waarde tijdens de herontwikkeling niet verloren zou gaan.<sup>185</sup>

### De fusie van twee gemeenten

In november 2004 vonden de eerste gemeenteraadsverkiezingen plaats voor de nieuw te vormen gemeente Oude IJsselstreek. Vanaf 1 januari 2005 ontstond deze gemeente na een gemeentelijke herindeling uit een fusie tussen de gemeentes Wisch en Gendringen. Na die verkiezingen bestond de coalitie, en daarmee het college van B & W, uit Lokaal Belang, PvdA en VVD. De enige oppositiepartij was het CDA. (zie bijlagen Actoren DRU) Vanwege de korte periode werden tijdens de landelijke gemeenteraadsverkiezingen in 2006 geen verkiezingen gehouden. Daardoor kon het college tot en met de verkiezingen in 2010 de plannen rondom de DRUfabriek blijven ontwikkelen. Volgens Lionarons was die tijd ook nodig voor het creëren van draagvlak. Veel oud-medewerkers van de fabriek woonden volgens hem in de directe omgeving. Zij hadden onder erbarmelijke omstandigheden voor de fabriek gewerkt. Lionarons gaf aan dat veel oud-werknemers en nabestaanden bij de plannen voor de verplaatsing van het bedrijf niet wilden dat de fabriek behouden bleef.<sup>186</sup> Ook Ron Spaan had die weerstand vanaf het begin af aan ondervonden. Vanuit zijn functie van projectmanager bij BOEi en door zijn vanuit zijn eigen interesse als inwoner van de Achterhoek was hij vanaf een vroeg stadium betrokken bij de herbestemming van het DRUterrein. Hij vertelde dat de partijen draagvlak creëerden door oud-werknemers te betrekken bij het onderhoud van de gebouwen tijdens de besluitvormingsperiode, maar dat er vanaf het begin weersin was. Uiteindelijk lukte het toch om een aantal oud-werknemers te betrekken bij het onderhoud: Zij kregen een plek en een budget om deze werkzaamheden uit te voeren. Volgens Spaan lukte het de gemeente ook om onder burgers draagvlak te creëren door het terrein open te stellen voor activiteiten tijdens de planontwikkelingsfase. De Oudheidkundige Vereniging was bijvoorbeeld er al in een vroeg stadium bij betrokken. Deze vereniging organiseerde een tijdelijk museum in een van de gebouwen. Er werden ook culturele activiteiten georganiseerd, zoals door de eerder genoemde werkgroep “Geef ons de Ruimte”. Daarnaast

---

<sup>184</sup> Gemeente Gendringen, et. al. Persbericht “Bouwproject de Hutten-Noord Vlot vertrokken”, Arnhem, oktober 2004.

<sup>185</sup> Ibidem.

<sup>186</sup> Interview Eus Lionarons.

organiseerde de gemeente een aantal van hun eigen activiteiten op het terrein, zoals de beëdiging van de nieuwe burgermeester.<sup>187</sup> Lionarons liet weten dat in een later stadium ieder weekend rondleidingen werden gegeven aan publiek door ambtenaren, wethouders, de Oudheidkundige Vereniging en raadsleden over de herbestemmingsontwikkelingen. Op deze manier liet de gemeente mensen kennis maken met het DRUcomplex.<sup>188</sup>

### Het 'go-besluit'

Na de fusie van de gemeente werd in 2005 begonnen met de grondsanering van het DRUterrein. De gemeente, KVO en BOEi ondertekenden exploitatieovereenkomsten.<sup>189</sup> In De PvdA-fractie gaf in mei 2005 aan ervan op de hoogte te zijn dat tussen verschillende betrokken partijen, waaronder toekomstige gebruikers van de cultuurcluster, verschillende overleggen waren geweest. Van deelnemers aan de overleggen had de fractie begrepen dat er al een aantal opties over de ruimteverdeling van de cultuurcluster en andere zaken waren uitgewerkt. De fractie was verbaasd dat het college de gemeenteraad niet op de hoogte had gehouden. De PvdA vroeg om meer betrokkenheid van de gemeenteraad bij de ontwikkeling van de plannen.<sup>190</sup> Volgens Lionarons was er voor de toekomstige gebruikers een klankbordgroep opgericht.<sup>191</sup> Tijdens de bijeenkomsten met deze groep werden ontwikkelingen van de DRUfabriek besproken. Lionares zag dit als een waardevolle inbreng voor het besluitvormingsproces. Op deze manier kregen de gebruikers een platform om hun mening te geven. Dit bevorderde daarbij ook het draagvlak bij de achterban van deze partijen.<sup>192</sup> In de raadsvergadering op 26 juni 2005 werd het definitieve stedenbouwkundige plan van de Hutten-Noord goedgekeurd door de gemeenteraad. Behalve de fractie van het CDA, steunden de fracties van PvdA, Lokaal belang GKS en VVD de plannen.

Aan het eind van 2006 werd een aanbiedingsnota opgesteld als onderbouwing voor de gemeenteraad om een 'go or no go' besluit te nemen over de cultuurcluster in het Portierscomplex. In die nota werd vanuit een visie op zowel het cultuurbeleid als de stedelijke ontwikkeling een totaalconcept gepresenteerd voor de fysieke culturele infrastructuur in de vorm van een Voorlopig Ontwerp. Het

---

<sup>187</sup> Interview Ron Spaan.

<sup>188</sup> Interview Eus Lionarons.

<sup>189</sup> Oude-IJsselstreek, *Gebiedsvisie DRU Industriepark – Deel 2*, 12.

<sup>190</sup> PvdA-Fractie gemeente Oude IJsselstreek, Vragen "Presentatie Cultuurcluster", Gendringen, mei 2005.

<sup>191</sup> De voormalige projectleider gaf aan deze groep bestond uit een ratjetoe van mensen, waaronder de directeurs van de bibliotheek en de ROC's, leden van de Oudheidkundige Vereniging en de STSKC en leden van de muziekschool. Bron: Interview Eus Lionarons.

<sup>192</sup> Interview Eus Lionarons.

concept kwam tot stand door de gemeente Oude IJsselstreek in samenwerking met de betrokken partijen. Bij een akkoord zou de gemeente 2,6 miljoen bijdragen aan de totale investering van twaalf miljoen. Daarnaast zou de gemeente ieder jaar subsidie aan exploitatiekosten bijdragen.<sup>193</sup> In de raadsvergadering op 21 december 2006 werd door de gemeenteraad een ‘go-besluit’ gegeven voor de ontwikkeling van de cultuurcluster. De oppositiepartij CDA stemde tegen vanwege de exploitatiebegroting, maar de overige partijen PvdA, Lokaal Belang en VVD stemde voor het besluit.<sup>194</sup> In het eerste kwartaal van 2007 legde de provincie een geldbedrag van 3,3 miljoen in voor de cultuurcluster.<sup>195</sup> Dit was het startsein voor de restauratie en herbestemming van het portierscomplex. In september 2009 waren de restauratie en verbouwingswerkzaamheden afgerond en opende de DRU Cultuurfabriek haar deuren voor het publiek.

### Samenvatting

Deze paragraaf geeft een uiteenzetting van het beleidsproces rondom de herbestemming van het DRUcomplex, met de nadruk op het Portiersgebouw. Het herbestemmingsproces van het dit complex begint in 1998, zodra de bedrijven op het terrein met de gemeente in gesprek gaan over hun toekomstmogelijkheden. De keuze bestaat uit verhuizen of blijven, maar dan moet de gebouwen ingrijpend verbouwd worden. Als de bedrijven verhuizen zijn de opties slopen of herbestemmen. Hoewel de gebouwen op het terrein op dat moment nog niet op de Rijksmonumentenlijst staan ziet de gemeente wel de culturele waarde van het complex voor de regio. Slopen of verbouwen is voor de betrokken partijen geen optie.

Het herbestemmingsproces is erg complex. Dat komt mede doordat er veel partijen bij betrokken zijn, zoals verschillende overheden, ontwikkelaars en gebruikers. De rollen van de partijen wisselen soms tijdens het beleidsproces. BOEi is in eerste instantie als adviseur betrokken, maar wordt later eigenaar van het Portiersgebouw. De omvang van het project maakt ook dat het een ingewikkeld en langdurig proces is, dat bijna negen jaar heeft voordat het ‘go-besluit’ is gegeven voor de cultuurcluster. Doordat het gaat om herbestemming van cultuurhistorie ontstaan er onverwachte kosten. Door die complexiteit blijkt het moeilijk te zijn om gezamenlijk de begroting rond te krijgen.

Andere externe factoren hebben ook invloed op het beleidsproces. De herontwikkeling van het terrein

---

<sup>193</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Verslag “Openbare vergadering gemeenteraad”, Gendringen, december 2006.

<sup>194</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Aanbiedingsbrief “Jaarstukken 2006”, Gendringen, 2007.

<sup>195</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Verslag “vergadering commissie Bestuur en Middelen”, Gendringen, juni 2007.

en het Portiersgebouw verlopen gelijktijdig met de centrumplannen. Daardoor raakt een aantal culturele organisaties die moet verhuizen bij het proces betrokken. De fusie van de twee gemeenten in 2005 heeft volgens Lionarons een positieve invloed op het beleidsproces voor de cultuurcluster, omdat er in de lange periode zonder gemeenteraadsverkiezingen draagvlak kon worden gecreëerd voor de plannen. De gemeente en andere partijen kunnen met toestemming van het college gedurende een lange periode aan de plannen werken.

Burgers zijn op verschillende manier bij het beleidsproces betrokken. De gemeente organiseert meerdere informatiebijeenkomsten waarbij inspraak mogelijk is. Lionarons en Spaan merken in het begin veel weerstand bij burgers. Daarom proberen betrokken partijen de bevolking ook te betrekken door mensen naar het terrein te 'lokken'. Oud-werknemers worden gevraagd om werkzaamheden uit te voeren op het terrein en er worden evenementen en rondleidingen georganiseerd voor geïnteresseerden. Op die manier proberen partijen draagvlak te creëren.

## 4.2 Cereol

### Geschiedenis Cereol

De fabriek van Cereol is gelegen aan het Merwedekanaal in de wijk Oog in Al in Utrecht. Het kanaal was aan het einde van de negentiende eeuw aangelegd als verbinding tussen Amsterdam en Utrecht en de grote rivieren. Utrecht had zich ingezet om deel uit te mogen maken van deze vaarroute, omdat ze er veel economische profijt van verwachtte.<sup>196</sup> Uiteindelijk werd er door de internationale scheepvaart weinig gebruikt gemaakt van het kanaal. De afmetingen van het Merwedekanaal waren niet berekend op de snel groter wordende schepen. De bedrijven die zich vanaf 1900 aan het kanaal vestigden hadden vooral een lokale betekenis. De Coöperatieve Stichtische Olie- en Lijnkoekenfabriek (SOL) was een uitzondering en had een groter bereik. De fabriek werd in 1908 opgericht door de Stichtische Boerenbond. Deze bond had als doel om op coöperatieve wijze haar leden van kwalitatief goed veevoer te voorzien.<sup>197</sup> SOL was niet de enige fabriek in Utrecht voor veevoerproductie. Veevoerproducent N.V. Hooghiemstra was gevestigd aan de Biltse Grift. Laatstgenoemde was echter een particuliere onderneming. SOL was als coöperatie een unicum.<sup>198</sup>

De ligging van de fabriek aan de rivier was van belang voor de aanvoer van grondstoffen via schepen. De Utrechtse architect G. Ebbers had het complex ontworpen met stijlelementen uit onder andere de Jugendstil. Aan de kade waren aanlegplaatsen gebouwd met transportmachines over de kanaalweg voor de aan- en afvoer van de grondstoffen. Het complex van SOL bestond uit een fabriek, een ketelhuis en een pakhuis. Later kwamen daar aan de kanaalzijde een kantoor en olietanks bij en achter de fabriek werd een schoorsteen geplaatst. Hoge bebouwing was nodig in deze branche, omdat in voor de productie gebruik gemaakt werd van zwaartekracht.<sup>199</sup>

Volgens het voorontwerpbestemmingsplan uit 2005 wordt het Cereolterrein gekarakteriseerd door twee historische ontwikkelingen. Enerzijds is het gebied opgenomen in het stadsplan dat in 1920 werd ontwikkeld door H.P. Berlage en L.N. Holsboer. Anderzijds was er een autonome ontwikkeling van het bedrijf door aanpassingen en uitbreidingen van het productieproces in de loop der tijd.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> Gemeente Utrecht. "CHER nr. 50. De Cereol-fabriek. Cultuurhistorische effectenrapportage over de Cereol-fabriek aan het sluisencomplex Merwedekanaal." Utrecht, september 2002, 9.

<sup>197</sup> Ibidem, 13.

<sup>198</sup> Ibidem, 14.

<sup>199</sup> Gemeente Utrecht, "Voorontwerpbestemmingsplan SOL (Oog in Al)", Utrecht, september 2005, 11.

<sup>200</sup> Ibidem.



