



Herontwikkeling van industrieel erfgoed:
Vervallen monumenten als aanjager voor vernieuwing
Onderzoek naar bestuursstijlen van de gemeenten Enschede en Deventer

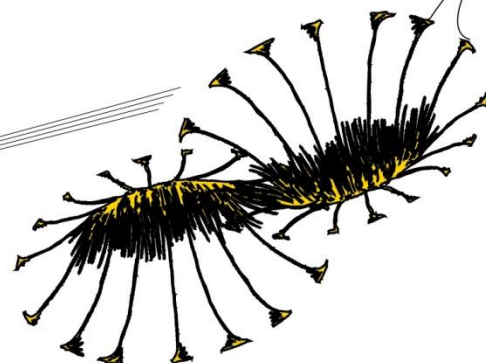
Bacheloropdracht

M. Langereis

Faculteit MB, Universiteit Twente

Eerste begeleider: dr. H.G.M. Oosterwijk
Tweede begeleider: prof. dr. G. J. Hospers

10 april 2014



Extract

Veel industrieel erfgoed wordt bedreigd door verloedering en verval doordat de oorspronkelijke functie is weggefallen. De verloedering en verval van industrieel erfgoed is een probleem omdat veel mensen en organisaties industrieel erfgoed waardevol vinden om te behouden voor de toekomst.

In deze scriptie is de rol van gemeenten onderzocht, omdat zij waarschijnlijk de grootste invloed kunnen uitoefenen, én profiteren van de bijdrage aan een aantrekkelijke leefomgeving en sterke identiteit. De onderzoeksvraag vloeit daaruit voort: *Welke bestuursstijlen hanteren de gemeenten Enschede en Deventer op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed, en is er sprake van een consistente stijlkeuze?* Om deze vraag te beantwoorden is een multiple casestudy uitgevoerd waarbij kwalitatieve data is verzameld door middel van een documentenstudie en semi gestructureerde interviews. De vooraf verwachte heldere verschillen in gehanteerde bestuursstijl zijn niet aanwezig. Dit komt vooral door verplichtingen die het Rijksbeleid schept voor het gemeentelijk beleid. Daarnaast kunnen en willen gemeenten niet over alle middelen beschikken, waardoor zij wel moeten samenwerken met andere partijen om hun doel te bereiken.

Op basis van de analyse van beleid en projecten wordt geconcludeerd dat de gemeente Enschede een faciliterende bestuursstijl hanteert en Deventer een samenwerkende of faciliterende stijl, waarbij beide gemeenten een consistente stijlkeuze kennen.



Inhoudsopgave

- Extract..... 2
- Introductie 4
- Theorie en concepten..... 6
- Methodologie 13
- Beleid..... 18
- Analyse beleid 29
- Projecten 36
- Conclusie 47
- Verwijzingen..... 50
- Bijlages..... 53

Introductie

Tijdens de Open Monumentendag 2013 trokken monumenten naar schatting 900.000 bezoekers. Deze grote belangstelling laat zien dat veel mensen geïnteresseerd zijn in monumenten zoals oude landhuizen, fabriekspanden, kerken, kastelen en nog veel meer bijzondere objecten. Tijdens de Open Monumentendag zijn in het hele land monumenten opengesteld die normaal gesloten zijn voor bezoekers (Monumentendag, 2014).

De herontwikkeling van de Amsterdamse Westergasfabriek tot bloeiend cultuurcentrum; de vestiging van een luxe hotel, restaurant en tuinen, Villa Augustus genaamd, op het terrein van het oude waterleidingbedrijf in Dordrecht; en de vestiging van een boekhandel in de Dominicanenkerk in Maastricht zijn slechts enkele voorbeelden die laten zien hoe actueel herontwikkeling van monumenten is (Steenhuis & Meurs, 2011).

Probleemstelling

Veel industrieel erfgoed wordt bedreigd door verloedering en verval, doordat de oorspronkelijke functie is weggefallen. Door achteruitgang van de fysieke staat verdwijnt er steeds meer erfgoed of wordt het lastig objecten te behouden voor de toekomst. De verloedering en verval van industrieel erfgoed is een probleem omdat veel mensen en organisaties industrieel erfgoed waardevol vinden om te behouden voor de toekomst.

Om de achteruitgang in de fysieke staat van monumenten tegen te gaan en deze monumenten voor de toekomst te bewaren, wordt er door het rijk, provincie, gemeenten en andere partijen gezocht naar nieuwe bestemmingen; dit proces wordt herbestemming of herontwikkeling genoemd. Met een nieuwe bestemming heeft industrieel erfgoed weer toekomst en meerwaarde voor de samenleving (ProvincieOverijssel, 2012b; RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed, 2013a). Door overheden en andere organisaties worden fabrieken, infrastructuur en industriegebieden tegenwoordig gezien als cultuurgood en identiteitsdragers. De waarde van monumenten wordt vooral bepaald door de waarden die zij vertegenwoordigen en de rol of de functie die een monument in het verleden heeft vervuld (BOEI, 2013b; Falser, 2001; Wesemael, 2009). De focus van dit onderzoek ligt op de rol van de gemeente in het proces van herontwikkeling.

Industrieel erfgoed zijn de resten van industriële cultuur die historische, technologische, sociale, architectonische of wetenschappelijke waarde hebben (TICCIH, 2003). Het wordt gezien als “de voortbrengselen van de mens ten behoeve van de dagelijkse arbeid” (FIEN, 2013). Industrieel erfgoed kan op het gebied van functie onderverdeeld worden in verschillende categorieën: niet-gebouwde zaken, roerend erfgoed, mobiel erfgoed en gebouwd erfgoed. Dit onderzoek richt zich op gebouwd industrieel erfgoed, wat bestaat uit objecten met een functie in: productie, opslag, transport, openbare nutsvoorziening en infrastructuur (Jochems, 2006).

Onderzoek naar het behoud van industrieel erfgoed door herontwikkeling en de rol die betrokken partijen daarin in spelen, vergroot het inzicht. Dit inzicht helpt partijen om de best passende rol voor het probleem van behoud van industrieel erfgoed door herontwikkeling te kiezen en te hanteren. Door te leren van het proces van herontwikkeling, kan een partij in de toekomst een beter passende stijl van besturen hanteren. Hierdoor kunnen er betere resultaten behaald worden, zodat de achteruitgang in fysieke staat van monumenten stopt en er nieuwe functies gevonden worden.

De sociale relevantie van herontwikkeling van industrieel erfgoed is juist nu groot, omdat er voor de komende jaren grote veranderingen in het takenpakket van de gemeenten aan komen. Veel

gemeenten zijn daarom op dit moment op zoek naar een passende wijze om met de problematiek van herontwikkeling van monumenten om te gaan. Deze nieuwe zoektocht is het gevolg van verschillende belangrijke veranderingen zoals de financiële positie van gemeenten is de laatste jaren veranderd door de financiële en economische crisis, bezuinigingen door het Rijk en de provincie. Tegelijkertijd krijgen gemeenten nu en de komende jaren, veel nieuwe taken vanuit de Rijksoverheid overgedragen zoals de zorg voor langdurig zieken en ouderen, hulp bij het vinden van werk, het verstrekken van uitkeringen en de jeugdzorg (Rijksoverheid, 2014). Door de nieuwe taken gaan gemeenten opnieuw nadenken over welke rol zij in sociale problemen kunnen en willen spelen. Hierdoor kan het belang van de herontwikkeling van industrieel erfgoed gaan verschuiven. Ten slotte hebben er op 19 maart gemeenteraadsverkiezingen plaats gevonden waarbij de politieke verhoudingen zijn verschoven.

Monumenten vergroten de eigen identiteit en ruimtelijke kwaliteit van gemeenten. Burgers en organisaties zien vaak nog sterker dan gemeenten, de waarde van industrieel erfgoed. In het licht van een terugtrekkende overheid die steeds meer initiatief aan de burger en markt wil overlaten, is het inzicht in de rol en bijdrage van de gemeente waardevol. Door een groter inzicht in de gehanteerde rol kan de gemeente haar bestuursstijl in het vervolg beter laten aansluiten bij de problematiek van herontwikkeling.

Onderzoeksvraag

In de aanpak van industrieel erfgoed door gemeenten, worden grote verschillen verwacht. Deze verschillen in aanpak zijn ontstaan door de verschillen in macht en belang, sociale, economische en politieke achtergrond van gemeenten en de manier waarop men leert van ervaringen uit het verleden.

Om antwoord te geven op de vraag hoe de rol van gemeenten in het proces van herontwikkeling er uit ziet, is in dit onderzoek het gemeentelijk beleid van de Enschede en Deventer en enkele projecten onderzocht. Om inzicht te krijgen in de rol die de gemeente speelt op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed is de volgende beschrijvende onderzoeksvraag gesteld:

Welke bestuursstijlen hanteren de gemeenten Enschede en Deventer op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed, en is er sprake van een consistente stijlkeuze?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal deelvragen afgeleid. Als eerste wordt het beleid van de gemeenten onderzocht waaraan zij middels wet en regelgeving uitvoering geven.

Wat is het beleid van de gemeenten Enschede en Deventer ten aanzien van herontwikkeling van industrieel erfgoed?

Vervolgens wordt onderzocht welke bestuursstijl de gemeenten in de praktijk bij drie projecten van herontwikkeling van industrieel erfgoed hanteren.

Welke bestuursstijl hanteren de gemeenten Enschede en Deventer bij herontwikkeling van industrieel erfgoed?

Tenslotte volgt een reflectieve vraag of de gemeente in de toekomst bij een nieuw herontwikkelingsproject van industrieel erfgoed, voor dezelfde bestuursstijl kiest.

Kiest de gemeente bij een nieuw project van herontwikkeling van industrieel erfgoed voor dezelfde bestuursstijl?

Theorie en concepten

In dit hoofdstuk wordt relevante theorie en concepten beschreven, die gebruikt wordt om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Er wordt gebruik gemaakt van macht en belang, sturing en beleid, rol gebruik, machtsstijlen, generaties bestuursstijlen, interactieve bestuursstijlen en leren.

In het proces van herontwikkeling spelen partijen een rol die een belang hebben bij het probleem en de macht hebben hier gevolg aan te geven (Bekkers, 2007). Het Rijk, de provincie en gemeenten zijn als overheden betrokken. Verder zijn er ook particuliere belangenorganisaties en marktpartijen betrokken zoals monumentenverenigingen en woningbouwcorporaties.

Macht en belang

Betrokken partijen bekijken een beleidsprobleem vanuit hun eigen perspectief. Het perspectief van partijen op het beleidsprobleem wordt bepaald door zeven factoren: macht en belang, referentiekader, mens- en wereldbeeld, regels, taal en coalities. Actoren zijn de partijen die mogelijk bij het proces betrokken kunnen zijn. Om het handelen van actoren te begrijpen is vooral de factor macht en belang belangrijk, omdat dit inzicht geeft waarom partijen betrokken zijn en waarom zij zo handelen. Actoren met een belang in het probleem zullen altijd proberen het beleidsprobleem te sturen vanuit eigen belangen en hun eigen positie voorop stellen. Om een voor hen zo optimale mogelijke uitkomst te realiseren, zullen actoren het probleem proberen te beïnvloeden, met alle hun ter beschikking staande machtsbronnen en middelen (Bekkers, 2007).

Gemeenten hebben een belangrijk en groot belang bij het behoud van industrieel erfgoed door herontwikkeling, omdat industrieel erfgoed een bijdrage levert aan de identiteit van gemeenten en een versterking is van de fysieke omgeving. Verwacht wordt dat gemeenten door het grote belang dat zij bij de herontwikkeling van industrieel erfgoed hebben ook een belangrijke en invloedrijke rol zullen spelen om hun belangen te behartigen. Deze verwachting van een belangrijke en invloedrijke rol wordt versterkt doordat gemeenten ook de machtsmiddelen bezitten om het proces van herontwikkeling te beïnvloeden. De gemeente bezit namelijk directe sturingsmodaliteiten zoals wetgeving en subsidies die zij kan inzetten. Zij worden wel beperkt in hun handelen door hogere wetgeving vanuit het Rijk en de provincie, maar zij behouden voldoende ruimte om hier zelf invulling aan te geven.

Bovendien, voor een efficiënte en effectieve uitvoering van maatschappelijke problemen zijn gemeenten in toenemende mate afhankelijk van andere actoren. Deze afhankelijkheid heeft verschillende oorzaken, waaronder de afhankelijkheid van externe actoren die waardevolle bronnen bezitten, waar gemeenten zelf niet over kunnen of willen beschikken. Gemeenten en andere partijen zijn wederzijds afhankelijk om hun doelen te bereiken wat dwingt tot samenwerken (Feiock, 2007). De samenwerking van gemeenten met andere partijen ontstaat doordat de aard van de problematiek te complex of nog onvolgroeid is, de overheid economisch voordeel uit marktwerking denkt te halen, of het draagvlak voor beleid de legitimiteit van het overheidshandelen vergroot (Bekkers, 2007).

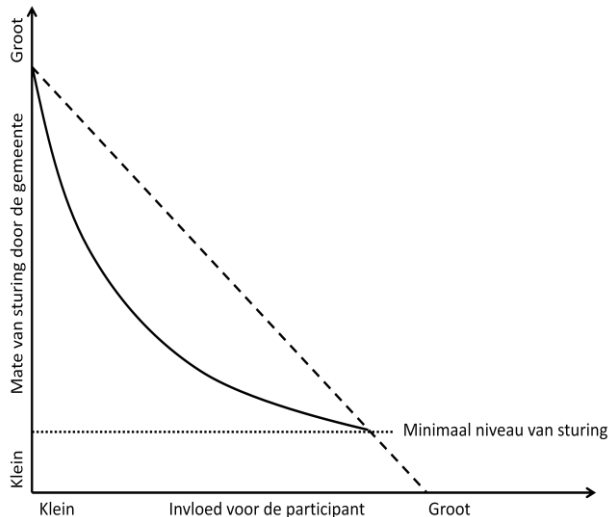
Door de interactie van de gemeenten met het Rijk, de provincie, markt en particuliere partijen heeft de gemeenten een centrale positie in het proces van herontwikkeling van industrieel erfgoed. Om deze reden zal de focus van dit onderzoek op de rol van de gemeenten in het proces van herontwikkeling van industrieel erfgoed liggen.

Beleid en sturing

De overheid probeert door middel van beleid problemen, maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken te beïnvloeden, waarbij "beleid wordt gezien als de planmatige uitwerking van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen" (Bekkers, 2007, p 21). De overheid kan verschillende posities innemen, afhankelijk hoe gewenst bemoeienis en beïnvloeding is. Deze

beïnvloeding van problemen, maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken door de overheid uit zich in sturing waarbij “sturing is de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context” (Bekkers, 2007, p. 21). In de huidige manier van beleid en sturing door de overheid is een verschuiving zichtbaar van ‘government’ naar ‘governance’. Dat wil zeggen dat de overheid terug treedt en andere actoren de ruimte geeft om initiatief te nemen (Bekkers, 2007).

Figuur 1: Sturing



In figuur 1 staat weergegeven hoe de relatie tussen sturing van de gemeente en invloed van de participant eruit ziet. Zoals in figuur 1 staat weergegeven met de gestreepte lijn, is de invloed voor de participant klein als de sturing door de gemeente groot is en heeft de participant veel invloed als de sturing door de gemeente laag is (ibid).

Echter, in de praktijk is er altijd sprake van een zekere minimale mate van sturing door de gemeente. In de figuur is dit weergegeven met de stippellijn ‘minimaal niveau van sturing’. De gemeente stuurt namelijk altijd, doordat zij op gemeentelijk niveau wetgeving maakt.

Daarnaast is de invloed op het proces van herontwikkeling van industrieel erfgoed, laag voor de participant in alle fasen waarin de gemeente bovengemiddeld sturing heeft, omdat de macht van de gemeente daar doorslaggevend is. Daardoor is er in de praktijk, als er gesproken wordt over sturing door de gemeente versus invloed voor de participant, sprake van combinaties die op de kromme lijn liggen.

Beleed is te verdelen in interactief en niet interactief beleid. Pröpper en Steenbeek (1998) definiëren interactief beleid 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 betrekt om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen” (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.48). Interactief beleid is beleid dat ontstaat uit de wisselwerking tussen overheid en andere partijen, in plaats van eenrichtingsverkeer vanuit de overheid bij niet interactief beleid (Pröpper & Steenbeek, 1998). Het gebruik maken van interactief beleid heeft vier doelen:

- De relatie met burgers verbeteren door meer betrokkenheid van burgers bij het beleid en een gedeelde probleemaanpak.
- Gebruik maken van deskundigheid zoals kennis en ideeën van andere partijen buiten de eigen organisatie.
- Verwerven van draagvlak onder burgers en andere partijen door het afstaan en verschuiven van verantwoordelijkheid door gezamenlijk probleem eigenaar te worden.

- Vergroten van kwaliteit van besluitvorming door het verbeteren van de relatie met burgers, het vergroten van de deskundigheid en het verwerven van draagvlak (Pröpper & Steenbeek, 2001).

Om interactief beleid te kunnen voeren moet er voldaan zijn aan een aantal kernvoorwaarden. Hoe meer er aan de voorwaarden voldaan wordt, hoe groter de efficiëntie en effectiviteit van het proces. De kernvoorwaarden voor een efficiënt en effectief beleidsproces zijn: openheid, duidelijkheid over de rolverdeling, meerwaarde voor participatie, aanwezigheid van een constructieve relatie, geschikte problematiek en voldoende personele capaciteit en hulpmiddelen om het proces te begeleiden. Het bestuur kan er voor kiezen om interactieve projecten in zijn geheel uit te besteden of om taken uit te besteden en zelf de regierol te behouden (Pröpper & Steenbeek, 2001).

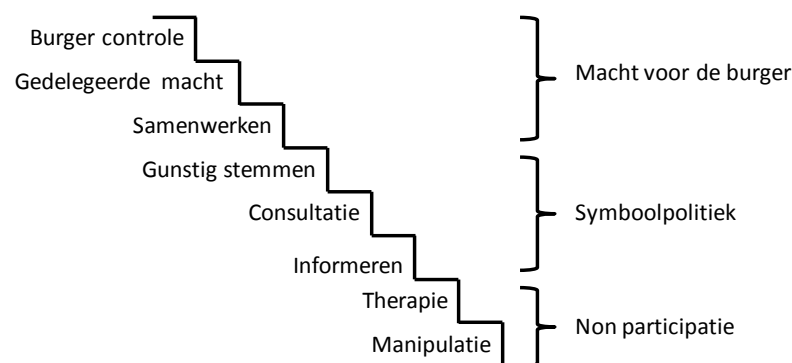
Bestuursstijlen

In de probleemaanpak van actoren is een stijl van besturen te herkennen. Deze bepaalde stijl van besturen wordt een bestuursstijl genoemd. De overheid kiest een bestuursstijl, die volgens haar perceptie past bij een beleidsprobleem. Een bestuursstijl is de manier waarop de overheid andere actoren betreft in de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of de evaluatie van beleid (Pröpper & Steenbeek, 2001). De stijl van besturen door de overheid kan vanuit verschillende perspectieven worden bekeken.

Machtsperspectief tussen overheid en burgers

Een veel gebruikt perspectief om de relatie tussen overheid en burgers te bekijken is vanuit een machtsperspectief. Arnstein (1969) beschijft een machtsgeoriënteerde ladder met daarop niveaus van burgerbetrokkenheid bij planning en uitvoering van projecten. Het uitgangspunt is dat de overheid macht bezit en de burger deelnemer is in het participatieproces. Door middel van burgerparticipatie kan de overheid haar macht in een zekere mate herverdelen naar burgers zodat zij betrokken worden in het besluitvormingsproces. Er zijn acht niveaus van burgerbetrokkenheid te onderscheiden. Zoals te zien in figuur 2 zijn deze niveaus zijn: manipulatie, therapie, informeren, consultatie, gunstig stemmen door de overheid van de burger, samenwerking tussen de overheid en andere partijen, gedelegeerde macht en controle voor burgers.

Figuur 2: Burgerbetrokkenheid



Op de laagste twee niveaus van burgerbetrokkenheid is er sprake van non-participatie door de burger, zoals weergegeven in figuur 2. Het doel van manipulatie en therapie is om de burgers te onderwijzen of genezen en niet om hen deelnemer te maken in de planning en uitvoering van programma's. Bij de volgende niveaus van burgerparticipatie is er sprake van symboolpolitiek of symbolische participatie waarbij de burger op de niveaus van informatie en consultatie geïnformeerd en gehoord wordt. De burger heeft bij deze niveaus geen macht om zeker te zijn dat er ook iets met zijn mening gebeurt. Op het niveau van gunstig stemmen adviseren de burgers de overheid, maar hebben de burgers nog steeds alleen symbolische macht. Op de hoogste niveaus van burgerparticipatie is er wel sprake van macht bij de burgers. Bij samenwerking wordt er

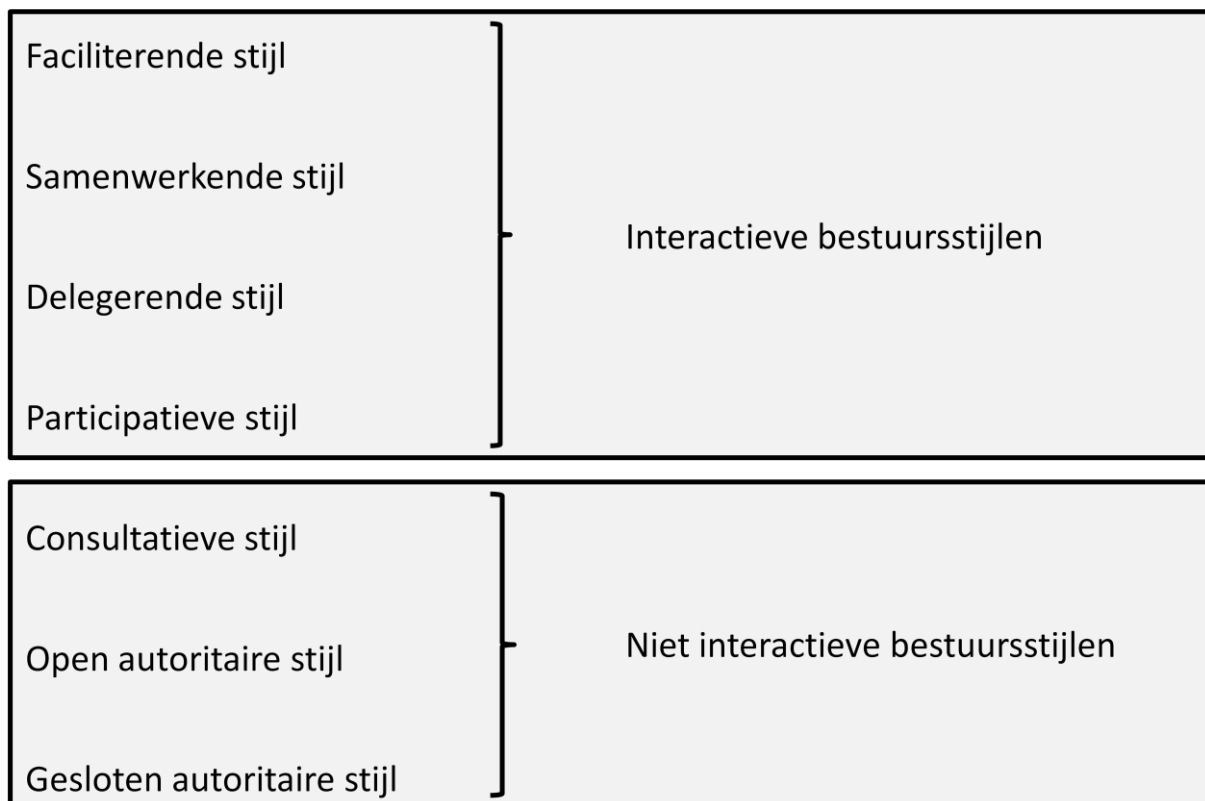
onderhandeld en bij gedelegeerde macht en burger controle bezitten burgers de meerderheid in de besluitvorming, of zelfs de gehele macht (Arnstein, 1969).

Interactie tussen bestuur en andere actoren

Bestuursstijlen kunnen ook beschreven worden door te kijken naar de interactie tussen actoren gedurende een proces. Pröpper & Steenbeek (2001) evalueren bestuursstijlen vanuit de manier waarop de overheid andere actoren betreft in de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of de evaluatie van beleid. Pröpper & Steenbeek (2009) presenteren een afwegingskader waarmee de aanpak van interactief beleid kan worden ontworpen, begeleid en geëvalueerd. Dit proces gebeurt middels een analyse van de beleidssituatie, het kiezen van een bestuursstijl, het concreet uitwerken van een interactieve aanpak en het evalueren van beleid. Bij een gegeven beleidsprobleem kiest de overheid een passende bestuursstijl.

Er kan gekozen worden voor een interactieve aanpak of een niet interactieve aanpak van het probleem. Een interactieve aanpak van beleid betekent: *“dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”* (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.48). Binnen een interactieve aanpak van beleid zijn vier bestuursstijlen te onderscheiden zoals weergegeven in figuur bestuursstijlen: de faciliterende, de samenwerkende, de delegerende en de participatieve stijl. Binnen een niet interactieve aanpak van beleid zijn drie stijlen te onderscheiden: de consulterende, de open autoritaire en de gesloten autoritaire stijl (Pröpper & Steenbeek, 2001, 2009).