In het uitbreidingsplan van Berlage en Holsboer was een nieuwe woonwijk gepland aan het Merwedekanaal. Daarvoor was het landgoed Oog in Al aangekocht dat als park werd bestemd in de nieuwe te bouwen wijk. De ontwerpers hadden bij de ontwikkeling van het plan te maken met de bestaande bedrijvigheid aan het kanaal. Deze gebieden zijn behouden gebleven waardoor het ontworpen stratenpatroon stukt aan de rand van de kavels van de fabrieken.<sup>201</sup>

Begin jaren vijftig veranderde SOL het productieproces door over te stappen op soja als grondstof. Daardoor was de oliewinning niet alleen meer een mechanisch proces, maar vooral een chemisch proces. De olie werd verkregen met de hulp van hexaan. Daarom werd de fabriek uitgebreid met een voorpers- en extractiegebouw.<sup>202</sup> In 1973 ging SOL failliet en werd het bedrijf overgenomen door het Amerikaanse concern Central Soya. In 1990 volgde opnieuw een overname waarbij SOL de naam Cereol Benelux kreeg. In de jaren '90 werden de gebouwen van het Cereolterrein voorgedragen voor de plaatsing op de Rijksmonumentenlijst in het kader van het Monumenten Inventarisatie Project. In 2000 werd de Cereolfabriek op de lijst geplaatst.<sup>203</sup>

### Sluiting van de sojafabriek

In 2002 sloot de Cereol sojafabriek nadat de gemeente het bedrijf had uitgekocht voor 16,8 miljoen euro. Volgens de gemeente klaagden buurtbewoners over stof-, geluid-, en geuroverlast. Daarbij gaven bewoners van Oog in Al aan dat ze zich onveilig voelden.<sup>204</sup> Dat blijkt ook uit meldingen die zijn geplaatst op de bewonerswebsite van Lombok, lombox.nl, in 2001. Daaruit is op te maken dat buurtbewoners bang waren voor explosiegevaar sinds de overgang op een chemisch productieproces in de jaren negentig.<sup>205</sup> In 2000 besloot de gemeente om een toezicht- en handhavingsprotocol op te stellen om de overlast te verminderen. De gemeente onderhandelde met het bedrijf om de productie te stoppen. In 2001 bereikte de twee partijen een overeenstemming waarbij Cereol schadeloos werd gesteld voor de kosten die voortkwamen uit de productiestaking. De gemeente kocht voor 16,8 miljoen euro het bedrijf uit en werd daarmee eigenaar van het terrein en de bijbehorende gebouwen. De gemeenteraad wilde een nieuwe bestemming onderzoeken voor het complex die een meerwaarde zou opleveren voor de

---

<sup>201</sup> Gemeente Utrecht, CHER 50, 11.

<sup>202</sup> Hans Zijlstra, "Cereol: van fabriek tot cultuurhuis", *Monumenten* 7/8 (2012), 7.

<sup>203</sup> Gemeente Utrecht, CHER 50, 14.

<sup>204</sup> Gemeente Utrecht, persbericht "Uitzicht op einde productie Sojafabriek Cereol Utrecht", Utrecht, november 2001.

<sup>205</sup> Zie: "Cereol Soyafabriek, Utrecht." [2001] *Lombox* – 16-5-2014 <http://home.wxs.nl/~kalmthou/Docs/2/Utrecht2.htm> en "Soya Fabriek, Utrecht." [2001] – 16-5-2014 <http://home.wxs.nl/~kalmthou/Docs/4/soya.htm>

buurt en de stad. De voorwaarde was wel dat de gemaakte kosten terug werden verdiend met onder andere nieuwbouw woningen op het terrein.<sup>206</sup> In mei 2002 sloot de Cereolfabriek definitief.

### Een integraal herbestemmingsplan

Twee ontwikkelaars, Heijmans en Kanalenstaete Ontwikkeling C.V., hadden in een samenwerkingsproject, Meyster's Buiten, de twee naastgelegen terreinen van TPG en KPN aangekocht. Met de sluiting van Cereol bedachten de ontwikkelaars een integraal plan voor het hele gebied die ze aan de gemeente voorlegden.<sup>207</sup> Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Utrecht (OGU) vroeg in juli 2002 een sloopvergunning aan voor het Cereolterrein bij de gemeentedienst Stadsontwikkeling. De aanvraag werd door de dienst voor advies voorgelegd aan de Rijksdienst voor de Monumentenzorg en de gemeentelijke Commissie Welstand en Monumenten. Zowel het de Rijksdienst als de Commissie brachten een negatief advies uit waarna de dienst het verzoek afwees.<sup>208</sup> In het advies gaf de Rijksdienst aan de aanvraag 'bevreemdend' te vinden, omdat van dezelfde gemeente al een aanvraag positief was beoordeeld voor de herbestemming van de onderdelen waar nu door het OGU een sloopvergunning werd aangevraagd. De afdeling Stadsontwikkeling liet voor het Cereolterrein een cultuurhistorisch effecten rapport (CHER) opstellen die in september 2002 werd uitgebracht. Aan de hand daarvan werden een aantal randvoorwaarden opgesteld voor het behouden en herbestemmen van het terrein. Een aantal van die voorwaarden was dat bij de herontwikkeling de architectonische en bouwhistorische waarden gerespecteerd moesten worden en het complex niet als een incidenteel object herbestemd zou worden, maar als onderdeel van de omgeving.<sup>209</sup>

Een jaar na de sluiting van Cereol stelde het college van Burgermeester en Wethouders de planivisie voor het Cereolcomplex en de omliggende terreinen vast. In een overleg met de commissie Stedelijk Ontwikkeling legde CDA-wethouder van Grondzaken R. Verhulst de visie van het college voor. Hij maakte duidelijk dat het project geen prestige project moest worden: "Het terrein leent zich voor wilde fantasieën en er is een hoop onderzoek gedaan. Eigenlijk al te veel. Het gaat ons om woningbouw, de samenvoeging van twee bibliotheekfilialen en een snelle overeenstemming met projectontwikkelaars. Geen multifunctionele ruimte, geen hotel, geen horeca".<sup>210</sup>

---

<sup>206</sup> Gemeente Utrecht, "Uitzicht op einde productie Sojafabriek Cereol Utrecht".

<sup>207</sup> Gemeente Utrecht, "Voorontwerp-bestemmingsplan SOL (Cereol)", *Stadsplan*, Utrecht, december 2005.

<sup>208</sup> Gemeente Utrecht, "Negatief advies Monumentenvergunning." Utrecht, 25 oktober 2002.

<sup>209</sup> Gemeente Utrecht, CHER nr. 50, 24-26.

<sup>210</sup> Miro Lucassen, "Geld vertolkt hoofdrol bij plan Cereol", *Utrechts Nieuwsblad*, Utrecht, 19 juni 2003.

De planvisie werd gepresenteerd aan buurtbewoners tijdens een informatieavond in juni 2003. Als reactie op de visie en de bijeenkomst ontving het college van B en W (ongevraagd) advies van de wijkraad West.<sup>211</sup> De raad waardeerde dat hij in een vroeg stadium van het beleidsproces betrokken werd. Naar aanleiding van de informatieavond en de planidentificatie vond de wijkraad o.a. dat de gemeente een multifunctionele voorziening moest overwegen die meer inhield dan het samenvoegen van twee bibliotheken. Daarbij wenste de raad dat de gemeente expliciet contact zou onderhouden met een te vormen bewonersgroep en bewoners zou betrekken bij de visieontwikkeling met betrekking tot het Cereolterrein.<sup>212</sup> In overleg met het college werd de heer J.J. Bakker het aanspreekpunt vanuit de wijk en hij initieerde tevens een bewonersgroep die de belangen uit de wijk kon vertegenwoordigen.<sup>213</sup> In een reactie gaf het college aan dat ze plannen bij de wijkraad zouden toetsen en eventueel advies zouden meenemen, maar dat niet alle meningen konden honoreren. Het college maakte duidelijk dat ze de mogelijkheid voor een bibliotheekvoorziening verder zouden onderzoeken, maar dat andere wijkvoorzieningen niet pasten binnen de financiële randvoorwaarden voor de herontwikkeling.<sup>214</sup>

Voor de verdere ontwikkeling van de plannen gaf de gemeenteraad het college de opdracht om een integraal plan te ontwikkelen voor de drie terreinen samen. Het uitkopen van Cereol kostte de gemeente veel geld en de raad wenste een herbestemming voor het terrein waarmee de investering terugverdiend kon worden.<sup>215</sup> De CDA-fractie hechtte vooral aan het belang om het investeringsbedrag terug te verdienen. De fractie betwijfelde of de voorstellen van bewonersgroepen binnen dat kader realistisch waren. Wethouder Verhulst bevestigde dat er aan een integraal plan werd gewerkt. Het streven was een zo groot mogelijke opbrengst te behalen. Overleg met bewonersgroepen was in dit proces een onderdeel.<sup>216</sup>

---

<sup>211</sup> Sinds 2002 zijn er wijkraden in de tien wijken van Utrecht. Deze raden zijn door de gemeenteraad aangesteld als adviesorganen van het college van B en W om zo bewoners in een vroeg stadium te betrekken bij beleidsplannen en projecten in hun wijk. De raden bestaan uit betrokken bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van organisaties. Nieuwe leden van de wijkraad worden door de zittende leden benoemd en herbenieuwd. De raad is een representatieve vertegenwoordiging van de doelgroepen en belangen in de wijk. Daarbij speelt partijpolitiek geen rol. Bronnen: [www.wijkraadwest.nl](http://www.wijkraadwest.nl), Fred Dekkers, voorzitter wijkraad West, telefonisch gesprek, 29 oktober 2014.

<sup>212</sup> Wijkraad West, "Ongevraagd advies inzake de herontwikkeling Cereolterrein en omstreken", 29 september 2003, Utrecht.

<sup>213</sup> J.J. Bakker was zowel technisch voorzitter van wijkraad West, als betrokken bij de stichting Open Oog in Oog in AI, dat zich hard maakte voor de herbestemming van de Cereolfabriek. Bron: Fred Dekkers, voorzitter wijkraad West, telefonisch gesprek, 29 oktober 2014.

<sup>214</sup> Het college B en W van Utrecht, "Advies inzake herontwikkeling Cereolterrein", 21 november 2003, Utrecht.

<sup>215</sup> Gemeente Utrecht, Verslag "Openbare vergadering van de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling", Utrecht, 9 maart 2004.

<sup>216</sup> Ibidem.

## Toestemming en kritiek op integraal plan

In juni 2004 stemde het college van B en W in met de planvisie SOL. Het bevatte onder andere de plannen voor 222 nieuwbouwwoningen op het terrein, twee ondergrondse parkeergarages en een vestiging van de openbare bibliotheek in de voormalige fabriek. Het college stemde eveneens in met het financiële bod van Heijmans en Kanalenstaete voor het Cereolterrein.<sup>217</sup> Daarmee werden de ontwikkelaars eigenaar van het terrein. In een openbaar overleg uitte J.J. Bakker de mening van de stichting Open Oog namens een brede achterban op deze visie. Een kritiekpunt was het gemis aan diversiteit in het gebied. De nadruk lag op de woonfunctie met alleen een openbare bibliotheek en een horecavoorziening als maatschappelijke functies. Hij pleitte voor een multifunctionele buurtvoorziening, zodat wonen, werken, recreëren en culturele activiteiten gecombineerd konden worden. Daar zou volgens Bakker al een budget voor gereserveerd zijn door verschillende gemeentelijke diensten die het gemis van een buurtvoorziening erkenden. Een ander kritiekpunt was dat de geplande gebouwen aan de parkzijde te massief en te hoog waren, waardoor de aansluiting tussen het park en de waterzijde wegviel. De belangengroep pleitte voor een bouwvolume dat paste bij de omgeving.<sup>218</sup> De fracties binnen de gemeenteraad reageerden in het overleg op de kritiekpunten van Bakker. De fracties van GroenLinks en Leefbaar Utrecht waren bereid om de mogelijkheden voor meer maatschappelijke functies verder te onderzoeken. De fracties van de SP, VVD en D66 benadrukten dat met de plannen voor de herontwikkeling de kosten moesten worden terugverdiend waarmee de Cereolfabriek was uitgekocht, omdat deze met reserves was aangekocht. De SP en het CDA wilden de mogelijkheid bekijken om het bouwvolume tussen het park en het water te verschuiven. De VVD fractie twijfelde of de samenvoeging van twee openbare bibliotheken in de Cereolfabriek voldoende zou opbrengen. Wethouder Verhulst gaf aan dat de wens voor een multifunctionele buurtvoorziening bekend was bij het college. Bij de planontwikkeling werd er door de verschillende partijen nagedacht over die mogelijkheid in de wijk, maar gezien de financiële kaders, namelijk het terugverdienen van de kosten voor de uitkoop, was het niet gewenst om dit aan het Cereolproject te koppelen.

Begin 2005 kreeg het college van B en W wederom een advies van wijkraad West naar aanleiding van de planvisie. De wijkraad twijfelde over de verplaatsing van bibliotheek Lombok naar de Cereolfabriek, omdat dat een verarming zou zijn voor de buurt in Lombok. Verder gaf de raad aan meer voorzieningen wenselijk te vinden. De wijkraad had moeite met de opbrengstmaximalisatie als uitgangspunt voor het

---

<sup>217</sup> Gemeente Utrecht, Presentatie "Informatieavond sloop en sanering Cereol e.o.", Utrecht, 17 oktober 2007.

<sup>218</sup> Gemeente Utrecht, Verslag "Openbare vergadering van de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling", Utrecht, 16 juni 2004.

project.<sup>219</sup> Daarmee bedoelde de raad de voorwaarde die de gemeenteraad had gesteld dat met de toekomstige plannen de gemaakte kosten terug moesten kunnen worden betaald. In een reactie op het advies gaf het college van B en W aan dat de opbrengstmaximalisatie nodig bleef, omdat het opkopen van het Cereolterrein hoge kosten met zich mee had gebracht.

Eind 2005 stemde het college van B en W in met het voorontwerp-bestemmingsplan SOL (Cereol).<sup>220</sup> Het voorontwerp-bestemmingsplan werd vanaf 8 december 2005 tot en met 6 januari 2006 vrij gegeven voor schriftelijke inspraak. In december werd eveneens een inloop- en inspraakbijeenkomst gehouden waar ook mondelinge reacties konden worden gegeven. Volgens de procedure zou, wanneer er zienswijzen ingediend zouden worden, binnen vier maanden na de periode van inspraak door de gemeenteraad het plan vastgesteld worden. Daarna zou het plan 'bestemmingsplan' heten.<sup>221</sup> Tijdens deze inspraakperiode zijn er ongeveer 480 zienswijzen ingediend bij de gemeente. Volgens J.J. Bakker waren veel bezwaren gericht op de hoogbouw die niet in overeenstemming zou zijn met de karakteristiek van de bestaande omgeving.<sup>222</sup>

In 2006 werd de stichting tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel erfgoed (BOEi) als adviseur betrokken in de planontwikkeling van de monumentale panden op het Cereolterrein.<sup>223</sup> Directeur van de stichting, Arno Boon, nam deel aan de forumdiscussie op 4 februari 2006 tijdens een middag in het teken van de herbestemming van Cereol. Deze middag werd georganiseerd door de Utrechtse Stichting voor Industrieel Erfgoed (USINE) in samenwerking met stichting Oog in Al en het Wilde Westen. (zie bijlage Actoren Cereol) Aan de forumdiscussie namen behalve Boon ook wijkwethouder Harm Janssen, Adri Dorrestein (de projectontwikkelaar van Heijmans) en architect Christine de Ruijter van AWG-Antwerpen deel.<sup>224</sup> De deelnemers gingen met elkaar in discussie over de herontwikkeling van het Cereolterrein. Een belangrijk discussiepunt was de mogelijkheid om culturele functies in de fabriek te vestigen, bijvoorbeeld cultureel centrum Het Wilde Westen. Het debat werd

---

<sup>219</sup> Wijkraad West, "Advies inzake planvisie SOL (herontwikkeling Cereolterrein en omstreken)", Utrecht, februari 2005.