Figuur 3: Bestuursstijlen



Generaties samenwerking gemeenten en burgers

In de praktijk is te zien dat gemeenten in toenemende mate met burgers en andere partijen samenwerken om hun doelen te bereiken. In de samenwerking met burgers, burgerparticipatie, door gemeenten zijn drie generaties te herkennen. Deze generaties onderscheiden zich van elkaar door: de visie van de gemeenten op burgerparticipatie, de doelstellingen van de gemeenten en de strategie die zij toepassen om invulling te geven aan het beleid. Kilic (2008) beschrijft drie generaties van burgerparticipatie aan de hand van hoe gemeenten burgerparticipatie organiseren (Kilic, 2008).

1^e generatie burgerparticipatie bestaat uit door de burger afgedwongen inspraak in beleid.

In de jaren '90 ontstaat 2^e generatie burgerparticipatie waarbij de overheid het belangrijk vond om de burger te betrekken bij de ontwikkeling van beleid, zodat er beter beleid en meer draagvlak ontstaat door participatie.

Bij 3^e generatie burgerparticipatie stimuleert de overheid initiatieven van burgers en probeert zij deze te faciliteren.

De verschillende generaties burgerparticipatie beschreven door Kilic (2008) sluiten aan bij de niveaus van burgerbetrokkenheid van Arnstein (1969). De drie niveaus waarop er sprake is van macht voor de burger passen binnen 2^e en 3^e generatie burgerparticipatie. De niveaus waarop de burger samenwerkt met het bestuur, gedelegeerde macht heeft of er sprake is van controle door de burger passen in de 2^e of 3^e generatie burgerparticipatie. De niveaus passen bij 2^e generatie burgerparticipatie omdat de burger bij de ontwikkeling van beleid actief aan bijdraagt. De niveaus met macht voor de burger passen ook bij 3^e generatie burgerparticipatie omdat de burgers in hun samenwerking, gedelegeerde macht of controle ondersteunt worden door het bestuur.

De interactieve bestuursstijlen van Pröpper & Steenbeek (2001) zie je in de praktijk terugkomen in de rol van het bestuur binnen de generaties van burgerinitiatief gepresenteerd door Kilic (Heijden, Mark, Meiresonne, & Zuylen, 2007). Binnen 2^e generatie burgerparticipatie passen de participatieve, delegerende en samenwerkende stijl. Bij 3^e generatie burgerparticipatie past een faciliterende rol van het bestuur. 3^e generatie burgerparticipatie bestaat uit zelfbestuur of direct bestuur voor de burger, waarin de participant initiatiefnemer is en de overheid een ondersteunende, faciliterende bestuursstijl hanteert. Omdat er in de praktijk alleen nog maar sprake is van 2^e en 3^e generatie burgerparticipatie door gemeenten wordt er alleen verder gewerkt met de vier interactieve bestuursstijlen van Pröpper & Steenbeek.

De vier interactieve bestuursstijlen kenmerken zich als volgt:

- Faciliterende stijl: het bestuur ondersteunt het proces met tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen.
- Samenwerkende stijl: de gemeente werkt op basis van gelijkheid samen met andere partijen.
- Delegerende stijl: de overheid geeft de participant de ruimte, vrijheid en bevoegdheid om binnen vooraf gestelde randvoorwaarde zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.
- Participatieve stijl: de overheid vraagt om een open advies aan andere actoren.

Bij de faciliterende bestuursstijlen is er sprake van de grootste openheid binnen de samenwerking voor eigen inbreng van ideeën, beleid en probleemstelling. De deelnemers hebben hier het meeste invloed op het beleid. Bij de participatieve stijl is er de minste openheid binnen de samenwerking. Het is mogelijk dat in de praktijk verschillende bestuursstijlen tegelijkertijd of/en na elkaar gehanteerd worden door het bestuur (Pröpper & Steenbeek, 2001, 2009). Voor een typering van de vier interactieve bestuursstijlen aan de hand van de kenmerken: initiatief, invloed, inhoudelijke

beleidsruimte, moment van invloed, rol van de participant en inbreng van middelen door de participant (Pröpper & Steenbeek, 2001, 2009), zie bijlage A.

Consistent gebruik van bestuursstijlen door gemeenten

Gemeenten staan bij elk nieuw project weer voor de keuze welke rol zij willen innemen in het proces van herontwikkeling. Het keuzeproces om de best passende rol te kiezen voor de herontwikkeling van industrieel erfgoed is sterk afhankelijk van ervaringen. Ervaringen met een gehanteerde bestuursstijl lijden namelijk tot nieuwe inzichten en bepalen of er in de toekomst weer voor dezelfde stijl wordt gekozen. Sabatier (1988) beschrijft een kader om beleidsgericht leren voor de aanpak van beleid, te bekijken. Veranderingen in stijl, die het gevolg zijn van veranderingen, kunnen bekeken worden vanuit drie uitgangspunten:

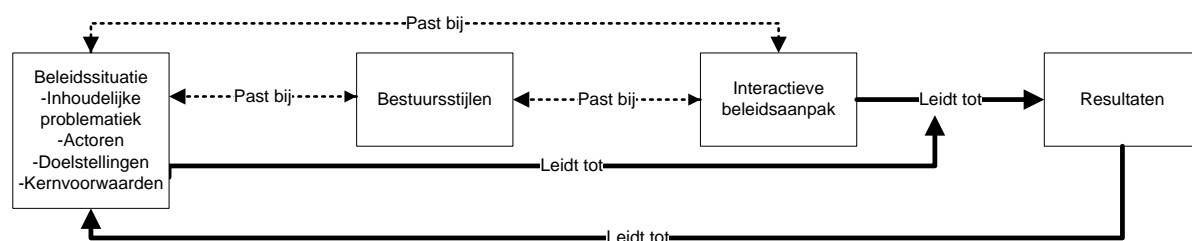
- Het proces van beleidsveranderingen en de rol die leren daarin speelt.
- Vanuit de interactie tussen actoren.
- Door te kijken naar normen en waarden en achterliggende aannames.

Sabatier merkt op dat alleen individuen binnen een organisatie leren. Het leereffect is een functie van de volgende factoren: individueel leren en een verandering in waarden, de verspreiding van nieuwe opvattingen binnen de organisatie, omloop van mensen binnen een organisatie, groepsdynamiek en de institutionalisering van voorkeuren voor communicatie tussen mensen in een organisatie (Sabatier, 1988).

Afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid

Pröpper (2001) presenteert een afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid waaruit de samenhang tussen de beleids situatie, bestuursstijlen en resultaten duidelijk wordt. In dit kader wordt de beleids situatie of probleemsituatie gekoppeld aan een bijpassende rol voor het bestuur. Vervolgens leidt een hantering van een bestuursstijl door de gemeente tot resultaten. Deze resultaten van de gehanteerde bestuursstijl zorgen voor een verandering in de beleids situatie zoals weergegeven in onderstaand figuur.

Figuur 4: Afwegingskader voor vormgeving interactief beleid (Propper, 2001)



Beleids situatie

De beleids situatie wordt hierbij gekenmerkt door inhoudelijke problematiek, de actoren die een rol spelen in deze situatie, de doelstellingen van het bestuur en de kernvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om interactief beleid te kunnen voeren. De inhoudelijke problematiek, de actoren en de doelstellingen kunnen positief of negatief werken voor een interactieve aanpak van beleid. Deze kenmerken van de beleids situatie zullen kort behandeld worden.

De inhoudelijke problematiek bestaat uit maatschappelijke of bestuurlijke problemen, vraagstukken of oorzaken welke aanleiding vormen voor het interactieve beleid.

Om een uitspraak te kunnen doen over welke rol of bestuursstijl de gemeente hanteert in de praktijk dient de positie van actoren ook duidelijk te zijn. Deze positie kan bepaald worden door te kijken naar het belang, opvattingen, standpunten bij het bestuur. Voor de externe actoren wordt er vooral gekeken naar de probleemsituatie, belangen en doelen, standpunten, achterliggende motieven, betrokkenheid, constructieve houding en inbreng van bronnen.

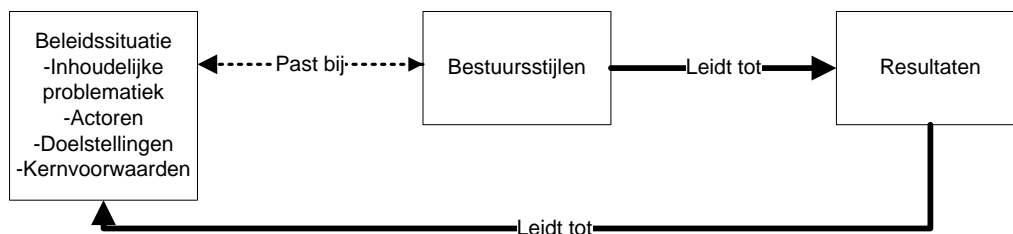
Kernvoorwaarden zijn voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om een interactieve manier van beleid maken te kunnen voeren. Deze voorwaarden zijn: openheid en duidelijkheid over rol en verantwoordelijkheden van alle partijen, aanwezigheid van meerwaarde voor samenwerking, een constructieve relatie tussen alle partijen, geschikte problematiek en voldoende beschikbaarheid van bronnen.

De koppeling tussen de beleidssituatie en bestuursstijl wordt gemaakt door de aanwezigheid van kernvoorwaarden van interactief beleid. Uitgangspunt hierbij is: “des te meer aan de kernvoorwaarden in de beleidssituatie is voldaan, hoe interactiever de bestuursstijl kan zijn” (Pröpper & Steenbeek, 2009, p.69).

Afwegingskader

In dit onderzoek wordt gewerkt met het onderstaande afwegingskader gebaseerd op het afwegingskader voor interactief beleid van Pröpper (2001). In het proces van herontwikkeling van industrieel erfgoed te bekijken zijn de bestuursstijlen van Pröpper het meest praktisch uitvoerbaar en geschikt. Het afwegingskader is geschikt omdat het de rol van de overheid en participant bekijkt tijdens de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of de evaluatie van beleid. In dit model worden de interactieve bestuursstijlen centraal geplaatst, zie figuur 5.

Figuur 5: Afwegingskader bestuursstijlen



Als eerste moet er een duidelijk beeld van de beleidsituatie worden verkregen. Met dit inzicht kan vervolgens worden gekeken welke bestuursstijl de gemeente heeft gehanteerd bij de herontwikkeling van industrieel erfgoed. Een stijl van besturen door de gemeente leidt vervolgens tot resultaten van herontwikkeling die een nieuwe beleidsituatie geven. De beleidsituatie wordt hierbij gekenmerkt door inhoudelijke problematiek, actoren die een rol spelen in deze situatie, doelstellingen van het bestuur en kernvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om interactief beleid te kunnen voeren.

Een bestuursstijl is de manier van samenwerking tussen actoren, de hoeveelheid betrokkenheid en de die verantwoordelijkheden actoren hebben.

De resultaten zijn hierin het behoud van industrieel erfgoed door herontwikkeling.

Methodologie

Onderzoeksdesign

Het onderzoeksdesign is een meervoudige niet interveniërende case study. Dit design wordt gekenmerkt door een onderzoek naar meerdere cases waarbij de onderzoeksobjecten niet verstoord worden. Voor de cases zijn er een documentenonderzoek en semi-gestructureerde interviews uitgevoerd. De documentenstudie bestaat uit onderzoek naar relevante wet en regelgeving, evaluatierapporten en projectverslagen. De semi-gestructureerde interviews zijn gehouden met projectleiders en ambtenaren van de gemeenten. Het kader dat hiervoor gebruikt wordt is het afwegingskader gepresenteerd in figuur 5.

Case selectie en sampling

Er zijn twee grote stedelijke gemeenten geselecteerd in de provincie Overijssel, zodat beide gemeenten te maken hebben met dezelfde hogere wetgeving vanuit de provincie. Door de verwachte onderlinge verschillen in sturing, zal de bestuursstijl duidelijker te herkennen zijn. Er is gekozen om de bestuursstijlen van de gemeenten Enschede en Deventer te onderzoeken, omdat na een korte verkenning, de verwachting is dat zij sterk verschillen in mate van sturing en het nemen van initiatief.

Vanwege de beschikbare onderzoekstijd zijn er twee gemeenten, met daarbinnen drie projecten onderzocht. De verwachting was dat met deze cases een beeld geschetst kan worden van de gehanteerde bestuursstijl van gemeenten in de praktijk. De cases zijn geselecteerd uit gebouwd industrieel erfgoed, dat bestaat uit terreinen en gebouwen. Vervolgens is er verder geselecteerd op: monument in de gemeenten Enschede of Deventer, gebouwd industrieel erfgoed, recente herontwikkeling en vrij toegankelijke informatie. Uit deze selectie is een zo gevarieerd mogelijke keuze worden gemaakt op basis van oude functie.

Data verzameling

Voor de analyse van de gehanteerde bestuursstijlen van de gemeenten Enschede en Deventer op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed, is er kwalitatieve data verzameld door middel van een multiple case study. De data is verzameling met een stappenmethode, waarbij er eerst een documentenonderzoek is uitgevoerd en vervolgens semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen. Er is kwalitatieve data verzameld bij de gemeenten Enschede en Deventer. Ook zijn er drie projecten bekeken om te onderzoeken hoe de gehanteerde bestuursstijl van de gemeenten er in de praktijk uit ziet.

Documentenstudie

De documenten studie bestaat uit onderzoek naar relevante wetgeving en beleid voor herontwikkeling van industrieel erfgoed. Algemene wetgeving voor beheer en verandering van monumenten en specifiek voor industrieel erfgoed van Rijk, provincie en gemeenten is onderzocht. Dit bestaat onder meer uit beleidsdocumenten, visiestukken, uitvoeringsprogramma's, raadsbesluiten, evaluatierapporten en projectverslagen.

Interviews

De interviews hebben een semi-gestructureerde vorm. Vooraf zijn de concepten beleidsproblemen en bestuursstijlen uitgewerkt. Op basis van deze concepten zijn algemene punten opgesteld. De interviews zijn gehouden met projectleiders en betrokken ambtenaren. Zij hebben het kunnen toelichten hoe het beleidsproces zich heeft afgespeeld en wat de rol van de gemeente daarin was. Het interview is opgenomen of er zijn aantekeningen gemaakt waarna er een transcript is opgesteld, deze zijn te vinden in bijlage B, C en D.

Operationalisatie bestuursstijlen

De bestuursstijlen zijn geoperationaliseerd door te kijken naar: activiteiten en samenwerking; initiatief; verantwoordelijkheden en informatievoorziening van de gemeenten en andere betrokken partijen.

Als eerste is er gekeken naar de aanwezigheid van kernvoorwaarden voor samenwerking:

- Openheid en duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van de gemeente en participanten
- Aanwezigheid van meerwaarde van samenwerking en participatie
- Aanwezigheid van een constructieve relatie
- Geschikte problematiek
- Voldoende beschikbaarheid van menskracht en andere middelen

Bestuursstijlen worden als volgt geoperationaliseerd op basis van de conceptualisatie:

- Inzet van middelen zoals tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen door actoren
- Mate van gelijkheid in de samenwerking tussen verschillende actoren
- Mate van verantwoordelijkheid voor actoren om beslissingen te nemen of zelf uitvoering aan beleid te geven
- Ruimte voor inbreng van een eigen probleemdefinitie en oplossingsrichting door betrokken actoren
- Tijdstip in het proces voor feedback
- Mate van informatievoorziening door actoren
- Meerwaarde van participatie voor het proces

Het is hierbij in beleidssituaties mogelijk dat verschillende bestuursstijlen tegelijkertijd of na elkaar optreden (Pröpper & Steenbeek, 2001, 2009). De operationalisatie van bestuursstijlen staat overzichtelijk in figuur 6 weergegeven (Heijden et al., 2007; Pröpper & Steenbeek, 1998).

Figuur 6: Operationalisatie bestuursstijlen

Bestuursstijl / Rol bestuur	Rol participant	Initiatief	Inbreng	Inhoudelijke beledruimte	Inbreng door bestuur aan participant	Mitsmeer/afg bestuur en participant
Interactieve bestuursstijlen						
Faciliterende stijl						
Ondersteunen van het proces met tijd, geld, deskundigheid en materiële hulpmiddelen.	Initiatiefnemer	Participant is initiatiefnemer,	Grote invloed participant	Grote beleidsruimte, verantwoordelijkheid	Ondersteuning met tijd, geld, kennis en deskundigheid,	Ondersteuning wordt aanvaard
Samenwerkende stijl						
Samenwerken op basis van gelijkheid met andere partijen.	Samenwerkingspartner	Bestuur en participant gezamenlijk initiatief en gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid	Evenwichtige invloed participant	Beleidsruimte	Evenwichtige inbreng van tijd, geld, kennis en deskundigheid, materiële hulpmiddelen	Binding aan gemeenschappelijke en open besluiten
Delegerende stijl						
Participant hebben de ruimte, vrijheid en bevoegdheid om binnen vooraf gestelde randvoorwaarden zelf beslissingen te nemen of uitvoering aan beleid te geven.	Medebeslissers	Bestuur is initiatiefnemer en stelt randvoorwaarden	Beslissing: gesloten besluit	Beleidsruimte	Beslissingsmacht binnen randvoorwaarden	Besluiten waarin beide partijen worden gehonoreerd
Participatieve stijl						
Open advies vragen aan andere actoren.	Adviseur	Geen initiatief	Oordeel: open advies	Beleidsruimte	Open vraagstelling	Uitwisseling van standpunten en probleemdefinities

Kwaliteit van onderzoek

De kwaliteit van onderzoek wordt bepaald door de betrouwbaarheid en validiteit. De betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin het onderzoek gevoelig is voor verstoring door toevalsfouten. Validiteit heeft betrekking op de kwaliteit van de inhoud en gaat over de vraag: wordt er gemeten wat de bedoeling is? (Babbie, 2010; UniversiteitLeiden, 2013).

Een bedreiging voor de interne validiteit, die kan optreden bij het onderzoek naar bestuurstijlen, is sociale wenselijkheid. Het gevaar bestaat dat personen reageren op basis van geldende normen en mogelijke verwachtingen dat er interactieve bestuurstijlen dienen te worden gehanteerd. Zo zouden personen de rol van gemeenten op het gebied van mate van beschikbaarheid van informatie en bronnen en het niveau van samenwerking vanuit de gemeenten anders kunnen weergeven dan in de praktijk het geval is. Deze fout is te ondervangen door gebruik te maken van data triangulatie. Door beleidstukken, interviews en andere bronnen over elkaar heen te leggen en te vergelijken is een zo juist mogelijke conclusie te verwachten (Babbie, 2010; UniversiteitLeiden, 2013).

Na een documentenstudie en semi-gestructureerde interviews worden de gehanteerde bestuurstijlen door gemeenten, op verschillende manieren gemeten. Door een operationalisering van gehanteerde bestuurstijlen door gemeenten op basis van Pröpper (2001), is het mogelijk om gehanteerde bestuurstijlen te herkennen en te onderscheiden, ook indien deze tegelijkertijd of na elkaar worden gehanteerd. Door deze mogelijkheid tot onderscheiding, kan geconcludeerd worden dat de discriminatie validiteit, methode geschikt om verschillende begrippen van elkaar te scheiden, redelijk hoog is. (Babbie, 2010; UniversiteitLeiden, 2013).

Dit onderzoek naar bestuurstijlen van gemeenten, op het gebied van industrieel erfgoed, is niet te generaliseren naar andere gemeenten omdat de gemeenten niet willekeurig gekozen zijn en het aantal onderzochte gemeente zeer klein is. De gehanteerde bestuurstijlen van de onderzochte gemeenten geven wel een beeld en richting voor andere gemeenten waarvan de beleidsproblematiek, actoren, kernvoorwaarden en doelstellingen hetzelfde zijn.

De onderzochte projecten geven een goed beeld van hoe de gehanteerde bestuurstijl van gemeenten er in de praktijk uitziet. Er zijn geen conclusies aan de onderzochte projecten los op zich zelf staand te verbinden, omdat de projecten niet willekeurig gekozen zijn en elk project als uniek moet worden gezien door de verschillende kenmerken. Om toch tot een zo betrouwbaar mogelijk beeld van gehanteerde bestuurstijlen in de praktijk te komen, zijn er zo verschillend mogelijke industriële projecten bekeken. Er kan geconcludeerd worden dat de externe validiteit relatief laag is (Babbie, 2010; UniversiteitLeiden, 2013).

Ethische principes

Binnen dit onderzoek wordt rekening gehouden met de volgende ethische principes: respect, vertrouwen en wetenschappelijke integriteit. In dit onderzoek wordt respectvol omgegaan met mensen door ze vooraf te informeren wat het doel van het onderzoek is. Het vertrouwen van personen zal niet beschamen worden door net om te gaan met gegevens van geïnterviewde personen en indien nodig te anonimiseren. Bestuurstijlen worden zo goed mogelijk geprobeerd te benaderen zonder eigen normen en waarden. Ten slotte wordt er geprobeerd wetenschappelijk integer te handelen door eerlijk te rapporteren en geen onrechtvaardige conclusies te trekken (Babbie, 2010; UniversiteitLeiden, 2013).

Data analyse

De data over de gehanteerde bestuursstijlen van de gemeenten Enschede en Deventer wordt gepresenteerd en geanalyseerd door te kijken naar de aanwezigheid van kenmerken van bestuursstijlen. Hiervoor is het volgende globale stappenplan gevolgd:

1. Documentenstudie: relevante wetgeving over beheer en veranderingen van industrieel erfgoed of monumenten in het algemeen van het Rijk, provincie en gemeenten.
2. Projectverslagen van geselecteerde cases zijn onderzocht op de mate van aanwezigheid van kenmerken van bestuursstijlen.
3. Presenteren resultaten aanwezigheid van kenmerken van gehanteerde bestuursstijlen bij projecten.
4. Vergelijken en samenvoegen data over gehanteerde bestuursstijlen. Bij tegenstrijdigheden tussen documenten en interviews is de tegenstrijdigheid benoemd. Vervolgens is op basis van de theorie een onderbouwde keuze gemaakt welke gegevens het meest waarschijnlijk zijn. Hierbij is er meer waarde gehecht aan recente documenten en vervolgens aan geïnterviewde personen.
5. Beantwoorden van onderzoeksvragen.
6. Formuleren van conclusie en aanbevelingen.

Beleid

Wetgeving en beleid op Rijks- en provinciaal niveau geven de randvoorwaarden en context waarbinnen de gemeenten hun monumentenbeleid uitvoeren op het gebied van industrieel erfgoed. Als eerste is het rijksbeleid onderzocht, vervolgens het provinciaal beleid en tenslotte het gemeentelijk beleid.

Rijksbeleid

De drie belangrijkste beleidstukken vanuit de Rijksoverheid zijn ten eerste de Monumentenwet 1988, ten tweede de Modernisering monumentenzorg en ten derde de Visie Erfgoed en Ruimte.

In de Monumentenwet 1988 is de wet en regelgeving op rijksniveau vastgelegd voor monumentenzorg. De Monumentenwet verplicht gemeenten een Monumentenverordening op te stellen, een Monumentencommissie in te stellen en vergunningen te verlenen. De Monumentenwet onderscheidt verder verschillende soorten monumenten op: Rijks-, provinciaal- of gemeentelijk niveau. Gemeenten hebben bij de wet de bevoegdheid om gebouwen en objecten als monument aan te wijzen en beschermde stads of dorpsgezichten aan te wijzen. De gemeente heeft als taken het gemeentelijke monumentenregister te beheren, vergunningen tot wijziging, sloop of verwijdering te verlenen, toezicht te houden op naleving van de wet en waar nodig te handhaven (GemeenteDeventer, 2013; RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed, 2013c; Staatsblad, 1988).

In 2009 is de monumentenzorg gemoderniseerd met als doel het stimuleren en ondersteunen van gebiedsgerichte monumentenzorg, in plaats van objectgerichte zorg en opnemen van erfgoed in bestemmingsplannen. Binnen deze gebiedsgerichte monumentenzorg wordt het object en zijn omgeving integraal aangepakt, met speciale aandacht voor ruimtelijke context en structuren. De monumentenzorg wordt hierbij al in vroege fasen van ruimtelijke ordening meegenomen.

De Modernisering monumentenzorg, afgekort MoMo, is gebaseerd op 3 pijlers:

1. Cultuurhistorische belangen laten meewegen in ruimtelijke ordening. Het object wordt gebiedsgericht aangepakt, waarbij er een afweging plaats vindt van alle belangen die in de omgeving een grote rol speelt. Cultuurhistorie moet in het bestemmingsplan worden opgenomen. Dit is vastgelegd in Besluit ruimtelijke ordening, afgekort Bro.
2. Krachtiger en eenvoudiger regelgeving. Vermindering van regels en procedures om zo de vrijheid en keuzemogelijkheden voor eigenaren van monumenten te vergroten.
3. Bevorderen van herbestemming. Als monumenten hun functie verliezen leidt dit in veel gevallen tot leegstand en verval. Het Rijk erkent de waarde van monumenten en wil deze gebouwen graag behouden voor de toekomst. Het Rijk ziet het toekennen van een nieuwe functie als bijdrage aan het behoud van monumenten. Het proces van herontwikkeling is een multidisciplinaire aangelegenheid en moet in samenhang worden gezien met architectuur, projectontwikkeling, stedenbouw en restauratie (Bont, 2009; Plasterk, 2008).

Voor een goede gebiedsgerichte aanpak van monumenten dient in de planfase van nieuwe projecten van ruimtelijke orde, participatie te zijn van erfgoedambtenaren (GemeenteDeventer, 2013; GemeenteEnschede, 2012; RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed, 2013b).