<sup>220</sup> In het plan stond beschreven dat op het terrein van het voormalige Cereol, TPG en KPN 222 woningen zouden komen met ondergrondse parkeergelegenheid. Een deel van de woningen zou nieuw gebouwd worden en een deel zou in de bestaande panden gebouwd worden. Daarbij zou een bibliotheek in de oude Cereolfabriek komen en een horeca gelegenheid in de oude kantoorvilla. Verwacht werd dat medio 2007 met de uitvoering van de plannen kon worden begonnen. De ruimtelijke doelstelling van dit bestemmingsplan waren het behoud van de diversiteit op het Cereolterrein, het gebruik van het industriële verleden met behoud van de monumentale waarden en verscheidenheid in het toekomstige programma, zowel in typologie als in architectuur. Bron: Rboi, Voorontwerp-bestemmingsplan "Utrecht, SOL (Oog in Al)", Utrecht, september 2005, p. 17.

<sup>221</sup> Gemeente Utrecht, *Stadsplan* (2005).

<sup>222</sup> Gemeente Utrecht, Verslag "Openbare vergadering van de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling", Utrecht, 20 maart 2007.

<sup>223</sup> Ron Spaan, Projectleider realisatie, BOEi, 1-7-2014.

<sup>224</sup> Hans Buiten, "Herbestemming van een Sojafabriek", *GM kwadraat* 1 (2006): 5-8.

drukbezocht door onder andere buurtbewoners en vond plaats na een rondleiding over het terrein.<sup>225</sup>

Later in dat jaar werd door de gemeente een wijkbijeenkomst georganiseerd voor de wijk West. Tijdens deze avond konden wijkbewoners onderwerpen aandragen en presenteren aan de aanwezige raadsleden. J.J. Bakker was hierbij aanwezig als oprichter van de stichting Open Oog in Al. Hij hield een presentatie over de ontwikkelingen bij het Cereolterrein. Hij gaf aan dat de stichting het belangrijk vond dat Het Wilde Westen in de wijk kon blijven. Daarnaast wilde de stichting volgens Bakker pleiten voor een laagdrempelig centrum op het terrein, waar iedereen naar believen gebruik van kon maken. Verder was de stichting tegen de geplande hoogbouw tot acht verdiepingen hoog aan de rand van het park.<sup>226</sup>

### Onderzoeken voor burgerraadpleging

Bakker was eveneens aanwezig als spreker bij een openbare vergadering van de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling begin 2007. Hij gaf ten eerste aan dat bewoners uit de wijk geen bezwaar had tegen de plannen van de woningen op het terrein. Hij uitte wel de bezorgdheid van bewoners over de verdere invulling van het terrein. Daarbij verwees hij naar de 480 reacties die op het voorontwerpbestemmingsplan waren ingediend. Verder ging Bakker in op een onderzoek dat in 2006 in opdracht van de wijkraad West was uitgevoerd door onderzoeksbureau Labyrinth.<sup>227</sup> Bakker liet het college weten dat er veel animo bestond voor de realisering van een multifunctioneel centrum. Volgens hem zou een haalbaarheidstoets geleid hebben tot een positief advies voor een dergelijk plan.<sup>228</sup> Naar aanleiding van de uitspraken van Bakker gaf de PvdA fractie aan zich zorgen te maken over de onrust die de plannen veroorzaken in de wijk en het gebrek aan draagvlak. Giesberts, sinds 2006 de nieuwe GroenLinks wethouder Openbare Ruimte, zette uiteen dat de herontwikkeling van het Cereolterrein een zeer complexe opgave was. Volgens de wethouder was er lang tijd met de ontwikkelaar onderhandeld om de verschillende onderdelen van deze opgave op een goede manier in elkaar te passen. Hierdoor had de start van de uitvoering van het Cereolproject vertraging opgelopen. Inmiddels was er een miljoen euro extra vrijgegeven voor de realisering van een multifunctioneel centrum. Giesberts beloofde dat hij de discussie over het multifunctionele centrum en de bouwhoogten wilde meenemen in de

---

<sup>225</sup> Ibidem.

<sup>226</sup> Wijkraad West, Wijkbijeenkomst "De gemeenteraad van Utrecht in gesprek met de wijkraad West", Utrecht, 13 september 2006.

<sup>227</sup> Dit was een onderzoek naar de bekendheid van bewoners over ontwikkelingen in de wijk, waaronder de ontwikkelingen ten aanzien van het Cereolterrein. Daaruit bleek onder meer dat 71 procent van de respondenten tegen de geplande hoogbouw was, omdat dit niet bij het karakter van de bestaand gebouwen en de wijk zou passen. Bron: Labyrinth, "Wijkraadpleging 2006. Onderzoek naar de bekendheid van de ontwikkelingen in de wijk West", Utrecht, maart 2007.

<sup>228</sup> Gemeente Utrecht, "Openbare vergadering", Utrecht, 20 maart 2007.

bestemmingsplanprocedure. Het eerste ontwerp voor een bouwplan was voorgelegd aan de commissie welstand en zou naar goedkeuring worden verwerkt in het volgende ontwerpbestemmingsplan.<sup>229</sup>

Wijkraad West stuurde het rapport dat was uitgebracht naar aanleiding van het eerdergenoemde onderzoek over de bekendheid van wijkontwikkelingen naar het college van B en W.

De wijkraad vroeg de uitkomsten serieus mee te laten meewegen. Ook vroeg ze aandacht voor een multifunctioneel complex. Het college reageerde in een brief aan de wijkraad dat niet alle zienswijzen gehonoreerd konden worden, maar dat er wel enkele aanpassingen in het nieuwe bestemmingsplan waren gedaan. Ook gaf het college aan in gesprek te zijn met potentiële gebruikers voor een multifunctioneel complex.<sup>230</sup> In het *Ontwerpbestemmingsplan voormalig Cereolterrein e.o.* uit 2007 gaf de gemeente aan dat de mogelijkheid onderzocht werd om Het Wilde Westen en Portes een permanente accommodatie te geven op het terrein samen met een bibliotheek.<sup>231</sup> Dat was een verschil met het voorontwerpbestemmingsplan uit 2005.<sup>232</sup> De projectontwikkelaars nodigden wijkbewoners uit voor een informatieavond.<sup>233</sup> Als reactie op het aangenomen plan verstuurde stichting Open Oog in Al zienswijzen op naar 3000 buurtbewoners. Daarbij riep de stichting op om een bezwaar in te dien bij de gemeente tegen de hoogbouw en een missende aansluiting tussen de bouw op het terrein en de karakter van de wijk.<sup>234</sup> Er volgen 460 bezwaren tegen het ontwerpbestemmingsplan.<sup>235</sup>

De raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling stemde begin 2008 in met de uitvoeringsovereenkomsten Cereol. Daardoor kon het college de projectontwikkelingsovereenkomst en de uitgifteovereenkomst Cereol afsluiten met de ontwikkelaarscombinatie Meyster's Buiten. Het terrein werd na afsluiting officieel overgedragen aan de ontwikkelaars. De overeenkomsten waren gebaseerd op de eerder vastgestelde planvisie SOL en het Ontwerpbestemmingsplan voormalig Cereolterrein e.o..<sup>236</sup>

Wijkraad West liet in 2007 opnieuw een onderzoek uitvoeren door onderzoeksbureau Labyrinth. Dit

---

<sup>229</sup> Ibidem.

<sup>230</sup> Het college B en W van Utrecht, Reactie "Wijkraadpleging West 2006", Utrecht, 2 augustus 2007.

<sup>231</sup> Gemeente Utrecht, Ontwerpbestemmingsplan "Voormalig Cereolterrein, Utrecht", juni 2007.

<sup>232</sup> In het plan uit 2005 werd alleen nog gesproken over de mogelijkheid van een bibliotheek als de enige maatschappelijke functie op het Cereolterrein. In oktober 2007 stemde het college in met het ontwerpbestemmingsplan. Bron: Rboi, Voorontwerp-bestemmingsplan "Utrecht, SOL (Oog in Al)", Utrecht, september 2005.

<sup>233</sup> Ben de Vries, *Meyster's Buiten. De herbestemming van de Cereolfabriek in Utrecht*, (Utrecht: HKU, 2008), 21.

<sup>234</sup> Stichting Open Oog, "Hoogbouw aan park maakt einde aan Oog in Al", [2007] *Lombox* – 24-5-2014

[http://www.lombox.net/Ondernemers/cereol12.18-06-03.html#\\_0702](http://www.lombox.net/Ondernemers/cereol12.18-06-03.html#_0702)

<sup>235</sup> Ben de Vries, 20.

<sup>236</sup> Gemeente Utrecht, Wijkbericht "Cereol: Stand van zaken", Utrecht, februari 2008.

onderzoek ging in op de ervaring van bewoners met inspraak bij complexe bouwprojecten in de wijk.<sup>237</sup> In 2008 stuurde de wijkraad het rapport van het onderzoek naar het college met daarbij een advies. De wijkraad toonde in het advies verontrusting vanwege de hoge mate van frustratie, ontevredenheid en miscommunicatie die uit het onderzoek naar voren kwam. Volgens de raad was er een mismatch tussen de intenties en behoeften van (georganiseerde) bewoners en de beeldvorming vanuit de gemeente. Bewoners wilden structureel kunnen meepraten over ontwikkelingen in de wijk. Daarbij wilden ze meer informatie van de gemeente, niet alleen na de besluitvorming, maar ook over het proces. Voor bewoners was het moeilijk om de complexe bouwopgave te doorgronden. Men moest veel lezen en onderzoeken om een gelijkwaardige gesprekspartner te zijn.<sup>238</sup> In de aanbevelingen gaf de raad onder meer als advies om ambtenaren te trainen om te communiceren met wijkbewoners. De wijkraad was ook van mening dat een gedragscode ‘Zo doen wij het in Utrecht’ geformuleerd moest worden waar projectontwikkelaars op gewezen konden worden. Een onderdeel daarvan kon zijn dat bewoners vroegtijdig betrokken moesten worden bij het formuleren van de criteria voor het gebied. Als laatste aanbeveling zag de raad graag dat er meer geëxperimenteerd zou worden met nieuwe vormen van bewonersinspraak.<sup>239</sup> In een brief aan de wijkraad liet het college weten dat het de inbreng van de raad waardeerde. De gemeente was dat jaar bezig geweest met een traject op het gebied van burgerparticipatie dat zou leiden tot de notie ‘Bouwen aan Participatie’.<sup>240</sup>

### Koerswijziging na brand

In de zomer van 2008 vond een gebeurtenis plaats die de loop van het besluitvormingsproces ingrijpend veranderde. Op 30 juni brak er een brand uit in de Cereolfabriek. Na de brand was het niet zeker of het monumentale pand nog behouden kon worden. In een brief van het college aan de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling liet het college weten er samen met Meyster’s Buiten op gericht te zijn het Rijksmonument te behouden. Er werd door zowel Meyster’s Buiten als de gemeente een onderzoek ingesteld voor het mogelijke behoud of eventuele sloop van het monument.<sup>241</sup> De ontwikkelaars vroegen voor de zekerheid alvast een sloopvergunning aan, omdat de procedure hiervoor lang duurde.<sup>242</sup> Volgens Ron Spaan, projectleider van BOEi, was het behoud van het monument vooral te danken aan de afdeling cultuurhistorie van de gemeente en de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed. De

---

<sup>237</sup> Het Cereolterrein was in het onderzoek opgenomen als een van de bouwprojecten.

<sup>238</sup> Wijkraad West, Brief “Onderzoeksrapport wijkraadpleging wijkraad West 2007”, Utrecht, 12 april 2008.

<sup>239</sup> Ibidem.

<sup>240</sup> Het college B en W van Utrecht, Brief “Bouwen aan Participatie”, Utrecht, 10 juni 2009.

<sup>241</sup> Brief Brand College 2008.

<sup>242</sup> Het college B en W van Utrecht, Brief “Herontwikkeling Cereol”, Utrecht, 7 augustus 2008.



ontwikkelaars en de gemeente hadden moeite met het behouden en herbestemmen van het zwaargehavende gebouw. Het was niet meer zeker of de eventuele bouw van woningen in het zwaargehavende gebouw technisch uitvoerbaar waren. Daarop werd BOEi gevraagd zich over dit project te ontfermen. Deze stichting zag het project volgens Spaan als een uitdaging.<sup>243</sup>

Vervolgens kwam de ontwikkelingen rondom het Cereolterrein en de fabriek stil te liggen. In schriftelijke vragen aan het college vroeg de fractie van GroenLinks in mei 2009 om meer duidelijkheid over de voortgang. Het college liet weten dat door het onderzoek en een vervolgonderzoek na de brand de ontwikkeling van het terrein vertraging had opgelopen. De ontwikkelaars hadden de best mogelijke ruimtelijke invulling onderzocht van het aangetaste gebouw door een multifunctionele accommodatie in combinatie met woningen.<sup>244</sup> De bouw van de woningen bleek echter door onder andere de crisis financieel niet meer te realiseren. Daarom had Meyster's Buiten de gemeente gevraagd of de plannen in overleg herontwikkeld mochten worden. De gemeenteraad stemde hiermee in.<sup>245</sup>

In 2010 maakte het college de nieuwe herontwikkelingsplannen aan de commissie Stedelijke Ontwikkeling bekend. De woningen in de fabriek waren niet te realiseren, omdat er aanpassingen aan de gevel voor nodig waren die door de afdeling Stedenbouw en Monumenten niet goedgekeurd werden. De ontwikkelaars en gemeente kozen voor een Multifunctionele Accommodatie (MFA) in de hele fabriek. Deze accommodatie bestond uit een school, een BSO, een bibliotheek, Het Wilde Westen en een ontmoetingsplek voor de buurt. De horecafunctie zou in de oude directeursvilla komen. Voor deze nieuwe plannen moest een ontwikkelovereenkomst worden gesloten tussen gemeente en de ontwikkelaars. De ontwikkelaars waren sinds 2008 in overleg met BOEi, met als doel BOEi de nieuwe eigenaar te maken van de MFA in de fabriek.<sup>246</sup>

## Het besluit

Het eerste bestemmingsplan voor het Cereolcomplex sinds de brand werd in 2010 bekendgemaakt. In dit bestemmingsplan werd ervoor gekozen af te zien van het voeren van inspraak tijdens een informatieavond. De reden daarvoor is dat eerdere inspraakmogelijkheden enkel hebben geleid tot

---

<sup>243</sup> Ron Spaan, 1-7-2014.