Visie Erfgoed en Ruimte

In de visie 'Kiezen voor karakter' schetst het kabinet hoe het erfgoed beleid van het Rijk er de komende jaren uit ziet, welke prioriteiten daarin gesteld worden en op welke manier zij wil samenwerken met andere partijen. Particulier initiatief wordt gestimuleerd en het Rijk staat positief tegenover privaat-publieke samenwerking. Tegelijkertijd ziet het kabinet erfgoed als publiek belang dat niet zonder financiële ondersteuning, wetgeving en kennis van de overheid kan. Daarom wordt de zorg voor erfgoed verankerd in de ruimtelijke ordening. Het Rijk richt zich de komende jaren op vijf prioriteiten voor gebiedsgericht erfgoedbeleid:

- Werelderfgoed: samenhang borgen, uitstraling vergroten;
- Eigenheid en veiligheid: zee kust en rivieren;
- Herbestemming als (stedelijke) gebiedsopgave: focus op groei en krimp. Het kabinet legt hier de nadruk op herbestemming van religieuze, agrarische en industriële gebouwen die hun functie verliezen, in topgebieden en krimpregio's;
- Levende landschappen: synergie tussen erfgoed, economie en ecologie;
- Wederopbouw: tonen van een tijdperk (GemeenteDeventer, 2013; RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed, 2011, 2013e).

Provinciaal beleid

De relevante wetgeving en beleid op provinciaal niveau valt onder het thema cultuur, cultureel erfgoed van de provincie Overijssel. De provincie Overijssel is zich bewust dat zij een rijk aanbod van cultuur bezit, wat de identiteit van de provincie bepaalt en het verhaal van Overijssel vertelt. Het monumenten en erfgoed beleid staat beschreven in de Omgevingsvisie van de Provincie Overijssel. Het beleid is gericht op het identificeren, behouden, zichtbaar maken en leefbaar houden van cultureelerfgoed voor de toekomst. Het beleid heeft als leidende thema's duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Voor behoud van monumenten is een Steunpunt aanwezig, die gemeenten adviseert over restauratie en herbestemming van monumenten en ander erfgoed (GemeenteEnschede, 2012; ProvincieOverijssel, 2013a).

De provincie Overijssel medefinanciert monumentenzorg als dit gebeurt vanuit een gebiedsgerichte aanpak. Onder een gebiedsgerichte aanpak wordt verstaan dat het object en zijn omgeving met betrokken partijen gezamenlijk worden aangepakt, in plaats van dat er alleen naar het object op zichzelf wordt gekeken. De provinciale regeling voor restauratie van Rijksmonumenten richt zich op restauratie omdat het Rijk al een regeling heeft die gericht is op reguliere onderhoudswerkzaamheden (ProvincieOverijssel, 2013e).

De provincie kent verder een subsidie voor het opstellen en uitvoeren van plannen voor herbestemming voor monumenten (ProvincieOverijssel, 2013c, 2013d). Het provinciaal beleid van Overijssel geeft geen verdere randvoorwaarden aan het gemeentelijk monumenten beleid (GemeenteDeventer, 2013).

Gemeentelijk beleid

Het Rijksbeleid en provinciaalbeleid vormen de randvoorwaarden voor het lokale beleid van de gemeenten. Het beleid van de hogere overheden bepalen waar het beleid aan dient te voldoen en binnen welke grenzen de gemeenten invulling kunnen en mogen geven aan de herontwikkeling van industrieel erfgoed.

Vanuit de landelijke wetgeving monumentenwetgeving, Monumentenwet 1988, zijn gemeenten verplicht om de volgende taken uit te voeren: het opstellen van een monumentenverordening, het instellen van een monumentencommissie en het verlenen van vergunningen. Verder heeft de gemeente de taak om gemeentelijke monumenten en beschermde stadsgezichten aan te wijzen, vergunningverlening en handhaving van gemeentelijke monumenten, beheer van een gemeentelijke monumentenlijst en het beschikken en begeleiden van subsidieaanvragen.

Het Rijksbeleid Modernisering Monumentenzorg geeft gemeenten de verantwoordelijkheid voor gebiedsgericht monumentenbeleid. Gebiedsgericht beleid vraagt om een interactieve aanpak van beleid, dit betekent dat overheden in een vroeg stadium communicatie en overleg hebben met andere belanghebbenden en deze partijen betrekken bij het proces.

Het Rijksbeleid schept verder de wettelijke verplichtingen voor gemeenten om cultuurhistorie te verankeren in de ruimtelijke ordening, het opstellen van krachtiger en eenvoudiger regelgeving, het stimuleren van herbestemming van monumenten, onder andere door het stimuleren van het gebruik

van de wind- en waterdichtregelingen, de regeling voor haalbaarheidsstudies voor hergebruik en het nemen van voorbereidingsbesluiten om sloop te voorkomen (GemeenteDeventer, 2013).

Er zijn twee type beschermde monumenten te onderscheiden: Rijks- en gemeentelijk monumenten. Rijksmonumenten worden via een aanwijzingsbesluit door de minister aangewezen op grond van de Monumentenwet 1988, en gemeentelijke monumenten worden aangewezen door het College van Burgermeester en Wethouders op grond van de lokale monumentenverordening van de gemeente (GemeenteEnschede, 2013a).

Nu de opgelegde taken, gestelde randvoorwaarden en kaders door hogere overheid vanuit monumentenwetgeving, monumentenzorg, cultuurhistorie duidelijk zijn, kan het gemeentelijk beleid van de gemeenten Enschede en Deventer onderzocht worden.

Gemeente Deventer

Informatie gemeente Deventer

De gemeente Deventer had in 2011 meer dan 500 Rijksmonumenten en 625 gemeentelijke monumenten. De binnenstad van de stad Deventer is Rijksbeschermd stadsgezicht en in het buitengebied zijn verschillende dorpen als beschermde dorpsgezichten aangewezen.

Deventer heeft op het gebied van wetgeving een Monumentenverordening: de Erfgoedverordening 2010. Verder heeft de gemeente twee organen voor advies aan het college en de gemeenteraad: Planadviesraad Monumenten en Beschermd Stadsgezichten, die adviseert bij vergunningen. De Adviesraad Monumenten adviseert over het aanwijzen van monumenten.

Het monumentenbeleid is ondergebracht bij het programma cultuur, economie & innovatie waardoor het monumentenbeleid onderdeel uitmaakt van economisch beleid. Deventer ziet het belang van integraal monumentenbeleid voor de gemeente Deventer. Monumentenbeleid ziet men als een bouwsteen van het ruimtelijk beleid in plaats van een los programma. Het ruimtelijk erfgoedbeleid verschuift steeds meer van een object naar gebiedsgerichte benadering.

In Deventer is in het verleden een sterk objectgericht monumentenbeleid gevoerd. Op dit moment worden er ad hoc besluiten genomen over de omgang met ruimtelijk erfgoed waardoor de consistentie in monumentenbeleid op gebiedsniveau ontbreekt. Dit heeft als oorzaken een gebrek aan middelen zoals menskracht, instrumentarium en procesafspraken. Betrokken partijen, zoals non-profit organisatie BOEI die zich bezighoudt met herbesteding van industrieel erfgoed, vragen om een einde te maken aan de onzekerheid rondom het monumentenbeleid van de gemeente Deventer, door vooraf heldere kaders aan te geven voor het monumentenbeleid (GemeenteDeventer, 2013).

Huidig beleid

Deventer beschrijft het monumentenbeleid in Deventer Koers. Hierin wordt gesteld dat Deventer ruimtelijk erfgoed is. Cultureel erfgoed onmisbaar is voor de identiteit, ruimtelijke kwaliteit, beleving en imago van de gemeente. De gemeente Deventer heeft een heldere koers voor ogen waarin zij beschrijft waar zij in de toekomst met haar ruimtelijk erfgoed naar toe wil. Monumenten en erfgoed is van groot belang voor Deventer en is daarom ook opgenomen in het coalitieakkoord Deventer 2010-2014. Hierin staat beschreven dat erfgoed en monumenten de gemeente Deventer aantrekkelijk maken voor cultuurtoerisme, bijdragen aan de concurrentiekracht en positieve marketing, een impuls geven aan creativiteit en innovatie en direct economisch rendement voor detailhandel en horeca (GemeenteDeventer, 2013). Deventer is één van de grote monumenten gemeenten en ook aangesloten bij de Federatie Grote Monumenten Gemeenten (MonumentenGemeenten, 2013).

Deventer verandert haar sectoraal- naar een integraal gebiedsgericht erfgoedbeleid. De ontwikkeling naar een integraal gebiedsgericht erfgoedbeleid past binnen het beeld dat gemeenten in

toenemende mate het initiatief aan de burger willen laten in plaats van duidelijk sturend beleid. Het doel van het nieuwe gemeentelijke beleid is om creatief, gebieds- en ontwikkelingsgericht beleid te ontwikkelen, wat gericht is op het stimuleren van particuliere initiatieven en samenwerking met andere partijen. Voor ontwikkeling van monumenten wordt gekeken naar samenhang tussen het object, omgeving en herbestemming. De gemeente Deventer is hierbij opzoek naar samenwerking met andere partijen om gebruik te maken van aanwezige middelen, zoals kennis en geld. De gemeente wacht op particulier initiatief en probeert de verantwoordelijkheid en taken voor monumentenzorg steeds meer bij de burger leggen.

Het beleid van de gemeente Deventer is op vier pijlers gebaseerd: Basis op orde, Kaderstellen en Ruimte bieden, Presenteren en uitdragen en Proactief transformeren.

- **Basis op orde**

Het uitgangspunt is dat alle wettelijke taken opgedragen door het Rijk en de taken die de gemeente zich heeft aangetrokken (publieke taken) goed worden uitgevoerd. Dit zijn de zorg voor Rijks- en gemeentelijke monumenten, integratie van cultuurhistorie in ruimtelijke planprocessen, begeleiding bij subsidieaanvragen, duidelijke toetsingscriteria voor monumenten waardoor er sneller en eenvoudiger besluiten kunnen worden genomen, kennis ontsluiten en beschikbaar stellen aan andere partijen en het ontwikkelen praktische instrumenten. Cultuurhistorische waarden moeten toegankelijk zijn en er moet een logische inbedding zijn van het monumentenprogramma binnen de gemeente.

- **Kaderstellen en Ruimte bieden**

Het doel van de gemeente Deventer is het voeren van een proactief, gebieds- en ontwikkelingsgericht erfgoedbeleid. Hiervoor is een goed functionerende kennisinfrastructuur nodig. De gemeente Deventer wil schriftelijk en visueel de grenzen aangeven waarbinnen behoud en herontwikkeling van monumenten plaats vindt. Hiervoor moet een cultuurhistorische waardenkaart voor de gehele gemeente opgesteld worden, waarin staat beschreven welk cultuurhistorisch erfgoed de gemeente bezit, zoals industrieel erfgoed. Vervolgens kan in een structuurvisie worden vastgelegd wat de gemeente met haar erfgoed wil. Met een duidelijke visie worden geen ad hoc beslissingen meer genomen. Dan vinden gestroomlijnde processen plaats, waardoor het voor alle betrokken actoren duidelijk is waar zij aan toe zijn en zij zelf met eigen oplossingen kunnen komen binnen de geboden ruimte. De gemeente Deventer ziet investeren in kennis, vaardigheden en instrumenten als oplossingen om een proactief gebieds- en ontwikkelingsgericht beleid te kunnen voeren.

- **Presenteren en uitdragen**

De gemeente wil haar erfgoed beter laten zien aan gebruikers en bezoekers. Verder wil zij de kennisoverdracht vergroten door het ontsluiten van beschikbare kennis van gespreks- en samenwerkingspartners zoals Stichting Oud Deventer, Stichting Cultureel Erfgoed Deventer, Stichting Industrieel Erfgoed Deventer, Stichting Monumenten Buitengebied, particuliere monumenteigenaren en experts zoals ontwerpers, architecten en projectontwikkelaars. Het kennis aanbod voor gebruikers zoals ontwikkelaars, uitvoerder, eigenaren, gebruikers en inwoners moet gemakkelijker worden aangeboden, door bijvoorbeeld een digitaal loket.

- **Proactief transformeren**

De gemeente Deventer wil naast het behouden en in stand houden van erfgoed ook actief inzetten op herontwikkeling van monumenten. Uitgangspunten hierbij zijn passend gebruik, gebiedsgerichte herontwikkeling waarbij historische en stedenbouwkundige structuren duurzaam en belangrijk zijn. Pro actief erfgoed beleid bestaat uit behoud door ontwikkeling in plaats van bescherming. Herbestemming is hierbij een gezamenlijke uitdaging voor gemeente en eigenaren. Opgemerkt wordt dat herontwikkeling een tijdsintensief proces is. Voor de uitvoering van het monumenten beleid is samenwerken en draagvlak bij andere partijen van groot belang. Het Koersdocument, waarin het monumentenbeleid voor de toekomst staat uitgezet, is daarom in gesprek met betrokken partijen opgesteld (GemeenteDeventer, 2013).