<sup>244</sup> GroenLink-fractie Gemeente Utrecht, Schriftelijke vragen "Stand van zaken Cereol", Utrecht, mei 2009.

<sup>245</sup> Ibidem.

<sup>246</sup> Het college B en W van Utrecht, Brief "herontwikkeling Cereol", Utrecht, 25 februari 2010.

geringe wijzigingen in het bouwplan.<sup>247</sup> Buurtbewoners kregen wel de mogelijkheid om tijdens de periode van inzage zienswijzen in te sturen. Naar aanleiding daarvan werd een rapportage van zienswijzen samengesteld die leidde tot het uiteindelijke bestemmingsplan in 2011.<sup>248</sup> In september van dat jaar stemde de gemeenteraad in met dit plan. Daarmee werd ingestemd met het aangepaste plan dat Meyster's Buiten in samenwerking met BOEi hadden ontwikkeld voor de fabriek. Hierin kwamen Het Wilde Westen, onderwijs, een bibliotheek en een gymzaal. BOEi nam het monument over van Meyster's Buiten en werd daarmee eigenaar van de fabriek.<sup>249</sup> In het najaar van 2012 startte BOEi met de restauratie en verbouwing van de fabriek tot de MFA. Na de zomervakantie in 2013 ging de eerste nieuwe functie, De St. Dominicussschool, open. De officiële opening van de Cereolfabriek was op 26 september 2014 gepland.<sup>250</sup>

## Samenvatting

In deze paragraaf is het beleidsproces van de herbestemming van de Cereolfabriek beschreven. Net als bij de DRU was hier sprake van een complex proces. De Cereolfabriek stond niet op zichzelf, maar was onderdeel van een (industriële) herbestemmingsgebied. Ook hier waren veel partijen betrokken. Zij waren het niet altijd met elkaar eens. Binnen de gemeente hadden verschillende partijen en afdelingen een andere visie op het herbestemmingsproject. Aan de ene kant waren er partijen die opbrengstmaximalisatie belangrijk vonden, zoals de partijen in de gemeenteraad, en aan de andere kant zijn er partijen die de cultuurhistorie of een maatschappelijke herbestemming belangrijk vonden, zoals wijkraad West. In tegenstelling tot in Ulft stond het niet vanaf het begin vast dat de herbestemmingsfunctie een cluster of MFA zou worden. In eerste instantie wilden de gemeente en ontwikkelaars de fabriek herbestemmen met woningen en een bibliotheek. Pas na de brand, met de betrokkenheid van BOEi, werd plan voor de MFA uitgewerkt en goedgekeurd.

Twee belangrijke externe factoren die invloed hadden op het beleidsproces waren de brand in de fabriek en de economische crisis. Door de brand lopen de herbestemmingsplannen vertraging op. Er moesten eerst onderzoeken plaatsvinden naar het mogelijke behoud van het pand. Tegen de tijd dat de onderzoeken waren afgerond was er sprake van de crisis. Daardoor konden de plannen voor de

---

<sup>247</sup> Gemeente Utrecht, Bestemmingsplan "Cereol, Mozartlaan", Utrecht 2010, p. 31.

<sup>248</sup> Gemeente Utrecht, Vaststellingsrapport "Bestemmingsplan Cereol, Oog in Al", Utrecht, augustus 2011.

<sup>249</sup> Gemeente Utrecht, Vaststelling "Bestemmingsplan Cereol/Mozartlaan", Utrecht, 2011.

<sup>250</sup> BOEi, Persbericht "Hart van Utrecht-West klopt weer", Amersfoort, september 2014.

woningbouw in de fabriek niet doorgaan. Dit had tot gevolg dat er ruimte ontstaat voor de plannen voor een MFA.

De burgers hadden vanaf het begin invloed op het beleidsproces. In feite waren zij de initiatiefnemers voor de herbestemming. Na aanhoudende klachten van buurtbewoners werd het sojabedrijf uitgekocht en kwam het fabrieksterrein leeg te staan. Net als in Ulft werden meerdere keren informatiebijeenkomsten georganiseerd waar inspraak mogelijk was. Ook kregen buurtbewoners de gelegenheid om op het terrein zelf een kijkje te nemen, bijvoorbeeld tijdens de dag met de forumdiscussie.

Een verschil met Ulft is dat er meer bewonersorganisaties zijn die zich bemoeien met het beleidsproces. In hetzelfde jaar als de sluiting van de fabriek werden in van Utrecht de wijkraden ingevoerd. De invloed en de rol van deze raad in West werd duidelijk tijdens het proces. Gedurende het beleidsproces voorzag de raad het college van advies. Het college antwoorde schriftelijk op de adviezen van de raad, waarin het uitleg gaf in hoeverre de adviezen werden gehonoreerd. Naar aanleiding van een advies werd bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een MFA onderzocht. Daarnaast werd vanuit de raad, in samenspraak met de gemeente, een tijdelijke projectgroep gevormd. Hierdoor was er structurele sprake van burgerparticipatie in het beleidsproces.

Een ander verschil tussen de projecten in Utrecht en Ulft is de sociaalgeografische ligging. De Cereolfabriek staat in een woonwijk in een van de grootste steden van Nederland. De herbestemming is vooral gericht op de wijkbewoners. De DRUfabriek staat ook in een woongebied, maar dit herbestemmingsproject heeft invloed op de hele gemeente. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de kritiek die het CDA in Ulft heeft. Veel geld zou naar een project gaan, waardoor andere kernen in de gemeente benadeeld zouden worden.

## Hoofdstuk 5: Beleid, burgers en waarden

In het voorgaande hoofdstuk zijn de beleidsprocessen met betrekking tot de DRUfabriek en de Cereolfabriek besproken. Aan de hand van deze procesbeschrijvingen kan worden afgeleid op welke manier burgers invloed hebben gehad op het proces. In dit hoofdstuk wordt met de informatie van de voorgaande paragrafen de theorie aan de praktijk gekoppeld. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel staat de vraag *Hoe is burgerparticipatie tot uitdrukking gekomen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?* centraal. Daarbij wordt ingegaan op de momenten waarop burgers bij de processen betrokken waren, de manier waarop die betrokkenheid plaatsvond en de invloed die ze hadden. In worden de herbestemmingsprocessen geanalyseerd op de waarden en belangen die te herkennen zijn bij burgers. Hierdoor wordt antwoord gegeven op de vraag *Welke waarden en belangen van burgers met betrekking tot erfgoed zijn te herkennen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?*

### 5.1 Burgers in beleidsfasen

Sinds de modernisering van de monumentenzorg die met het beleid van Plasterk is ingezet, is er vanuit het overheidsbeleid aandacht voor het betrekken van burgers bij de monumentenzorg. Plasterk wil burgers en monumenteneigenaren meer ruimte geven in de besluitvorming rondom erfgoed. Ook Halbe Zijlstra laat in zijn visie weten burgers te willen betrekken bij ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Uit hoofdstuk twee blijkt dat binnen gemeentelijk beleid nog weinig ruimte wordt gemaakt voor burgerparticipatie. In deze paragraaf zal aan de hand van Pröpper en Herweijer worden besproken hoe burgerparticipatie in Ulft en Utrecht voorkomt in de beleidsfasen agendavorming, beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling.

#### Agendavorming

In de fase agendavorming hebben burgers mogelijkheden om problemen op de beleidsagenda te krijgen. Behalve de problemen bij beleidsmakers aankaarten, ontkomen individuele burgers die als actievoerder optreden niet aan een gang door de media.<sup>251</sup> In Utrecht is dit het geval bij de sluiting van SOL. Bewoners dienen al jaren klachten in over overlast en explosiegevaar bij de gemeente. Op de internetpagina van de wijk worden berichten geplaatst over deze overlast en de angst voor explosies.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> Pröpper en Herweijer, p. 264.

<sup>252</sup> Zie: "Cereol Soyafabriek, Utrecht." [2001] *Lombox* – 16-5-2014 <http://home.wxs.nl/~kalmthou/Docs/2/Utrecht2.htm> en "Soya Fabriek, Utrecht." [2001] – 16-5-2014 <http://home.wxs.nl/~kalmthou/Docs/4/soya.htm>

In die berichten wordt gerefereerd aan een eerdere brand in de fabriek. Een aantal politieke partijen nemen de sluiting van de sojafabriek op in hun partijprogramma voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2000.<sup>253</sup> De klachten leiden in eerste instantie tot maatregelen om de overlast te verminderen. Door de aanhoudende onrust zoekt de gemeente naar een overeenstemming met het bedrijf om de productie te staken.

In Ulft komt de herbestemming van de DRUfabriek niet door de bevolking op de agenda, maar door de bedrijven die naar de gemeente stappen, omdat ze willen verhuizen. Aan de hand van een burgerinitiatief van de werkgroep “Geef ons de Ruimte” is geprobeerd om een culturele invulling voor het portierscomplex op de beleidsagenda te zetten. Deze groep kreeg van de gemeente de gelegenheid om zich te bewijzen door een culturele dag te organiseren op de locatie.

### Beleidsvoorbereiding

Binnen de fase van de beleidsvoorbereiding zijn overheden wettelijk verplicht burgers de gelegenheid te geven zich uit te spreken over beleidsplannen voordat er uiteindelijk een besluit wordt genomen. In het geval van de DRU Cultuurfabriek en de Cereolfabriek zijn er meerdere plannen (her)ontwikkeld die door de gemeenteraden zijn vastgesteld. Zoals in de procesbeschrijvingen naar voren is gekomen zijn de plannen beschreven in de planvisies, structuurschetsen, beeldkwaliteitsplannen, (voor)ontwerpbestemmingsplannen en de uiteindelijke bestemmingsplannen. De burgers zijn via verschillende media op de hoogte gebracht van deze plannen, zoals via de website van de gemeente, brochures van Stadsplan in Utrecht<sup>254</sup> en folders in het gemeentehuis van Gendringen.<sup>255</sup> Vanaf een vroeg stadium in de beleidsvoorbereiding organiseren de gemeenten rondom de vaststelling van bijna ieder plan een informatiebijeenkomst voor buurtbewoners. In het geval van het bestemmingsplan “Cereol, Mozartlaan” uit 2010 ziet de gemeente hier echter vanaf. De reden daarvoor is dat eerdere inspraakmogelijkheden enkel hebben geleid tot geringe wijzigingen in het bouwplan.<sup>256</sup> Nadat burgers geïnformeerd zijn krijgen ze een aantal weken de tijd om hun visie op de plannen in te dienen door

---

<sup>253</sup> Leefbaar Utrecht pleitte voor de sluiting van de sojafabriek vanwege milieuoverlast en explosiegevaar. VVD en PvdA waren hadden eveneens de sluiting van de fabriek vanwege milieubelasting op hun partijagenda staan. Bronnen: Leefbaar Utrecht, “Verkiezingsprogramma 2000”, Utrecht, 2000; VVD Utrecht, “Algemene Beschouwingen begroting 2006, Utrecht, 2006; Milieucentrum Utrecht, “gemeenteraadsverkiezingen en milieu. Standpunten in de politiek”, Utrecht, 2006.

<sup>254</sup> Gemeente Utrecht, *Stadsplan* (2005).

<sup>255</sup> Zie: Het college B en W van Gendringen, Brief aan het Stimuleringsfonds voor Architectuur, Gendringen, 8 juli 1998.

<sup>256</sup> Gemeente Utrecht, Bestemmingsplan “Cereol, Mozartlaan”, Utrecht 2010, p. 31.

middel van zienswijzen.<sup>257</sup> Bij de inspraakmogelijkheden van latere bestemmingsplannen maken wijkbewoners in Utrecht daar twee keer veelvuldig gebruik van.

Naast deze officiële weg van inspraak kunnen burgers op andere manieren invloed uitoefenen op de beleidsontwikkeling. Herweijer en Pröpper noemen intermediaire organisaties en tijdelijke projectgroepen die in het belang van de burger kunnen optreden. In Utrecht is de wijkraad West daar een goed voorbeeld van. Gedurende de hele beleidsvoorbereiding voorziet wijkraad West het college van schriftelijk advies. De wijkraden zijn een initiatief van de gemeenteraad om burgerparticipatie in beleidsprocessen en projecten in de wijken te vergroten. Wijkraad West heeft zowel op eigen initiatief als op aanvraag advies aangeboden. De wijkraad bedenkt bijvoorbeeld de nieuwe invulling voor de Cereolfabriek met een multifunctionele accommodatie. In eerste instantie past dit volgens de gemeente niet in het financiële kader van de herbestemming. Wijkraad West heeft zich voor dit onderwerp ingezet en probeert in de adviezen deze oplossing voor de herbestemming met argumenten te onderbouwen. Het lijkt erop dat naar aanleiding daarvan de gemeente deze mogelijkheid is gaan onderzoeken.