Bij de totstandkoming en uitvoer van het beleid is er in Deventer onder burgers en organisaties veel betrokkenheid en wordt er samengewerkt met stichtingen voor monumentenbeheer en behoud zoals Stichting Oud Deventer.

Inzet van middelen

De gemeente Deventer zet verschillende middelen in om haar doelen te bereiken. Zij zet onder andere kennis, financiële en personele middelen in. Hieronder wordt een kort overzicht gepresenteerd.

Financiën

In de begroting van de gemeente Deventer zijn een aantal structurele en incidentele posten voor monumentenzorg opgenomen. Structureel zijn de volgende posten opgenomen:

- € 749.000 voor personeel
- € 110.000 voor de subsidieregeling onderhoud gemeentelijke monumenten;
- € 26.000 voor subsidieregeling gevelfonds;
- € 38.000 voor werkruimte, depot en communicatie archeologie;
- € 22.000 voor communicatie en presentatie van monumenten.

Totaal is € 919.000 per jaar beschikbaar aan structureel budget. Exclusief kosten voor personeel is bedraagt dit € 170.000. Verder is € 80.000 begroot aan kapitaallasten.

Subsidieregelingen

De gemeente Deventer heeft drie subsidieregelingen voor het in stand houden en restaureren van monumenten: subsidieregeling voor onderhoud aan gemeentelijke monumenten, beeldbepalende panden en rieten daken.

Het Deventer Restauratiefonds voor bevordering van gebruik en behoud van gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden, wat bestaat uit leningen met een lage rente.

Het Gevelfonds om de winkelgebieden in de historische binnenstad te verbeteren (GemeenteDeventer, 2013).

Middelen personele capaciteit/functioneel

De gemeente Deventer heeft structureel 5 fte personele capaciteit beschikbaar voor monumentenzorg, archeologie en ruimtelijk erfgoed. Voor monumenten specifiek is er 3,3 fte beschikbaar. In 2012 was de capaciteit als volgt verdeeld (GemeenteDeventer, 2013):

- | | |
|---------------------------------|-----|
| • strategisch/beleidsadvies | 1,1 |
| • advies en vergunningverlening | 1,6 |
| • handhaving/juridisch | 0,2 |
| • ondersteuning/overig | 0,4 |

Totaal:	3,3
---------	-----

Verandering/leren

De beleidsaanpak van monumenten verandert in de gemeente Deventer van een sterk object gerichte aanpak naar een gebiedsgerichte aanpak. Deventer heeft geleerd dat monumenten belangrijk zijn voor de identiteit en leefomgeving van de stad waardoor het monumentenbeleid is ondergebracht bij het belangrijke programma cultuur, economie & innovatie. Er is weinig verandering in de manier van besluitvorming, omdat er door tekort aan middelen zoals menskracht en instrumentarium onvoldoende geleerd kan worden om structurele procesafspraken te maken.

Gemeentelijk beleid Enschede

Informatie gemeente Enschede

In 2013 heeft de gemeente Enschede 117 Rijks- en 162 gemeentelijke monumenten (GemeenteEnschede, 2012, 2013c). In de binnenstad van de stad Enschede is één beschermd stadsgezicht aangewezen. De gemeente Enschede is geen lid van monumenten verenigingen.

Volgens de gemeente Enschede dragen monumenten en andere historische elementen bij aan de identiteit van de gemeente en vertellen het verhaal van het verleden. Enschede vindt het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met monumenten, zodat deze bewaard blijven voor volgende generaties (GemeenteEnschede, 2013b).

Het monumenten beleid van de gemeente Enschede staat beschreven in Monumentennota Enschede 2012. De gemeente heeft verder een Monumentenverordening, Monumentenverordening Enschede 2010 (GemeenteEnschede, 2010a). Verder is er een geïntegreerde Monumenten-Welstandscommissie die advies uitbrengt bij vergunningen en andere zaken aan het gemeentebestuur. Ook is er een Adviescommissie Cultuurhistorie die het college van Burgemeester en Wethouders adviseert.

In de 'Welstandsnota Bouwen aan identiteit; industriële complexen' van de gemeente Enschede staan de redelijke eisen van welstand beschreven, waaraan bouwplannen en architectuur van gebouwen moeten voldoen. Deze welstandseisen zijn onder andere van toepassing op afmeting, vorm, kleur en samenhang met de omgeving. Bouwwerken waarvoor geen duidelijke eisen zijn worden getoetst 'in de geest van de identiteit'. Voor herbestemming van industrieel erfgoed zijn er op globaal niveau uitgangspunten en kenmerken geformuleerd. Industrieel erfgoed op bestaande complexen moet behouden. Uitbreiding aan industrieel erfgoed moet passen bij de vormgeving en architectuur wat betreft materiaal- en kleur gebruik van bestaande gebouwen. Bij functiewijziging van industrieel erfgoed is gebruik van afwijkende materialen en eigentijdse vormgeving toegestaan, waarbij de originele waarden behouden moeten blijven. Een passende verweving van oud en nieuw, waarbij het oude gerespecteerd dient te worden. Verder is er de aanbeveling om bij herbestemming van gebouwen die (nog) geen monumentenstatus bezitten, de welstandscommissie ad hoc uit te breiden met leden van de monumentencommissie. Enschede erkent dat industriële complexen krachtige silhouetten vormen en herkenbare plekken in de stad zijn. Industrieel erfgoed vormt onmisbare herkenningspunten in de stad en geeft gebieden structuur (GemeenteraadEnschede, 2004).

De gemeente Enschede hanteert een ad hoc aanpak voor monumenten projecten, in plaats van een gestandaardiseerde procesmatige manier. Er wordt voor een ad hoc aanpak gekozen vanuit de overtuiging dat elk project uniek is en maatwerk vergt. De gemeente werkt met een gebiedsgerichte aanpak, in plaats van een projectmatige aanpak, omdat zij overtuigd is dat alleen zo de gewenste doelen goed bereikt kunnen worden. Een gebied wordt vervolgens veelal opgeknipt in deelprojecten (Haer, 2013).

Opgemerkt wordt dat er vroeger meer geld voor subsidies beschikbaar was en meer ambtenaren beschikbaar waren voor monumentenzorg. Het beleid van de gemeente Enschede was vroeger sterk top-down gericht waarbij er door de gemeente sterk gestuurd werd op gewenste uitkomsten. Sturing is op dit moment niet meer mogelijk doordat de gemeente geen geld beschikbaar heeft voor subsidies. De rol van de gemeente verplaatst hierdoor naar een faciliterende rol (Boers, 2013).

Huidig beleid

Het doel is om in de toekomst een "initiërend, stimuleren en participatieve rol" bij herontwikkeling van monumenten te spelen (GemeenteEnschede, 2012) p.9). Om dit te bereiken wordt tegenwoordig bij aanvraag voor monumenten eerst met de gemeenteraad overlegd, voordat naar wetgeving wordt gekeken, om zo meer projecten een kans te geven en initiatieven te ondersteunen (Boers, 2013). De gemeenteraad van de gemeente Enschede heeft eind 2012 het monumentenbeleid voor de komende jaren vastgesteld (GemeenteEnschede, 2013e). De gemeente Enschede beschrijft in de Beleidsnota Erfgoed 21, dat monumenten en erfgoed essentieel zijn voor de identiteit en aantrekkelijkheid van de gemeente en bijdragen aan de economische ontwikkeling. Verder zorgen monumenten en erfgoed voor verbondenheid van burgers bij de stad.

De gemeente Enschede heeft geen specifiek beleid gericht op industrieel erfgoed. De gemeente heeft wel algemeen beleid voor cultuurhistorische waarden, die ook geldt voor industrieel erfgoed. Enschede ziet herbestemming als een noodzakelijk gevolg als een object zijn oude functie verliest. Een nieuwe functie is een mogelijkheid als het object daardoor duurzaam behouden blijft (GemeenteEnschede, 2013e).

De gemeente hanteert op dit moment de 'Spontane stad'. Deze werkwijze bestaat uit het ondersteunen van initiatieven van burgers. Dit zijn veelal initiatieven die de overheid zelf niet kan uitvoeren. De mensen worden gefaciliteerd door de gemeente bij de initiatieven. Deze initiatieven hebben een organische vormgeving en vinden veelal bottom-up plaats, initiatief komt vanuit de samenleving. Er wordt hierbij samengewerkt door partijen. Hierbij wordt soms onderhandeld over een project (van cultuurhistorische waarde) tussen de gemeente en andere partijen om een project mogelijk te maken. Binnen projecten is sprake van wederzijdse afhankelijkheid, doordat een partij niet over alle middelen kan of wil beschikken. In de praktijk werkt men binnen de gemeente Enschede veel samen met woningbouwcorporaties. Bij samenwerking met andere partijen handelt men steeds vanuit het gemeentelijk belang (Haer, 2013).

De gemeente Enschede hanteert een faciliterende rol, omdat er geen geld voor subsidies is om een leidende rol te voeren. Voor projecten kijkt men naar nieuwe verdienmodellen, waarbij de overheid moet anticiperen en partijen bij elkaar brengt om zo een monument te kunnen behouden. De motieven om een monument te behouden, zijn voor alle betrokken partijen soms verschillend; namelijk cultuurhistorische of economisch. Mensen die de waarde zien van een monument worden door de gemeente gefaciliteerd. Er wordt tegenwoordig alles aan gedaan om een gebouw een nieuwe functie te geven. Hierbij wordt investeerder de ruimte gegeven. In de praktijk willen investeerders wel meewerken maar dan vanuit een bedrijfsmatige invalshoek (Boers, 2013).

De gemeente Enschede wil bijdragen aan herontwikkeling van monumenten maar heeft hier geen geld voor. Zij wil faciliteren door inzet van het netwerk en het in contact brengen van partijen. Bij het proces van herontwikkeling is nooit sprake van overname van het probleem door de gemeente. De initiatiefnemer of eigenaar blijft probleemeigenaar. De gemeente bekijkt project afhankelijk of en welke rol zij speelt. Binnen de rol van de gemeente Enschede kan men denken aan de ruil of verkoop van grond, eventuele financieringsregelingen om het 'return on investment' positief te krijgen of andere inzet van middelen (Haer, 2013).

Het monumenten en erfgoedbeleid is opgesteld na gesprekken met eigenaren en gebruikers van monumenten, ontwikkelaars, belangenorganisaties, de Monumentencommissie, het Rijk en provincie, de gemeentelijke Adviescommissie Cultuurhistorie en andere partijen betrokken bij monumenten en erfgoed. Het erfgoed beleid is verdeeld in vier thema's: Monumenten en klein erfgoed, Cultuurhistorische waardenkaart en bestemmingsplannen, Herbestemmen, Beleven.

- Monumenten en klein erfgoed

De gemeente Enschede heeft een Monumentenloket bij de afdeling Vergunningen, dat bedoeld is als eerste aanspreekpunt voor monumenten eigenaren om hen met raad en daad bij te staan bij alle vragen met betrekking tot monumenten. Op deze plek is alle informatie te vinden over de beschermde monumenten, advies over onderhoud, verbouwingen en herbestemming, vergunningen, subsidies en handhaving (GemeenteEnschede, 2012, 2013b). Het Monumentenloket is een gevolg van het nieuwe monumentenbeleid dat eind 2012 is vastgesteld en gericht op een meer faciliterende rol voor de gemeente. Er wordt samengewerkt met regionale partners en de overheid heeft een regisserende rol en probeert partijen bij elkaar te brengen en met elkaar te verbinden. Verder brengt het Monumentenloket de problematiek rond leegstand van erfgoed in kaart en doet het Monumentenloket onderzoek hoe cultuurwaarde in de stad behouden blijft. Ten slotte probeert het Monumentenloket duurzaam behoud van monumenten te faciliteren door te

kijken naar de ruimte binnen wet en regelgeving om zo het proces soepel te laten verlopen voor alle partijen. Om deze taken goed te kunnen uitvoeren wint het Monumentenloket kennis in bij andere partijen en doet men zelf kennis op (GemeenteEnschede, 2013d; Haer, 2013).

- **Cultuurhistorische waardenkaart en bestemmingsplannen**
Opstellen van een waardekaart waarin het materieel erfgoed uitgebreid beschreven is, zodat dit in bestemmingsplannen opgenomen kan worden. Cultuurhistorische waarden worden geborgd door ook in het bijzonder te noemen in bescherming tegen sloop, gebiedsaanduiding, of aan te wijzen als beschermd stads/dorpsgezicht. Vanaf 2012 moet in bestemmingsplannen verplicht worden beschreven hoe er met cultuurhistorische waarden wordt opgegaan en hoe zij geborgd worden.
- **Herbestemmen**
Oprichten loket Herbestemmen; is een onderdeel van het Monumentenloket, voor specifieke informatie, advies en accountmanagement. Het flexibeler maken van regelgeving zoals bestemmingsplannen, wijzigingen en vergunning verlening, om het voor gebruikers te vergemakkelijken (Haer, 2013).
- **Beleven**
De gemeente Enschede vindt het belangrijk om erfgoed beleefbaar te maken voor bewoners en toeristen, omdat het de aantrekkelijkheid van de stad, en de betrokkenheid van burgers bij de stad vergroot. Dit gebeurt door budget beschikbaar te stellen voor initiatieven van burgers of organisaties, zoals met de Monumentenprijs. Verbeteren van informatievoorziening door de gemeente voor burgers en andere organisaties door websites. Verder wordt de online beleving van erfgoed verbeterd door beter te verwijzen naar informatie van andere partijen, zoals historische verenigingen (GemeenteEnschede, 2012).