Naar aanleiding van overleg tussen de gemeenteraad en de wijkraad wordt een tijdelijke bewonersgroep opgericht. Bakker wordt, naast zijn voorzitterschap bij de wijkraad, het aanspreekpunt van deze werkgroep, stichting Open Oog. Deze stichting probeert op verschillende momenten invloed uit te oefenen op het voorbereidingsproces. Bakker is een aantal keren aanwezig bij gemeenteraadsvergaderingen als spreker en bij een wijkbijeenkomst om de standpunten van de stichting duidelijk te maken. De projectgroep probeert ook om buurtbewoners aan te zetten hun visie over het project ten gehore te brengen. Dat doen ze door mensen via huisfolders op te roepen een zienswijze in te dienen.

In Ulft onderhouden de gemeente en betrokken partijen, naast de officiële bijeenkomsten, volgens Eus Lionarons regelmatig contact met directe burens van het DRUterrein. In overleggen krijgen deze buurtbewoners de mogelijkheid om hun eventuele bezorgdheid te uiten.<sup>258</sup> Lionarons: “Vanaf het begin af aan hebben we mensen goed op de hoogte gehouden en hebben we ze heel vaak aan tafel gehad. Inwoners in de straat zaten er met de neus bovenop<sup>259</sup>.”

## Beleidsbepaling

In de fase van beleidsbepaling is er sprake van directe en indirecte invloed van burgers of eventuele

---

<sup>257</sup> Pröpper en Herweijer, 265.

<sup>258</sup> Interview Eus Lionarons.

<sup>259</sup> Ibidem.

intermediaire organisaties in Utrecht en Ulft. Herweijer en Pröpper stellen dat burgers die deelnemen als gekozen raadslid directe invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.<sup>260</sup> In Utrecht gaan raadsleden van verschillende politieke partijen met buurtbewoners in gesprek tijdens een wijkbijeenkomst die door de wijkraad in 2006 wordt georganiseerd. De buurtbewoners en de wijkraad kunnen indirect invloed uitoefenen op het beleid via de raadsleden die een directe invloed hebben.

Volgens Herweijer en Pröpper kunnen burgers ook door middel van het kiesrecht indirect invloed uitoefenen op de besluitvorming.<sup>261</sup> De bewoners van de gemeente Oude IJsselstreek kunnen dit echter in mindere mate kunnen doen, door de lange verkiezingsloze periode na de gemeentefusie in 2005. Daardoor is er een collegeperiode van 2004 tot en met 2010. Volgens Eus Lionarons is deze lange collegeperiode cruciaal voor het project: “Als dat niet zo was geweest hadden we een ander verhaal gehad. Dan was er na vier jaar misschien wel een ander college en dan was het maar de vraag of die de plannen van het vorige college hadden doorgezet, want na vier jaar waren ze nog lang niet klaar.”<sup>262</sup>

In Utrecht zijn in de beleidsperiode wel gemeenteraadsverkiezingen geweest. Daarmee zou indirect invloed kunnen zijn uitgeoefend op het beleidsproces. De herbestemming van de Cereolfabriek is niet als agendapunt in de partijprogramma's van de politieke partijen terug te vinden. Een aantal van de politieke partijen had de sluiting van de sojafabriek wel in het programma opgenomen.<sup>263</sup> In het kader van dit onderzoek is het niet duidelijk in hoeverre mensen op een partij hebben gestemd om invloed te hebben op de sluiting van de fabriek of op dit specifieke herbestemmingsproces.

## 5.2 De participatieladder

In de vorige paragraaf is ingegaan op welke vormen van beleidsparticipatie er zijn binnen de eerste drie beleidsfasen. In deze paragraaf zal aan de hand van de participatieladder van Edelenbos de mate van invloed op het beleid worden geanalyseerd.

### Informereren

Zoals al eerder aangegeven hielden beide gemeentes buurtbewoners op de hoogte van gemaakte of nog te ontwikkelen plannen door middel van folders, websites en brochures. De rondleidingen die in Ulft op het terrein van het DRUcomplex zijn gegeven, waren ook bedoeld om mensen op de hoogte te houden

---

<sup>260</sup> Herweijer en Pröpper, 269.

<sup>261</sup> Ibidem.

<sup>262</sup> Interview Eus Lionarons.

<sup>263</sup> Zie not 253

van de ontwikkelingen.<sup>264</sup> Volgens Ron Spaan heeft dit, naast informeren, ook geholpen bij het creëren van draagvlak voor het DRUproject: “Mensen er naar toe halen, enthousiast maken, en die kennen weer mensen in de gemeente raad, of in allerlei andere organisaties. En zo stak men elkaar een beetje aan.”<sup>265</sup> In het geval van de DRUfabriek is er sprake geweest van ‘draagvlak als product’. Volgens Lionarons was er bij de bevolking weinig draagvlak. Oud-werknemers hadden onder zware omstandigheden in de fabriek gewerkt en zagen de fabriek liever gesloopt worden dan herbested. Pas toen duidelijk was gemaakt wat de bedoeling van was de plannen veranderde dat.<sup>266</sup>

## Raadplegen

Zoals uit de beleidsvoorbereiding naar voren komt, zijn burgers gedurende deze fase door middel van meerdere bijeenkomsten geraadpleegd.<sup>267</sup> Gemeente Gendringen geeft al in een vroeg stadium aan dat ze het belangrijk vindt om inwoners van Ulft op de hoogte te houden van ontwikkelingen. Daarbij wil de gemeente met de bewoners van gedachten wisselen. De gemeente neemt de input van bewoners serieus, zoals kan worden afgeleid uit het concept van de ontwikkelingsvisie. Deze visie is door de gemeente gewijzigd naar aanleiding van reacties op een informatieavond voor bewoners.<sup>268</sup> Op een van de bijeenkomsten nemen de gemeente en betrokken partijen een enquête onder de aanwezigen.<sup>269</sup> Hiermee willen de betrokken partijen zich op de hoogte stellen van de meningen van de aanwezigen over de plannen voor het DRUcomplex.<sup>270</sup> In een later stadium zijn er nog regelmatig gesprekken tussen directe buurtbewoners en betrokken partijen.

In Utrecht zijn de informatieavonden ook gebruikt om de bevolking te raadplegen. In een brief aan de wijkraad geeft de gemeente aan dat ze de inbreng van bewoners bij de planvorming op prijs stelt. De meningen worden volgens de gemeente meegenomen, maar kunnen niet allemaal gehonoreerd worden.<sup>271</sup> De wijkraad maakt zelf ook gebruik van de raadpleging van buurtbewoners. Zo heeft de wijkraad een wijkraadpleging uitgevoerd door middel van een enquête naar de bekendheid van het Cereolproject. Naar aanleiding van die enquête brengt de raad een advies uit aan de gemeente.

---

<sup>264</sup> Interview Eus Lionarons.

<sup>265</sup> Interview Ron Spaan.

<sup>266</sup> Interview Eus Lionarons.

<sup>267</sup> Volgens Nickey Erkens is een bijeenkomst een van de instrumenten om meningen en belangen te inventariseren. Bron: Nickey Erkens, *Spelregels voor communicatie bij interactieve beleidsvorming*, (Den Haag: SDU, 2004), 20.

<sup>268</sup> Gemeente Gendringen, “Instemmen ontwikkelingsvisie”.

<sup>269</sup> Volgens Nickey Erkens is een enquête een van de instrumenten om meningen en belangen te inventariseren. Bron: Nickey Erkens, 20.

<sup>270</sup> Gemeente Gendringen, “Enquête”.

<sup>271</sup> Wijkraad West, “Ongevraagd advies”.



Gemeenten zijn verplicht om burgers te raadplegen over plannen en besluiten door middel van de inspraakperiode. Dit kan eventueel leiden tot wijzigingen van de plannen, zoals is gebleken in Utrecht. In een brief naar de wijkraad geeft het college aan dat naar aanleiding van ingekomen zienswijzen aanpassingen zijn doorgevoerd in de bouwplannen.<sup>272</sup>

### Adviseren

Wijkraad West heeft van de gemeenteraad in Utrecht een adviserende rol gekregen. De adviezen die niet binnen de gestelde randvoorwaarden passen worden niet aangenomen. Dat blijkt uit de reactie van het college op het advies om een multifunctionele voorziening te heroverwegen in de herbestemmingsplannen. Het college geeft aan dat een dergelijke voorziening niet binnen de financiële randvoorwaarden past.<sup>273</sup> In een latere reactie neemt het college de adviezen ten aanzien van een MFA wel aan, omdat het inmiddels wel binnen de plannen past.<sup>274</sup> Zoals hiervoor genoemd is brengt de wijkraad ook advies uit naar aanleiding van een enquêteonderzoek over de bekendheid van het Cereolproject onder buurtbewoners. Het college geeft aan dat de uitkomst van dat onderzoek geen aanleiding is om terug te komen op besluiten.<sup>275</sup> Het college krijgt ook advies van de wijkraad over de participatie van burgers bij complexe bouwprojecten. Onder andere naar aanleiding van het eerder genoemde rapport over burgerparticipatie (zie eerder hoofdstuk) formuleert het college de notitie 'bouwen aan participatie'.<sup>276</sup>

### Coproduceren

In dit onderzoek is uit de gevonden bronnen niet naar voren gekomen dat er sprake is geweest van coproduceren tussen burgers en betrokken partijen in Utrecht en Uft. De gemeente Gendringen geeft in een vroeg stadium aangegeven dat het een participatietraject wil opzetten. Daarin kunnen burgers betrokken worden bij het maken van ontwikkelingsplannen.<sup>277</sup> In het bronnenonderzoek is echter geen aanwijzing gevonden dat er in het verdere beleidsproces sprake is geweest van een dergelijk structureel participatietraject. De klankbordgroep heeft voor de DRU Cultuurfabriek tot op zekere hoogte wel een coproducerende rol gehad. De groep stelt volgens Lionarons samen met betrokken partijen de agenda met beleidsproblemen vast. De groep is ook betrokken bij de invulling van de ruimte samen met de projectleider en architect. De projectleider laat echter weten dat de uiteindelijke beslissingen gemaakt

---

<sup>272</sup> Ibidem.

<sup>273</sup> Wijkraad West, "Ongevraagd advies".

<sup>274</sup> Gemeente Utrecht, "Wijkraadpleging West 2006".

<sup>275</sup> Gemeente Utrecht, Schriftelijke reactie "Wijkraadpleging West 2006", Utrecht, augustus 2007.

<sup>276</sup> Gemeente Utrecht, Schriftelijke reactie "Bouwen aan Burgerparticipatie", juni 2009.

<sup>277</sup> Gemeente Gendringen, Subsidieaanvraag "Beeldkwaliteitsplan", Gendringen, juli 1998.

worden door de beleidsmakers zonder de klankbordgroep. “Beslissingen worden in de bestuursgroep genomen”, aldus Lionarons met betrekking tot de klankbordgroep.<sup>278</sup>

### Meebeslissen

Van meebeslissen zoals Edelenbos het omschrijft is in de beleidsprocessen van Cereol en DRU geen sprake geweest. Zowel in Utrecht als in Ulft zijn de besluiten gemaakt tussen de betrokken partijen en hebben de gemeenteraden de plannen moeten vaststellen.

## 5.3 De waarden van industrieel erfgoed

De voorgaande paragrafen gaan in op de invloed van burgers op de twee beleidsprocessen. In deze paragraaf zal een analyse worden uitgevoerd op de waarden en belangen die hierin te herkennen zijn. Dat gebeurt aan de hand van het begrippenkader van Job Roos.

### Waarden

Bij het behouden van beide industriële erfgoedprojecten speelden cultuurhistorische waarden een belangrijke rol. In Utrecht heeft de sectie Cultuurhistorie een cultuurhistorisch onderzoek verricht. De waarden die daaruit naar voren zijn gekomen zijn vertaald in het CHER. Mede aan de hand van dat rapport zijn de voorwaarden voor de herbestemming bepaald. Vooral de sectie Cultuurhistorie hecht binnen de gemeente cultuurhistorische waarden aan het behoud van de fabriek.

Ook in Ulft is het industrieterrein van grote cultuurhistorische waarde voor de gemeente. Dat blijkt uit het advies van Bügelhajema. Daarin staat de fabriek van grote betekenis is geweest voor de ontwikkeling van Ulft. Het industriegebied kan als bakermat van de metaalindustrie worden beschouwd.<sup>279</sup> Daarom besluit de gemeente het te houden. Hoewel de cultuurhistorische waarden de reden zijn voor de gemeente om het industrieterrein te behouden, wekt het behoud weerstand. Zowel Spaan als Lionarons geven aan dat er in eerste instantie veel verzet is van oud-werknemers en de nabestaanden van oud-werknemers. Lionarons vertelt dat de mensen in de fabriek onder erbarmelijke omstandigheden werkten. Veel oud-werknemers willen niet dat de fabriek behouden bleef.<sup>280</sup> Ron Spaan zegt: “ [...] ik kreeg zoveel reacties van bijvoorbeeld mensen die er 26 jaar gewerkt hadden en m’n vader heeft er gewerkt en is doodgegaan aan die stoffen daar... laat ze die fabriek alsjeblieft afbreken.’ Vanwege frustraties, door dat ontslag. Heb je 26 jaar van je leven gegeven, wordt je aan de kant

---

<sup>278</sup> Interview Eus Lionarons.

<sup>279</sup> Bügelhajema, 7.

<sup>280</sup> Interview Eus Lionarons.

gegooid.”<sup>281</sup> Naast de cultuurhistorische waarden spelen dus ook de sociaal-maatschappelijke waarden die de fabriek behelzen een rol in de weerstand.

Spaan geeft aan dat er draagvlak is gecreëerd door oud-werknemers te betrekken bij het onderhoud van de gebouwen tijdens de besluitvormingsperiode. Vanaf het begin staan werknemers hier negatief tegenover. Uiteindelijk lukte het toch om een aantal personen te betrekken bij het onderhoud. Doordat de oud-werknemers betrokken zijn en kunnen zien wat er gebeurt met de herbestemming verandert de negatieve houding. Spaan: “Die zagen wat we gedaan hebben en wat we hebben laten zitten. Balken met initialen die ze terug herkenden. Dan zien ze hoe je er mee om bent gegaan. En dat ze het kunnen laten zien aan kinderen en kleinkinderen.”<sup>282</sup> Hieruit kan worden opgemaakt dat het behoud van de historie van waarde is voor de oud-werknemers.

In Utrecht spelen esthetische waarden nog een belangrijke rol voor buurtbewoners. Dat blijkt onder andere uit de zienswijzen en de kritieken van de bewonersgroep Herbestemming Cereol. In een van de zienswijzen die door de gemeente is ontvangen geeft een inwoner kritiek op het ontwerp van de nieuwbouw op het Cereolterrein: “In het ontwerp zullen de nieuw te realiseren bouwvolumes het bestaande, historisch fabrieksgebouw volledig overschaduwten. De nieuwe gebouwen detoneren ook op onaanvaardbare wijze met de bestaande bebouwing in de omgeving.”<sup>283</sup> De bewonersgroep uit in meerdere bijeenkomst dezelfde kritiek op de nieuwbouw.<sup>284</sup> Hieruit kan worden geconcludeerd dat bewoners in de wijk het belangrijk vinden dat de nieuwbouw geen afbreuk doet op de esthetische waarden van het bestaande erfgoed.

### Waarden vs. belangen

Hierboven wordt ingegaan op waarden van het erfgoed die in de beleidsprocessen van herbestemming een rol spelen. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat naast die waarden bij verschillende partijen ook belangen een rol spelen.<sup>285</sup> Belanghebbenden nemen ieder een eigen positie in ten opzichte van elkaar. Dit onderzoek laat zien dat belangen onderbouwd kunnen worden door waarden. Al eerder werd het voorbeeld van Roos gegeven wanneer esthetische waarden in dienst staan van economische belangen. In dit onderzoek komt naar voren dat de sectie Cultuurhistorie van de gemeente Utrecht het

---

<sup>281</sup> Interview Ron Spaan

<sup>282</sup> Ibidem

<sup>283</sup> Gemeente Utrecht, “Bestemmingsplan Cereol/Mozartlaan”.

<sup>284</sup> Gemeente Utrecht “Openbare Vergadering”, 16 juni 2004.

<sup>285</sup> Binnen het kader van beleid zijn belangen volgens Stone de andere kant van effecten. Belangen ontstaan wanneer mensen effecten van beleid ervaren of zich die effecten voorstellen en proberen invloed uit te oefenen op die effecten. Bron: Stone, 210.

belang om erfgoed te behouden met cultuurhistorisch waarden onderbouwt door middel van het CHER.

Waarden en belangen kunnen ook tegenover elkaar staan. Roos geeft een voorbeeld van de vergunningverlener, zoals de lokale monumentenzorg. De cultuurhistorische waarden die de monumentenzorg aan een gebouw geeft, kunnen de belangen van een ontwerper verstoren.<sup>286</sup> In Utrecht is er volgens Ron Spaan na de brand in de Cereol verdeeldheid binnen de gemeente. De sectie Constructie wil volgens hem het verbrande gebouw slopen. Spaan merkt op dat binnen de gemeente vooral de sectie Cultuurhistorie zich hard heeft gemaakt voor het behouden van de fabriek, vanwege de monumentale waarden.<sup>287</sup> Ook bouwhistoricus Hans Buiten van de Stichting Utrechts Industrieel Erfgoed laat in een vroeg stadium van de planontwikkeling al weten zich zorgen te maken over de cultuurhistorische waarden van de fabriek. Hij ziet de economische belangen van de ontwikkelaars waarmee de gemeente samenwerkt, en die van de gemeente zelf, als een bedreiging voor de cultuurhistorie.<sup>288</sup> De economische belangen van de gemeente, namelijk om met de herbestemming de kosten terug te kunnen verdienen, en die van de projectontwikkelaars staan ook tegenover de eerder genoemde esthetische waarden die buurtbewoners hechten aan het fabrieksgebouw. Een deel van de gemeenteraad, het college en de ontwikkelaars zien het belang van opbrengstmaximalisatie door de woningbouw. Vanuit dat oogpunt is volgens de VVD-fractie in 2004 het toen voorgenomen bouwvolume acceptabel. Om die reden vindt de fractie zelfs dat er bouwhoogte mag worden toegevoegd.<sup>289</sup>

## Belangen

De belangen van verschillende partijen kunnen ook tegenover elkaar staan.<sup>290</sup> In Utrecht zetten burgers, wijkraad West en stichting Open Oog zich in voor een sociaal-maatschappelijk belang. Deze partijen hebben zich door middel van zienswijzen, adviezen aan het college en inspraak bij bijeenkomsten ingezet voor de realisering van een MFA. De wijkraad benadrukt in een advies dat “...bewoners uit Oog in Al en Halve Maan een groot aantal voorzieningen ontberen op het terrein van de sociale infrastructuur, er is in Oog in Al geen locatie voor sociaal cultureel werk voor verschillende leeftijdsgroepen, geen ruimte voor binnensport of voor culturele activiteiten, er is nauwelijks betaalbare zaalruimte, er is geen aanbod voor jeugd en ouderen, tegelijkertijd wordt de groep jongeren steeds groter, de roep vanuit de bewonersgroepen om een locatie en aanbod in Oog in Al wordt steeds groter,

---

<sup>286</sup> Ibidem, 181.

<sup>287</sup> Interview Ron Spaan.

<sup>288</sup> Charlotte Huisman, “Verzet tegen ‘geldplan’ Cereol”, *Utrechts Nieuwsblad*, Utrecht 27 juni 2003.

<sup>289</sup> Gemeente Utrecht, “Openbare vergadering”, 16 juni 2004.

<sup>290</sup> Volgens Deborah Stone is er bij de definitie van een probleem in de politiek vaak sprake van tegenovergestelde kanten, ‘aanhangers en tegenstanders’. Zij noemt dit binnen de beleidspolitiek verschillende belangen. Bron: Stone, 210.

Oog in AI zou moeten beschikken over een multifunctionele voorziening.<sup>291</sup> Volgens de wijkraad biedt de Cereolfabriek een unieke kans om deze voorziening te realiseren.<sup>292</sup> In een reactie laat het college weten dat een MFA niet in de financiële berekeningen past.<sup>293</sup> De economische belangen zijn voor de gemeente belangrijker. Na aanhoudende reacties over de ontwikkeling van een MFA overweegt de gemeente deze sociaal-maatschappelijke belangen. Door veranderende omstandigheden (de brand en de crisis) zijn de economische belangen ten aanzien van de fabriek verdwenen. De bouw van woningen in de fabriek dient niet langer het economische belang. Daardoor is er ruimte gekomen voor de belangen van de burger.

In Ulft staan ook de belangen van verschillende partijen tegenover elkaar. De gemeente en betrokken partijen hebben de plannen voor een cultuurcluster gerealiseerd in het belang van de culturele infrastructuur in de regio.<sup>294</sup> Het CDA stemt in 2006 echter tegen de plannen, vanwege een structureel tekort in de begroting. Volgens de CDA-fractie kosten de plannen gedurende tien jaar de burger 28 euro per jaar. Het is volgens de partij niet zeker of dat na tien jaar zal veranderen.<sup>295</sup> Ook bij de aanneming van de nota 'Met Vuur voor Cultuur' uit de partij kritiek op de cultuurcluster. Het college toont volgens de fractie van de partij te weinig daadkracht in andere kernen en heeft te weinig oog voor verenigingen. "Een fijnmazig verenigingsleven is van meer betekenis dan een cultureel epicentrum in Ulft".<sup>296</sup> Doordat veel geld en aandacht naar het cultuurcentrum gaat zouden andere kernen en verenigingen benadeeld worden. De overige partijen en het college geven aan dat dit beeld niet klopt.<sup>297</sup> Volgens wethouder John Haverdil investeert het college ook miljoenen in accommodaties in andere kernen. Het bedrag dat als subsidies aan verenigingen wordt toegeschreven is volgens de wethouder zelfs verhoogd.<sup>298</sup> De PvdA-fractievoorzitter beticht het CDA van 'cultureel conservatisme'.

---

<sup>291</sup> Wijkraad West, "Ongevraagd advies".

<sup>292</sup> Dit slaat op de theorie die Stone aanhaalt over de kansen en de kosten die ontstaan wanneer kansen niet worden gegrepen. Zij geeft aan dat wanneer een groep in een kwestie kan aantonen dat gemiste kansen een verlies zijn en zo een negatief effect hebben op de belangen van het collectief, individuen eerder geneigd zijn om zich voor dit collectief belang in te zetten. Bron: Stone, 221.

<sup>293</sup> Gemeente Utrecht, Schriftelijke reactie "Ongevraagd advies", Utrecht, november 2003.

<sup>294</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, Verslag "Openbare vergadering gemeenteraad." Gendringen, december 2006.

<sup>295</sup> "Diepe teleurstelling over 'no go' van CDA voor cultuurcluster", [2006] *De Gelderlander* – 22-12-2006.

<sup>296</sup> Gemeente Oude IJsselstreek, "Uit de gemeenteraad: oliebollen en cultuurnota", [2009] Gemeente Oude IJsselstreek. – 20-05-2014 <http://gemeente.oude-ijsselstreek.nl/nieuws/2009/12/14/uit-de-gemeenteraad-oliebollen-en-cultuurnota>

<sup>297</sup> Stone laat zien dat representatie van belangen een rol speelt in de politiek. Representatie is een proces waarin belangen worden bepaald en gebruikt in politiek. Vertegenwoordigers kunnen uitdrukking geven aan een belang door een kwestie aan te kaarten, te laten zien hoe mensen er door beïnvloed worden en mensen over te halen dat deze representatie juist is. Bron: Stone, 215.

<sup>298</sup> Ibidem.

De kritieken van het CDA worden volgens Eus Lionarons gedeeld door burgers. Hij geeft aan dat er vanuit de bevolking veel geprotesteerd is tegen de cultuurcluster. Lionarons verklaart dit vanuit bepaalde studies over wat voor type inwoners er in de gemeente wonen. Volgens hem is dat de hele traditionele denker, laag opgeleid en behoudend. “[...] die overgrote groep van die traditionele denkers, daar kon je op zitten wachten. Dat ze denken ‘wat voor flauwe kul dit is?’ Als alles voor elkaar is, de sportverenigingen, kinderopvang etc., waarom zouden wij dan zo’n ding nodig hebben?”<sup>299</sup>

## 5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de volgende vraag beantwoord: *Hoe is burgerparticipatie tot uitdrukking gekomen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek? Welke waarden en belangen van burgers met betrekking tot erfgoed zijn te herkennen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?*

In de eerste paragraaf is burgerparticipatie onderzocht in de eerste drie fases van het beleidsproces: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming. Voor Utrecht was de agendavorming een belangrijke fase. Door de aanhoudende klachten van buurtbewoners sloot de fabriek en kwam de herbestemming ervan op de agenda. In Ulft speelt de bevolking nauwelijks een rol in de agendavorming. Burgerparticipatie komt bij beide herbestemmingsprocessen voornamelijk tot uitdrukking in de beleidsvormingsfase. Dat komt onder andere door de officiële inspraakmomenten die de overheden verplicht zijn te faciliteren naar aanleiding van planontwikkelingen. De plannen worden tijdens bijeenkomsten en in verschillende media aan buurtbewoners voorgelegd. Zij kunnen hierin verschillende keren mondeling en via zienswijzen op reageren. In Utrecht heeft de wijkraad een grote rol gespeeld in de beleidsvoorbereidingsfase. In de besluitvormingsfase blijken bewoners zowel direct als indirect invloed te hebben gehad.

Naar aanleiding van de participatieladder blijken burgers in Ulft en Utrecht verschillende mate van invloed te hebben gehad op de herbestemming van de DRU- en Cereolfabriek. Tijdens beide processen zijn burgers geïnformeerd over de plannen die ontwikkeld waren. Burgers hebben daarbij geen invloed gehad en de interactie is vooral vanuit de gemeente geïnitieerd. Informeren wordt in Ulft ook gebruikt om draagvlak te creëren onder burgers voor de herbestemmingsplannen. Beide gemeenten hebben burgers geraadpleegd, zowel via bijeenkomsten, met inspraakgelegenheden en via enquêtes. In Ulft is dit de hoogste gradatie van invloed op de participatieladder die burgers hebben gehad. In Utrecht hebben burgers via de wijkraad en stichting Open Oog een adviserende invloed gehad op het

---

<sup>299</sup> Interview Eus Lionarons.

beleidsproces, waardoor over de MFA als invulling van de fabriek is onderzocht. Wanneer de mate van invloed beleidsfasen wordt gezet blijkt dat de burgerparticipatie vooral tot in het raadplegen en het adviseren tijdens de beleidsvoorbereiding tot uitdrukking komt. Coproduceren en meebeslissen door burgers komt in beide gevallen niet voor. Dat is te zien onder andere te zien aan het feit dat de burgers geen invloed hebben op de agendavorming. Pas in latere fasen vind interactie en invloed plaats van burgers.

In de tweede paragraaf zijn de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek geanalyseerd op waarden en belangen. De waarden die te herkennen zijn bij de inspraak van burgers in de twee beleidsprocessen verschillen. In Utrecht noemen buurtbewoners de esthetische waarden van het fabrieksgebouw in de bezwaren tegen het bouwvolume van de nieuwbouwplannen. In Ulft zijn vooral cultuurhistorische en sociaal-maatschappelijke waarden te herkennen. Deze waarden roepen echter negatieve reacties op bij burgers ten aanzien van het behoud en herbestemming van de fabriek. Behalve waarden spelen ook belangen een rol. Verschillende partijen behartigen verschillende waarden en belangen. Waarden kunnen ter onderbouwing dienen van die belangen, maar kunnen ook tegenover elkaar staan. Belangen van verschillende partijen zijn tegenovergesteld. De burgers van Utrecht en Ulft hebben een collectief belang voor ogen. Bewoners in Utrecht willen maatschappelijke functies voor de buurt in de fabriek. Deze komen echter niet overeen met de economische belangen van de gemeente. In de gemeente Oude IJsselstreek willen bewoners dat het beschikbare geld voor cultuur gelijk wordt verdeeld. Het collectief belang in Utrecht uit zich dat in een standpunt voor het herbestemmingsproject met een MFA. In Ulft vertaalt het zich echter in een standpunt tegen het herbestemmingsproject met een cultuurcluster.