De verantwoordelijkheid voor de zorg van monumenten ligt bij de eigenaren en gebruikers van monumenten. Verder zijn er belangenbehartigers, kenniscentra en financiers die zich inzetten voor behoud van monumenten zoals Oversticht en de Stichting Historische Sociëteit Enschede-Lonneker. In de zorg voor monumenten ziet de gemeente Enschede een belangrijke rol voor de overheid, als wet en regelgever, financier en kennisinstituut (GemeenteEnschede, 2012).

Inzet van middelen

De gemeente Enschede zet verschillende middelen in om haar doelen te bereiken. Zij zet onder andere kennis, financiële en personele middelen in.

Kennis

De gemeente bezit kennis van cultuurhistorie en deelt deze met andere partijen als er vragen zijn. De gemeente is zich bewust dat de deskundigheid vergroot kan worden. Er wordt samengewerkt met partners, zoals verenigingen en stichtingen, om zo eerst kennis te inventariseren en deze vervolgens verder beschikbaar te maken.

Financiën

De gemeente Enschede heeft in 2012 incidenteel €200.000 voor monumenten en erfgoed vrijgemaakt om het nieuwe monumenten en erfgoedbeleid vorm te geven. Structureel is jaarlijks €200.000 beschikbaar voor monumenten en erfgoed.

Subsidie

De gemeente Enschede heeft in 2013 geen mogelijkheden om onderhoud aan monumenten te subsidiëren. De gemeente Enschede stelt wel haar expertise op het gebied van monumenten beschikbaar via het Monumentenloket (GemeenteEnschede, 2013e). De Rijksoverheid en provincie Overijssel hebben wel enkele subsidieregelingen waar gebruik van gemaakt kan worden door burgers en organisaties. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, RCE, heeft een stimuleringsregeling voor

het stimuleren van herbesteding van monumenten. Deze regeling is bedoeld voor Rijks-, provinciale-, gemeentelijke monumenten en gebouwen zonder officiële monumentenstatus (RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed, 2013d). Verder zijn er gunstige regelingen voor hypotheek met lage rentes voor monumenten en zijn bepaalde uitgaven aan onderhoud van Rijksmonumenten belastingaftrekbaar (GemeenteEnschede, 2013e). De provincie Overijssel heeft een subsidie voor onderzoek naar mogelijkheden voor herbesteding en het opstellen van een transformatieplan om herontwikkeling mogelijk te maken (ProvincieOverijssel, 2013b) (GemeenteEnschede, 2013e).

Personele middelen/Bemensing

Voor vergunning en advisering is 0,5 fte beschikbaar. Voor het Monumentenloket is per 2013 1,0 fte beschikbaar, die verdeeld is over archeologie en monumenten. Voor het ontwikkelen van beleid is nog 0,2 fte beschikbaar. Verder besteedt men een half dagdeel per week besteedt aan handhaving van het monumentenbeleid. De capaciteit is als volgt verdeeld:

- Vergunning en advisering 0,5 fte
- Monumentenloket (monumenten) 0,5 fte
- Ontwikkeling monumentenbeleid 0,2 fte
- Handhaving monumentenbeleid 0,1 fte

Totaal is 1,3 fte beschikbaar. Volgens de landelijk gehanteerde norm zou de gemeente Enschede, met 279 monumenten, eigenlijk 1,4 fte in moeten zetten voor de ontwikkeling van beleid en advisering. De gemeente Enschede typeert de huidige eigen personele capaciteit inzet als kwalitatief en kwantitatief onvoldoende, maar heeft niet de middelen dit te veranderen (GemeenteEnschede, 2012; Haer, 2013).

Wet en regelgeving

De gemeente Enschede heeft de cultuurhistorische waardenkaart opgesteld door middel van een inventarisatie op basis van bestaand materiaal. Het ontwikkelen van de cultuurhistorische waardenkaart doet de gemeente zelf, of besteedt zij uit als zij hier onvoldoende kennis van bezit. Op basis van de cultuurhistorische waardenkaart is een structuurvisie opgesteld, waarin de gemeente Enschede beschrijft wat zij in toekomst wil met het cultuurhistorisch erfgoed in de gemeente. De structuurvisie is vervolgens de onderlegger voor het bestemmingsplan (Haer, 2013).

Verandering/leren

De beleidsaanpak van monumenten verandert zeer geleidelijk stapje voor stapje bij de gemeente Enschede. Er wordt gewerkt vanuit ervaringen die zijn opgedaan tijdens eerdere projecten. Deze ervaringen zijn echter alleen opgedaan tijdens gunstige economische tijden waarin er geld beschikbaar was bij de gemeente Enschede voor behoud van erfgoed. In de huidige tijd zijn alleen andere partijen aan zet. De gemeente is nu in gesprek met andere partijen. Een grote verandering is dat er tegenwoordig voor in het proces afwegingen moeten worden gemaakt, door te kijken naar cultuurhistorische waarden en kansen voor projecten (Boers, 2013).

Overzicht relevant beleid

Het relevante beleid voor industrieel erfgoed kan schematisch als volgt worden weergegeven. Het Rijksbeleid staat in het buitenste kader en geeft de randvoorwaarden en context voor het provinciale en gemeentelijk beleid. Het Provinciale beleid staat in het middelste kader beschreven en geeft vooral een richting aan van het beleid. Het gemeentelijk beleid van de gemeenten Deventer en Enschede staat in het binnenste kaders genoemd.

Rijksbeleid door Rijksdienst van Cultureel Erfgoed, onderdeel van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- Monumentenwet 1988
 - Opstellen monumentenverordening
 - Instellen monumentencommissie
 - Verlenen vergunningen
- Modernisering monumentenzorg: gebiedsgericht monumentenbeleid
 - Cultuurhistorische belangen meewegen in ruimtelijke ordening
 - Krachtiger en eenvoudiger regelgeving
 - Herbesteding voor nieuwbouw
 - Haalbaarheidsstudies, kennisoverdracht en advies
- Visie Erfgoed en Ruimte
 - Herbesteding als gebiedsopgave
 - Synergie tussen erfgoed, economie en ecologie
- Subsidies regulier onderhoud

Provinciaal beleid door Provincie Overijssel thema cultuur

- Omgevingsvisie provincie Overijssel
 - Identiteit
 - Behouden erfgoed
 - Zichtbaar en leefbaar maken van erfgoed
- Advies en ondersteuning aan gemeenten door middel van Steunpunt erfgoed
- Subsidie in gebiedsgerichte aanpak
 - Restauratie
 - Plan van herbesteding

Gemeentelijk beleid door gemeente Deventer

- Deventer Koers
 - Basis op orde
 - Kaderstellen en ruimte bieden: proactief, gebieds- en ontwikkelingsgericht erfgoedbeleid
 - Presenteren en uitdragen erfgoed
 - Proactief transformeren: behoud en actieve herbesteding
 - Behoud van karakter van gebouw, met originele structuren

Gemeentelijk beleid door gemeente Enschede

- Monumentenloket
- Cultuurhistorische waardenkaart en bestemmingsplannen: borgen erfgoed
- Herbesteden
 - Oprichten Monumentenloket: informatie, advies en accountmanagement
 - Flexibelere regelgeving en overleg met Raad
 - Contrasterende aanpassingen toegestaan in geest van identiteit
- Beleven. Beleefbaar maken van erfgoed

Conclusie

Op basis van de eerste tussenresultaten van het beleid van de gemeente Deventer kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat Deventer veel waarde hecht aan haar monumentaal erfgoed en dat dit belangrijk is voor de gemeente. Op het gebied van beleid probeert de gemeente een verbetering te maken door terug te gaan naar de kern en de basis op orde te hebben. Het doel is om een proactief, gebieds- en ontwikkelingsgericht erfgoedbeleid te voeren. Om dit beleid te kunnen voeren wil de gemeente Deventer schriftelijk en visueel de grenzen aangeven waarbinnen behoud en herontwikkeling van monumenten plaats vindt. Daarnaast wil de gemeente haar erfgoed presenteren en uitdragen aan de bezoekers en gebruikers. Ten slotte zet de gemeente in op proactief transformeren. Dit betekent dat er naast het behoud en in stand houden van erfgoed ook actief wordt ingezet op herontwikkeling van monumenten.

Op basis van de eerste tussenresultaten kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat Enschede met een steeds groter probleem van verval en verloedering van erfgoed wordt geconfronteerd en herontwikkeling als oplossing ziet. De gemeente legt hierbij nadrukkelijk de verantwoordelijkheid bij de participant en wil initiatieven ondersteunen. In het beleid speelt het Monumentenloket een centrale rol. Het Monumentenloket is bedoeld als centraal aanspreekpunt en staat eigenaren van monumenten met raad en daad bij. Verder probeert de gemeente Enschede herbestemming gemakkelijker te maken door middel van flexibele regelgeving. Enschede erkent de waarde van industrieel erfgoed en wil dit ook beleefbaar maken voor bewoners en toeristen.

Analyse beleid

Voor de analyse van het gemeentelijke beleid, is er gekeken naar de aanwezigheid van kenmerken van bestuursstijlen, op grond waarvan gemeenten omgaan met de herontwikkeling van industrieel erfgoed. De analyse richt zich vooral op de rol van het bestuur, de rol van de participant, de initiatiefnemer van het proces, inhoudelijke beleidsruimte en inbreng van middelen.

Het beleid van de gemeenten Deventer en Enschede wordt gekenmerkt door vier pijlers. Deze vier pijlers vormen de basis voor het erfgoed beleid.

Gemeentelijk beleid gemeente Deventer: Deventer Koers

- Basis op orde
- Kaderstellen en ruimte bieden: proactief, gebieds- en ontwikkelingsgericht erfgoedbeleid
- Presenteren en uitdragen erfgoed
- Proactief transformeren: behoud en actieve herbestemming
 - Behoud van karakter van gebouw, met originele structuren

Gemeentelijk beleid gemeente Enschede

- Monumentenloket
- Cultuurhistorische waardenkaart en bestemmingsplannen: borgen erfgoed
- Herbestemmen
 - Oprichten Monumentenloket: informatie, advies en accountmanagement
 - Flexibelere regelgeving en overleg met Raad
 - Contrasterende aanpassingen toegestaan in geest van identiteit
- Beleven. Beleefbaar maken van erfgoed

Het beleid kan vervolgens verder worden gekenmerkt aan de hand van een aantal typische eigenschappen van gemeenten. Dit zijn onder andere hoe het beleid in de praktijk wordt gevoerd, het belang van monumenten voor de gemeente, de besluitvorming, het gewenste beleid, samenwerking, inzet van middelen en verandering. Deze kenmerken staan in onderstaande tabel 1 weergegeven. Op basis van de beleidspeilers en deze kenmerken wordt vervolgens de gehanteerde bestuursstijl afgeleid.

Tabel 1: Analyse kenmerken

	Gemeente Deventer	Gemeente Enschede
Inwoners	98500	158000
Oppervlakte	13400 hectare	14276 hectare
Monumenten	500 Rijksmonumenten	117 Rijksmonumenten
	625 Gemeentelijkemonumenten	162 Gemeentelijkemonumenten
	Gehele binenstad beschermd stadsgezicht	Gedeelte binnenstad beschermd stadsgezicht
	Beschermde dorpsgezichten	
Monumentenbeleid	Erfgoed	Erfgoed
	Integraal monumentenbeleid	Sectoraal monumentenbeleid
	Programma cultuur, economie & innovatie	Programma Stedelijke ontwikkeling en leefomgeving
	Objectgericht beleid	Objectgericht beleid
Belang	Groot	Gemiddeld
	Identiteit, imago, beleving en ruimtelijke kwaliteit	Identiteit en ruimtelijke kwaliteit
	Concurrentiepositie, citymarketing, creativiteit, innovatie, direct economisch rendement	Vestigingsklimaat, bijdrage economische ontwikkeling
Besluitvorming	Ad hoc: gebrek aan middelen	Ad hoc: elk project is uniek en gebrek aan middelen
Gewenst beleid	Proactief transformeren van erfgoed	Initiërend, stimulerend, participatief.
	Creatief, gebieds- en ontwikkelingsgericht erfgoed beleid	Spontane Stad: faciliteren initiatieven vanuit burgers
Samenwerking	Gebrek aan middelen	Gebrek aan middelen
	Betrokkenheid burgers en andere organisaties	
Inzet middelen	Kennis	Kennis: zelf en samenwerken
	Financien: €170.000	Financiën: €200.000
	Subsidie: in stand houden en restaureren	Subsidie: geen
	Personele capaciteit: 3,3 fte	Personele capaciteit: 1,3 fte
Verandering		Communicatie en toegankelijkheid
	Geen verandering in besluitvorming	Zeer geleidelijk leerproces
	Samenwerking andere partijen	Opnieuw ervaringen opdoen
		Keuzes maken

Beleid

Het beleid van de gemeenten Deventer en Enschede kent grotendeels dezelfde thema's. Het gemeentelijk beleid onderscheidt zich in het belang dat gemeenten hechten aan specifieke beleidspunten en de accenten die er gelegd worden in de uitvoering van beleid. Deze gemeenschappelijke thema's zijn de wettelijke taken goed uitvoeren, erfgoed toegankelijk maken en herontwikkeling.