## Eindconclusie

In deze eindconclusie zal aan de hand van de vijf deelvragen een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Eerst wordt ter samenvatting kort antwoord gegeven op de deelvragen. Vervolgens wordt de hoofdvraag beantwoord. Als laatste wordt een aantal aanbevelingen en discussiepunten besproken die uit het onderzoek naar voren komen.

### *1. Wanneer en op welke manier kunnen burgers invloed uitoefenen op beleidsprocessen?*

Deze vraag is aan de hand van theorieën over beleid (Hoogerwerf) en burgerparticipatie (onder andere Pröpper en Edelenbos) beantwoord. Daaruit kwam naar voren dat burgers op verschillende momenten bij het beleid betrokken kunnen zijn. Voor dit onderzoek is voor de agendavorming, de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming van belang. Volgens de bestuurskundigen Pröpper en Herweijer kunnen burgers binnen iedere fase op een andere manier invloed uitoefenen op het beleid. Ze krijgen op wettelijke gronden de gelegenheid van overheden voor inspraak. Beleidsmakers kunnen vanuit eigen motieven kiezen voor interactieve beleidsvorming.

Edelenbos maakt aan de hand van de participatieladder duidelijk dat de mate van invloed afhangt van de interactie tussen de beleidsmaker en de burger. Hoe hoger de mate van interactie is hoe meer invloed burgers hebben. Opvallend aan de ladder is hoe meer invloed de burgers hebben, hoe minder invloed de beleidsmaker heeft en hoe eerder de burger betrokken wordt in het beleidsproces.

### *2. Wat zijn de Rijks- en gemeentelijke beleidskaders voor de herbestemming van industrieel erfgoed?*

Het overheidsbeleid ten aanzien van de monumentenzorg heeft zich sinds het begin van de twintigste eeuw ontwikkeld van een objectgericht, centraal beleid naar een omgevingsgericht, decentraal beleid. Door de nota *Modernisering Monumentenzorg* uit 2009 is de aandacht ten opzichte van erfgoed ontwikkeld van 'behoud door bescherming' naar 'behoud door ontwikkeling'. Gemeenten moeten cultuurhistorie opnemen in bestemmingsplannen. Sinds de *Modernisering Monumentenzorg* is er ook aandacht voor de betrokkenheid van burgers en de waarden, belangen en kennis van burgers in erfgoedbeleid. Uit onderzoek is gebleken dat veel gemeenten beleid ontwikkelen om erfgoed in de ruimtelijke inrichtingsplannen op te nemen, maar dat nog niet veel gemeenten burgerbetrokkenheid in het beleid hebben doorgevoerd. Zowel de gemeente Oude IJsselstreek als Utrecht besteden aandacht in



het beleid voor erfgoed in de ruimtelijke ontwikkeling. Utrecht gebruik gemaakt van burgerparticipatie bij de ontwikkeling van de erfgoedagenda, terwijl de gemeente Oude IJsselstreek geen aandacht geeft voor of gebruik maakt van burgerparticipatie in het beleid.

### *3. Welke wetenschappelijke discussies zijn recentelijk gevoerd over de waarde van erfgoed?*

Aan de hand van verschillende auteurs is antwoord gegeven op deze vraag. Zowel Bazelmans, als Janssen en Roos erkennen ontwikkeling van de grotere betrokkenheid van burgers in de monumentenzorg. Bazelmans en Janssen geven aan dat burgers andere waarden van erfgoed belangrijk vinden dan de waarden die door cultuurhistorisch onderzoek van deskundigen aan erfgoed wordt gegeven. Om ruimte te geven voor de waarden van burgers zullen bij de waardentoekening van erfgoed zullen burgers en deskundigen met elkaar het debat moeten aangaan en moet er gezocht worden naar nieuwe vormen van waardentoekening. Roos illustreert hoe verschillende stakeholders, verschillende waarden aan erfgoed geven. Behalve waarden spelen volgens Roos ook belangen een rol. Belangen kunnen onderbouwd worden door waarden, maar waarden en belangen kunnen ook tegenover elkaar staan binnen beleidsontwikkeling.

### *4. A. Hoe is burgerparticipatie tot uitdrukking gekomen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?*

Voor deze deelvraag zijn aan de hand van de beleidstheorieën over burgerparticipatie de feitelijke uiteenzettingen van de twee herbesteminsprocessen geanalyseerd. De burgerparticipatie is in beide processen vooral tot uitdrukking gekomen in de fase van de beleidsvoorbereiding. De mate van invloed die burgers hebben gehad op het beleid door burgerparticipatie verschilt in Ulft en Utrecht. In Ulft is raadplegen de hoogste mate van invloed die burgers hebben gehad. Dat wordt bereikt door bijeenkomsten die voor buurtbewoners georganiseerd worden, enquêtes onder burgers en zijswijzen die burgers bij de gemeenten inleveren. In Utrecht is de hoogste mate van invloed adviseren. Dat wordt vooral bereikt door de inzet van de wijkraad en de stichting Open Oog.

*4. B. Welke waarden en belangen van burgers met betrekking tot erfgoed zijn te herkennen bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek?*

In Utrecht zijn de esthetische waarden in de bezwaren van de buurtbewoners tegen de ontwikkelingsplannen van de gemeente te herkennen. Een belang van de burgers bij de herbestemming is een collectief, maatschappelijk belang, namelijk de invulling door een MFA. Daarmee willen burgers de maatschappelijke en culturele activiteiten in de wijk bevorderen. In Ulft zijn sociaal-maatschappelijke en cultuurhistorisch van het erfgoed te herkennen bij burgers in de bezwaren tegen het behoud en de herbestemming van het industrieterrein. Ook het collectief, maatschappelijke belang dat in Ulft te herkennen is zorgden voor bezwaren tegen de herbestemming met een cultuurcluster.

*Wat was de rol van burgers bij de herbestemming van de DRUfabriek in Ulft en de Cereolfabriek in Utrecht?*

Aan de hand van de deelantwoorden kan worden geconcludeerd dat burgers bij in Ulft en Utrecht verschillende rollen hebben gehad bij de herbestemming van de DRUfabriek en de Cereolfabriek. Naar aanleiding van de momenten in de beleidsfasen en de mate van invloed kan gezegd worden dat burgers in Ulft vooral de rol van geconsulteerde gesprekspartner hebben gehad. Het waren vooral de beleidsmakers die het initiatief namen tot interactie. Zij stelden het beleid en de herbestemmingsplannen op. De beleidsmakers informeerde de burgers hierover en gaven hen de gelegenheid om commentaar te geven, maar hebben daar niet in alle gevallen consequenties aan verbonden. De rol van de sociaal-maatschappelijke waarde bij burgers diende vooral als bezwaar tegen het behoud en de herbestemming van de fabriek. Dit heeft er toe geleid dat beleidsmakers burgers, buurtbewoners en oud-werknemers, gingen betrekken bij de herbestemming om het draagvlak onder de bevolking te vergroten.

In Utrecht hebben burgers, naast de rol van voorlichting en geconsulteerde gesprekspartner, vooral de rol van adviseur gehad. Beleidsmakers bepalen het beleid, maar maken gebruik van een participatieve bestuursstijl door de wijkraad aan te stellen en in samenspraak een belangengroep, stichting Open Oog, ten aanzien van de herbestemming aan te wijzen. De beleidsmakers staan open voor de ideeën en oplossingen die de wijkraad en de stichting in gevraagde en ongevraagde adviezen geven. Deze worden echter niet altijd gehonoreerd. De esthetische waarden die burgers geven aan de Cereolfabriek hebben wel een rol gespeeld in een wijziging van de plannen voor de nieuwbouw op het Cereolterrein. Het

belang dat de buurtbewoners zagen in een MFA wordt onderzocht door de gemeenteraad en het college. De MFA blijkt alleen niet te passen bij de economische belangen van de gemeente. Pas onder invloed van externe factoren, namelijk de brand en de crisis, spelen deze burgerbelangen daadwerkelijk een rol in de uiteindelijke besluitvorming. Uit deze besluitvorming en die ten aanzien van de Cereolfabriek kan geconcludeerd dat de waarden en belangen van burgers een rol spelen in de beleidsvoorbereiding, maar dat het van de mate van invloed afhangt of deze belangen bij de besluitvorming een rol spelen.

### **Aanbeveling en discussie**

Dit onderzoek was een evaluatie van beleidsprocessen waarvan het resultaat al zijn uitgevoerd of nog in uitvoering zijn. Daarbij is achteraf gekeken naar de rol van burgers en de waarden die in de onderzochte bronnen aanwezig zijn. Voor een volgend onderzoek zou het interessant kunnen zijn om op een ander moment tijdens een soortgelijk, complex herbestemmingsproject de waarden die buurtbewoners hechten aan het project te onderzoeken. Hoewel dit onderzoek slechts een aanzet is, zou vervolgonderzoek kunnen bijdragen aan een methode om dergelijke waarden van burgers mee te nemen tijdens de waardebeoordeling van cultuurhistorisch erfgoed.

Zoals aan de hand van de procesbeschrijvingen duidelijk wordt zijn de herbestemmingsprojecten erg complex. Veel verschillende actoren en factoren hebben betrekking gehad op het verloop van beide projecten. Dit onderzoek was gericht op de rol van burgers op het beleid. Daarnaast zijn de gemeenten regelmatig belicht in dit onderzoek. De reden is dat zij een eerste aanspreekpunt zijn voor burgers als het gaat om bestemmingsplannen. Daarnaast nemen de gemeenten initiatieven om het contact met buurtbewoners op te zoeken. De rol van andere actoren is door deze focus op burgers in het beleid minder belicht, bijvoorbeeld rol van de provincies of de projectontwikkelaars, omdat zij minder interactie hadden met burgers.

In de inleiding is aangegeven dat voor de DRUfabriek niet alle bronnen beschikbaar waren binnen het tijds kader van dit onderzoek. Het is mogelijk dat bij de beschikbaarheid van deze bronnen de uitkomst van dit onderzoek anders zou zijn geweest.

## Referentielijst

- Andersson Elffers Felix, eindrapport "Gemeenten MoMo-proof", Utrecht, 2010.
- "Antwoord van de Rijkscommissie voor de monumentenzorg", *Bulletin KNOB* 79 (1980): 103-114.
- Bazelmans, Jos. "Naar integratie en maatschappelijke verbreding in de waardestelling van erfgoed." *Boekman* 96 (2013): 89-92.
- . "Waarde in meervoud." *Cultureel erfgoed op waarde geschat* (2011).
- BOEi, brief aan gemeente Gendringen en KVO over overname, Utrecht 3 oktober 2001.
- . Persbericht "Nieuw leven en nieuw e naam voor Utrechtse Stichtsche Olie- en Lijnkoekenfabriek Cereol." Amersfoort, 2013
- Buiter, Hans. "Herbestemming van een Sojafabriek." *GM kwadraat* 1 (2006): 5-8.
- BügelHajema Adviseurs. adviesrapport "De Hutten. Visie-ontwikkeling en haalbaarheidsstudie voor de zone Oude IJssel te Uft." Gendringen/Amersfoort: BügelHajema, 1998.
- Commissie Cultuurhistorisch Erfgoed. "Jaarverslag 2009." Gendringen, april 2010.
- "Diepe teleurstelling over 'no go' van CDA voor cultuurcluster." [2006] *De Gelderlander* – 22-12-2006.
- DRU Cultuurfabriek. "Over ons, geschiedenis." *DRU Cultuurfabriek* – 2-4-2014  
<http://www.drucultuurfabriek.nl/over-ons/geschiedenis>
- Duijn, M. van, en J. Rouwendal. "[Cultural heritage and the location choice of Dutch households in a residential sorting model.](#)" *Journal of Economic Geography* 13:3 (2013): 473-500.
- . "Cultureel erfgoed en het vestigingsgedrag van huishoudens." *Cultureel erfgoed op waarde geschat* (2011).
- Edelenbos, Jurian. *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: LEMMA BV, 2000.
- , e.a., *Burgers als beleidsadviseurs*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 2006.
- Gedeputeerde Staten van Gelderland. "Toekenning subsidie." Arnhem, 23 mei 2000.
- Gemeente Gendringen. Brief aan gedeputeerde staten van Gelderland "Project de Hutten." Gendringen, 26 oktober 1999.
- . Informatie "Groeten uit Uft." Gendringen, mei 2000.
- . Memo "Verplaatsing culturele instellingen." Gendringen, april 2004.
- . Project "De Hutten," Gendringen, januari 2002.
- . Projectvoorstel "De Hutten." Gendringen, 2 juli 1998.
- . Resultaten "Enquête De Hutten Noord." Gendringen, 19 juni 2001.
- . Subsidieaanvraag "Beeldkwaliteitsplan." Gendringen, juli 1998.

- . Verslag “Atelier 2 de Hutten.” Gendringen, 24 september 1998.
- . Verslag gesprekken “Project de Hutten.” Gendringen, 18 september 1998.
- . Voorstel “instemmen ontwikkelingsvisie.” Gendringen, 17 december 1998.

Gemeente Gendringen, et. al. Persbericht “Bouwproject de Hutten-Noord Vlot vertrokken.” Arnhem, oktober 2004.

Gemeente Oude IJsselstreek. Aanbiedingsbrief “Jaarstukken 2006.” Gendringen, 2007.

- . Centrumplan Uift “Kader voor uitwerking.” Gendringen, februari 2007. ---. “Gebiedsvisie DRU Industriepark – deel 2.” Gendringen, maart 2011.
- . Monumentengids, “Monumenten, onze zorg.” Gendringen.
- . Raadsvoorstel “Beleidsnotitie Cultuurhistorisch Erfgoed.” Gendringen, 27 januari 2007.
- . Verslag “Openbare vergadering gemeenteraad.” Gendringen, december 2006.
- . Verslag “vergadering commissie Bestuur en Middelen.” Gendringen, juni 2007.
- , “Uit de gemeenteraad: olieballen en cultuurnota.” [2009] Gemeente Oude IJsselstreek. – 1-11-2012  
[http://gemeente.oude-ijsselstreek.nl/nieuws/2009/12/14/uit\\_de\\_gemeenteraad\\_olieballen\\_en\\_cultuurnota](http://gemeente.oude-ijsselstreek.nl/nieuws/2009/12/14/uit_de_gemeenteraad_olieballen_en_cultuurnota)

Gemeente Utrecht. Bestemmingsplan “Cereol, Mozartlaan.” Utrecht 2010,

- . “CHER nr. 50. De Cereol-fabriek. Cultuurhistorische effectenrapportage over de Cereol-fabriek aan het sluizencomplex Merwedekanaal.” Utrecht, september 2002.
- . “De Erfgoedagenda.” *Afdeling Erfgoed* – 24-10-2014, <http://www.utrecht.nl/erfgoed/de-utrechtse-erfgoedagenda/>
- . “Inleiding monumentenzorg”, *Afdeling Erfgoed* – 24-10-2014  
<http://www.utrecht.nl/erfgoed/overzicht-monumentenzorg/inleiding-monumentenzorg/>
- . Monumentenbeleidsplan “Beheer van de chaos der eeuwen.” Utrecht, april 2004.
- . “Negatief advies Monumentenvergunning.” Utrecht, 25 oktober 2002.
- . Ontwerpbestemmingsplan “Voormalig Cereolterrein.” Utrecht, juni 2007.
- . persbericht “Uitzicht op einde productie Sojafabriek Cereol Utrecht.” Utrecht, november 2001.
- . Presentatie “Informatieavond sloop en sanering Cereol e.o.” Utrecht, 17 oktober 2007.
- . Schriftelijke reactie “Bouwen aan Burgerparticipatie.” juni 2009.
- . Schriftelijke reactie “Ongevraagd advies.” Utrecht, november 2003.
- . Schriftelijke reactie “Wijkraadpleging West 2006.” Utrecht, augustus 2007.
- . Vaststelling “Bestemmingsplan Cereol/Mozartlaan.” Utrecht, 2011.
- . Vaststellingsrapport “Bestemmingsplan Cereol, Oog in Al.” Utrecht, augustus 2011.
- . Verslag “Openbare vergadering van de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling.” Utrecht, 9 maart 2004.
- . Verslag “Openbare vergadering van de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling.” Utrecht, 16 juni 2004.
- . Verslag “Openbare vergadering van de raadscommissie voor Stedelijke Ontwikkeling.” Utrecht, 20 maart 2007.
- . “Voorontwerpbestemmingsplan SOL (Oog in Al).” Utrecht, september 2005.
- . “Voorontwerp-bestemmingsplan SOL (Cereol).” *Stadsplan*, Utrecht, december 2005.
- . Wijkbericht “Cereol: Stand van zaken.” Utrecht, februari 2008.

Het college B en W van Gendringen. Brief aan de Gedeputeerde Staten van Gelderland "De Hutten." Gendringen, 26 oktober 1999.

---. Brief aan het Stimuleringsfonds voor Architectuur. Gendringen, 8 juli 1998.

---. Brief aan het Stimuleringsfonds voor Architectuur. Gendringen, 29 oktober 1999.

Het college B en W van gemeente Oude IJsselstreek. Brief "Beantwoording schriftelijke vragen CDA." Gendringen, december 2010.

Hoogerwerf, Andries. "Beleid, processen en effecten." *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. A. Hoogerwerf en M. Herweijer red. 8<sup>e</sup> ed., Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2008,

GroenLink-fractie Gemeente Utrecht. Schriftelijke vragen "Stand van zaken Cereol." Utrecht, mei 2009.

Het college van B en W Utrecht. "Advies inzake herontwikkeling Cereolterrein." Utrecht, 21 november 2003.

---. Reactie "Wijkraadpleging West 2006." Utrecht, 2 augustus 2007.

---. Brief "Herontwikkeling Cereol." Utrecht, 7 augustus 2008.

---. Brief "herontwikkeling Cereol." Utrecht, 25 februari 2010.

Huisman, Charlotte. "Verzet tegen 'geldplan' Cereol." *Utrechts Nieuwsblad*, Utrecht, 27 juni 2003.

Janssen, Joks et. al. "Heritage planning and spatial development in the Netherlands: changing policies and perspectives", *International Journal of Heritage Studies* 20:1 (2014): 1-21.

Janssen, Joks. "Gevraagd: verandermanagers voor het cultuurlandschap." *Boekman* 96 (2013): 82-88.

Keesom, Jolanda, "Boter bij de vis. De metamorfose van de RDMZ tussen 1980 en 1997", *Jaarboek Monumentenzorg* (1997): 42-57.

Klaassen VastgoedOntwikkeling. voostel "Ontwikkeling terrein De Hutten Noord te Ulft." Dinxperlo, 12 april 1999.

Kuipers, Marieke, "Erkend als monument. Nieuwe beschermingsthema's in de monumentenzorg", *Jaarboek Monumentenzorg* (1997): 131-155.

Labyrinth, "Wijkraadpleging 2006. Onderzoek naar de bekendheid van de ontwikkelingen in de wijk West", Utrecht, maart 2007.

Laanen, Dirk van, "Van de ambtenaren van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Een bedrijfskroniek van de eerste dertig jaar", *Jaarboek Monumentenzorg* (1997): 10-36,

Lombox. "Cereol Soyafabriek, Utrecht." [2001] *Lombox* – 16-5-2014

<http://home.wxs.nl/~kalmthou/Docs/2/Utrecht2.htm>

---. "Soya Fabriek, Utrecht." [2001] – 16-5-2014 <http://home.wxs.nl/~kalmthou/Docs/4/soya.htm>

Lucassen, Miro. "Geld vertolkt hoofdrol bij plan Cereol." *Utrechts Nieuwsblad*, Utrecht, 19 juni 2003.

Marlet, Gerard, en Joost Poort. *De waarde van cultuur in cijfers*. Utrecht: Atlas voor Gemeenten, 2011.

Minister OCW, Beleidsnota "Modernisering Monumentenzorg", Den Haag, september 2009.

---. Beleidsvisie "Een lust, geen last. Een visie op de monernisering van de monumentenzorg", Den Haag, november 2008.

Ministeries van OCW en Infrastrucuur en Milieu, beleidsbrief "Kiezen voor karakter. Visie op erfgoed en ruimte", Den Haag, 15 juni 2011.

Ministeries OCW, LNV, VROM en VW, Nota "Belvedere", Den Haag, juli 1999.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Beleidsbrief "Het industrieel erfgoed en de kunst van het vernietigen", Den Haag, december 1991.

Monumentenwet 1961.

Panman, Margriet. "Jongere monumenten in Noord-Nederland", *Noorderbreedte* 18:3 (1994): 116-118.

Prins, L., A.C. Habets en P.J. Timmer. *Bekende gezichten, gemengde gevoelens* *Beschermde stads- en dorpsgezichten in historisch perspectief*. Amersfoort: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2014.

Pröpper, I.M.A.M. en Herweijer, M. "Burgers in het beleidsproces." *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschappen*. Red. Andries Hoogerwerf en Michiel Herweijer. 8<sup>e</sup> ed. Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2008. 261-275.

Pröpper, I.M.A.M. en Steenbeek, D.A. "Interactieve beleidsvoering." *Bestuurskunde* 7:7 (1998), pp. 293-302.

PvdA-Fractie gemeente Oude IJsselstreek. Vragen "Presentatie Cultuurcluster." Gendringen, mei 2005.

Rajmakers & Hofmeester. Advies "Cultuurbeleid gemeente Gendringen." Utrecht, 23 mei 2003.

---. Rapport "Cultuurcluster De Hutten Noord." Utrecht, maart 2004.

Rboi. Voorontwerp-bestemmingsplan "Utrecht, SOL (Oog in Al)." Utrecht, september 2005.

Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed et.al., *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek. Lezen en analyseren van cultuurhistorisch erfgoed*. Den Haag: Rijksdienst voor Cultureel erfgoed, 2009.

Roos, Job. *De ontdekking van de opgave. Herontwikkeling in de praktijk*. Delft: @MIT-VSSD.nl, 2007.

Royal Haskoning, rapport "Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen 2008", Steenwijk, december 2008.

Ruijgrok, E.C.M. *Economische waardering van cultuurhistorie. Case studie Tieler- en Culemborgerwaard*. Utrecht: Projectbureau Belvedere, 2004.

Snoodijk, Dirk. "De Modernisering van de Monumentenzorg. Structureler, breder, eenvoudiger." *Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed* 1 (2010): 5-8.

Stone, Deborah. *Policy Paradox. The art of political decision making*. 2e ed. New York: WW Norton & Co, 2001.

Tweede Kamer der Staten Generaal, Nota "Inventarisatie jongere bouwkunst en stedenbouw" 19804 nr. 2 vergaderjaar 1986-1987.

Verslag bijeenkomst herbestemming DRU-complex, Gendringen 9 januari 2001.  
Verslag bespreking herbestemming monumenten DRU-complex, Gendringen 9 maart 2001.

Vries, Ben de. *Meyster's Buiten. De herbestemming van de Cereolfabriek in Utrecht*. Utrecht: HKU, 2008.

"Werkgroep wil kunst in DRU-panden", *De Gelderlander*, 1 september 2001.

Wijkraad West, "Advies inzake planvisie SOL (herontwikkeling Cereolterrein en omstreken)." Utrecht, februari 2005.

---. Wijkbijeenkomst "De gemeenteraad van Utrecht in gesprek met de wijkraad West." Utrecht, 13 september 2006.

---. "Ongevraagd advies inzake de herontwikkeling Cereolterrein en omstreken." 29 september 2003, Utrecht.

---. Brief "Onderzoeksrapport wijkraadpleging wijkraad West 2007." Utrecht, 12 april 2008.

Zelst, Jan van, en Bert van Bommel. *Modernisering Monumentenzorg. Aandacht voor een zeer belangrijk beleidsdocument voor de monumentenzor*. Den Haag: SDU, 2010.

Zijlstra, Hans. "Cereol: van fabriek tot cultuurhuis." *Monumenten* 7/8 (2012).

## **Interviews**

Eus Lionarons, gebiedsregisseur, gemeente Gendringen, 15-7-2014.

Ron Spaan, Projectleider realisatie, BOEi, 1-7-2014.



## Bijlagen

## Bijlage 1: Topiclijst

### Voorstellen

- Wie bent u?
- Wat is uw functie?
- Welke organisatie vertegenwoordigt u?

### Organisatie

- Wanneer werd u/de organisatie bij de herbestemming betrokken?
- Waarom werd u/de organisatie bij de herbestemming betrokken?

### Rolverdeling

- Wat was de rol van bij u/de organisatie bij de herbestemming?
- Met welke andere actoren had u/de organisatie te maken tijdens de herbestemming?
- Hoe lagen de verhoudingen tussen u/de organisatie en andere actoren?

### Waarden en Belangen

- Wat is het belang van u/de organisatie om de fabriek te behouden/herbestemmen?
- Welke waarden hecht u/ de organisatie aan dit industrieel erfgoed?
- Waarom herbestemmen met een culturele/maatschappelijke functie?
- Wat waren de belangen van andere actoren?

### De herbestemming

- Hoe verliep het herbestemmingsproces?
- Welke factoren/actoren waren belangrijk voor de tot standkoming van de herbestemming?
- Welke factoren/actoren hebben invloed gehad (positief/negatief) op het herbestemmingsproces?

### Burgerparticipatie

- Was er sprake van burgerparticipatie?
- Op welke manier?
- Heeft u/de organisatie daar een rol in gespeeld?
- Welke belangen hadden burgers bij het behoud en de herbestemming van de fabriek?
- Wat was de invloed van burgerparticipatie op het proces?

## Bijlage 2: Actoren DRU

### Overheid

Rijksdienst Monumentenzorg

Provincie

Gemeente

Voor 2005: Gemeente Wisch, Gemeente Genderingen

Na 2005: Gemeente Oude IJsselstreek

<b>Zetelverdeling van partijen in de gemeenteraad van Oude IJsselstreek</b>		
	<i>Vanaf 2004</i>	<i>Vanaf 2010</i>
Lokaal Belang	8	10
CDA	9	7
PvdA	8	5
VVD	2	2
D66	-	3
Totaal:	27	27

### Ontwikkelaars

BOEi

Klaassen Vastgoedontwikkeling

**Politieke klankbordgroep** (leden van de gemeenteraad)

**Klankbordgroep** (verschillende afgevaardigden van de gebruikers en projectleider Eus Lionarens)

### Gebruikers

Bibliotheek

De Smeltkroes

Turkse vereniging

Poppodium

Oudheidkundige vereniging

Gemeentelijke Muziekschool

**Projectgroep** (afgevaardigden van de gemeente, KVO, de provincie, Rijksdienst voor Monumentenzorg en BOEI)

## Bijlage 3: Actoren Cereol

### Overheid

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Provincie

Gemeente

<b>Zetelverdeling van partijen in de gemeenteraad van Utrecht</b>			
	<i>Vanaf 2000</i>	<i>Vanaf 2006</i>	<i>Vanaf 2010</i>
GroenLinks	8	8	10
PvdA	7	14	9
D66	1	3	9
VVD	5	5	7
CDA	4	4	4
SP	3	5	3
Leefbaar Utrecht	14	3	1
ChristenUnie	1	2	1
Trots op Nederland lijst Rita Verdonk			1
Burger en Gemeenschap	2	1	-
<i>Totaal:</i>	<i>45</i>	<i>45</i>	<i>45</i>

### Bewonersorganisaties

Herbestemming Cereol

Wijkraad West

Stichting Oog in Al

### Gebruikers

Bibliotheek Utrecht

Het Wilde Westen

St. Dominicusschool

BSO

Buurten in de Fabriek

### Ontwikkelaars

Heijmans Vastgoedontwikkeling B.V.

Kanalenstaete Ontwikkeling C.V.

(samen Meyster's Buiten)

BOEi ( in eerste instantie als adviseur, na de brand

eigenaar, initiatiefnemer, ontwikkelaar en verhuurder van de Cereolfabriek)

## **Bijlagen 4 en 5: Overzichten DRU en Cereol**