In de gemeente Deventer is de wettelijke taken goed uitvoeren het belangrijkste, gevolgd door het procesmatig gebieds- en ontwikkelingsgericht werken, beleefbaar maken van erfgoed en proactief herontwikkeling van erfgoed. In Enschede is contact en advies het belangrijkste, vervolgens het goed uitvoeren van wettelijke taken, het faciliterende van herontwikkeling en beleefbaar maken van erfgoed.

De overeenkomsten in het gemeentelijk beleid van Deventer en Enschede zijn, het goed willen uitvoeren van de wettelijke taken die opgelegd zijn door de Rijksoverheid. In Deventer zijn de wettelijke taken het uitgangspunt voor goed erfgoedbeleid en wordt er vervolgens verder gewerkt aan andere taken. Voor de gemeente Enschede is het vooral belangrijk om de bescherming van erfgoed op te nemen in bestemmingsplannen.

Een andere overeenkomst is het beter toegankelijk en beleefbaar maken van erfgoed voor publiek. Ten slotte is de herontwikkeling van industrieel erfgoed in Enschede en Deventer beide belangrijk. Deventer vervult hier een actieve rol, in tegenstelling tot een afwachtende en faciliterende aanpak in de gemeente Enschede. Enschede geeft ontwikkelaars in het proces van herontwikkeling meer vrijheid en ruimte, door ook aanpassingen en toevoegingen met afwijkende materialen in de geest van de identiteit van het gebouw toe te staan.

Besluitvorming

Besluiten worden in Deventer en Enschede ad hoc genomen, in plaats van op een procesmatige manier. In Deventer is dit het gevolg van een gebrek aan middelen zoals menskracht, instrumentarium en procesafspraken, waardoor de consistentie in monumentenbeleid op gebiedsniveau ontbreekt. De ad hoc besluitvorming in Enschede, is juist een bewuste keuze, die voortkomt vanuit de overtuiging dat elk project een unieke aanpak vergt en dus geen procesmatige besluitvorming verdient.

Doelen

Het doel van het beleid in de gemeente Deventer is het proactief transformeren van erfgoed. Zij probeert creatief, gebieds- en ontwikkelingsgericht erfgoed beleid te ontwikkelen, wat gericht is op het stimuleren van particuliere initiatieven en samenwerken met andere partijen, door middel van ruimte bieden aan initiatief en het stellen van duidelijke kaders. In de proactieve aanpak zijn kenmerken zichtbaar van drie verschillende bestuursstijlen. De delegerende bestuursstijl is zichtbaar in de initiatiefrol die de gemeente wil nemen voor proactief transformeren en in het stellen van duidelijke kaders. Tegelijkertijd wil de gemeente graag samenwerken met andere partijen om zo gebruik te kunnen maken van elkaars bronnen, door een gebrek aan eigen middelen. Er zijn ook kenmerken van een faciliterende rol zichtbaar, zoals het ruimte bieden en ondersteunen van initiatieven door de gemeente met tijd. De verschillende bestuursstijlen worden in verschillende fasen van een project na elkaar gehanteerd. Gedurende het project verschuift de rol van de gemeente van een delegerende stijl richting een faciliterende stijl.

In de gemeenten Enschede is het doel om initiërend, stimulerend, participatief beleid te voeren. Het nemen van initiatief duidt op een delegerende bestuursstijl, het stimuleren op een faciliterende bestuursstijl en het participatieve beleid op een samenwerkende bestuursstijl. In de werkwijze die de Enschede hanteert, de 'Spontane stad', zijn duidelijk kenmerken van een faciliterende rol voor de gemeente zichtbaar zoals het ondersteunen van initiatieven vanuit burgers met middelen. Om snel in te kunnen spelen op initiatieven vindt er meteen overleg met de Gemeenteraad plaats om het belang te bekijken en een plan van aanpak op te stellen in plaats van dat het geheel door ambtenaren wordt afgehandeld. Verder werkt de gemeente samen met andere partijen door een gebrek aan eigen middelen. Er wordt bij deze samenwerking heel duidelijk gesteld dat de verantwoordelijkheid voor het probleem bij de eigenaar ligt en dat de gemeente Enschede zich dit niet aantrekt. Uit de 'Spontane stad' werkwijze van de gemeente blijkt een voorkeur voor een faciliterende rol, terwijl de doelstellingen van de gemeente een meer delegerende of samenwerkende rol spreken. Deze tegenstelling in stijlen is te verklaren vanuit de ad hoc besluitvorming en de overtuiging dat elk project uniek is. De gemeente Enschede kiest elke keer opnieuw welke bestuursstijl zij wenst te hanteren.

Allebei de gemeenten willen graag hun sectoraal beleid omvormen naar een integrale aanpak van monumentenzorg in verband met de grote bijdrage aan identiteit en ruimtelijke kwaliteit. Deze voorkeur voor een integrale aanpak kan verklaard worden vanuit de stimulerende maatregelen van

de Provincie Overijssel en de visie Erfgoed en Ruimte van de Rijksoverheid. De provincie subsidieert alleen projecten van herontwikkeling, waarbij het monument vanuit een gebiedsgerichte aanpak wordt uitgevoerd. De visie Erfgoed en Ruimte stelt dat herbestemming als gebiedopgave moet worden uitgevoerd en er gezocht moet worden naar voordeel door combineren van erfgoed, economie en ecologische functies.

In Deventer is de integrale aanpak van monumenten zichtbaar in het samenbrengen van erfgoed en economie in de organisatiestructuur, met het gezamenlijk programma Cultuur, Economie & Innovatie. De gemeente Enschede heeft een speciaal Monumentenloket opgericht als centraal punt voor informatie, advies en accountmanagement.

Inzet van middelen

De inzet van middelen is groter in de gemeente Deventer dan in Enschede, €170.000 en 3,3fte tegenover €200.000 en 1,3fte. Dit verschil is opmerkelijk gezien de gemeente Deventer veel minder inwoners heeft, 98.672 tegenover 158.000 inwoners, en iets kleiner is qua oppervlakte, 13.432 versus 14.276 hectare (ProvincieOverijssel, 2012a). De grote inzet van middelen door Deventer is te verklaren door het aantal monumenten en het grote belang dat de gemeente Deventer aan monumenten hecht.

Verandering

In Deventer is geen grote verandering in de uitvoer van het monumenten beleid en industrieel erfgoed in het bijzonder te zien. Men heeft geleerd uit ervaringen dat ad hoc besluitvorming voor onduidelijkheid kan zorgen waardoor men nu probeert de besluitvorming te veranderen naar een meer procesmatige aanpak. Verder is er sprake van een goede samenwerking in Deventer met andere partijen, door veel directe betrokkenheid. Door de vele samenwerking is geleerd hoe effectief samen te werken.

In Enschede is de communicatie met andere actoren belangrijk geworden in de uitvoer van beleid. Daarnaast vindt de gemeente het belangrijk om toegankelijker te worden voor actoren. Voor de communicatie en toegankelijkheid is het Monumentenloket opgericht. Het leren van ervaringen gebeurt in Enschede zeer geleidelijk. Het probleem met de ervaringen in Enschede is dat deze zijn opgedaan in gunstige economische tijden. In de afgelopen jaren is de situatie sterk veranderd waardoor men weer opnieuw het speelveld daarin en de eigen positie moet verkennen. Door minder bronnen moeten er nu vooraf veel duidelijkere keuzes worden gemaakt op basis van cultuurhistorische waarden en kansen. Niet elk project kan gewoon uitgevoerd worden, om pas achteraf te kijken naar de bijdrage. Om deze keuze goed te kunnen maken en participanten te kunnen adviseren, wordt er kennis ingewonnen bij monumenten verenigingen en vaardigheden opgedaan door ambtenaren bij cursussen.

Analyse gehanteerde bestuursstijlen

De analyse naar kenmerken van bestuursstijlen voor de gemeenten Deventer en Enschede wordt in een schema overzichtelijk gepresenteerd. Vervolgens wordt per gemeente de rol van het bestuur, de rol van de participant, initiatief, invloed, inhoudelijke beleidsruimte, inbreng door het bestuur en de wisselwerking tussen bestuur en participant kort toegelicht. Zie tabel 2.

Tabel 2: Bestuursstijlen

Kenmerken/Gemeente	Gemeente Deventer	Gemeente Enschede
Rol bestuur	Faciliteren en samenwerken	Faciliteren
Rol participant	Initiatiefnemer of samenwerkingspartner	Initiatiefnemer of samenwerkingspartner
Initiatief	Bestuur is initiatiefnemer om actief het proces te stimuleren, vervolgens overdragen aan participanten en verder faciliteren	Bestuur is initiatiefnemer, of wacht passief op initiatief vanuit participanten om initiatief te faciliteren
Invloed	Grote invloed participant	Grote invloed participant
Inhoudelijke beleidsruimte	Beleidsruimte en verantwoordelijkheid	Grote beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid
Inbreng door bestuur	Ondersteuning met veel tijd en subsidies	Ondersteuning met tijd en kennis
Wisselwerking	Ondersteuning wordt aanvaard/ binding aan gemeenschappelijke besluiten	Ondersteuning wordt aanvaard/ binding aan gemeenschappelijke besluiten

Analyse gemeente Deventer

Rol gemeente Deventer

De gemeente Deventer heeft als doel om monumenten proactief te transformeren. Zij wil naast het behoud en in stand houden van erfgoed ook actief inzetten op herontwikkeling van monumenten. Deventer wil haar sectoraal beleid naar een integraal gebiedsgericht erfgoedbeleid omvormen. Het doel is om creatief, gebieds- en ontwikkelingsgericht beleid te ontwikkelen, wat gericht is op het stimuleren van particuliere initiatieven en samenwerking met andere partijen, door middel van het ruimte bieden aan participanten en het stellen van duidelijke kaders. De gemeente Deventer is voor de uitvoering van haar monumentenbeleid opzoek naar samenwerking met andere partijen om gebruik te maken van aanwezige middelen zoals kennis en geld.

Rol participant

Participanten in de gemeente Deventer, zoals Stichting Oud Deventer, Stichting Cultureel Erfgoed Deventer, Stichting Industrieel Erfgoed Deventer, Stichting Monumenten Buitengebied, particuliere monumenteigenaren en experts zoals ontwerpers, architecten en projectontwikkelaars, vervullen de rol van initiatiefnemer, samenwerker of gesprekspartner en adviseur. Deze participanten zijn initiatiefnemer van projecten die niet vanuit de gemeente worden gestuurd.

Initiatiefnemer van het proces

De gemeente Deventer vervult regelmatig een actieve rol gedurende de initiatieffase van een projecten, om zo het proces van herontwikkeling te stimuleren. Vervolgens probeert zij haar actieve leidende rol, met bijbehorende verantwoordelijkheid, over te dragen aan participanten. In de realisatie fase van het project hebben particuliere organisaties of marktpartijen de leiding overgenomen en probeert de gemeente Deventer deze actoren te ondersteunen in de uitvoering. De gemeente Deventer ziet herbestemming als een gezamenlijke uitdaging voor gemeente en eigenaren.

Invloed voor de participant

Participanten kunnen invloed uitoefenen op het probleem, mogelijke oplossingen aandragen en beslissen over de manier van aanpak binnen de gestelde kaders door de gemeente. De gemeente Deventer probeert voor de uitvoering van het monumenten steeds meer samen te werken en draagvlak te creëren waardoor de invloed en verantwoordelijkheid van participanten vergroot. De participant heeft in het proces van herontwikkeling dus invloed tot grote invloed.

Inhoudelijke beleidsruimte

De gemeente Deventer heeft als belangrijke pijler van het monumentenbeleid dat alle wettelijke taken opgedragen door het Rijk en de taken die de gemeente zich heeft aangetrokken, goed worden uitgevoerd. Op dit moment zijn de kaders niet duidelijk genoeg voor participanten waardoor de inhoudelijke beleidsruimte vooraf niet geheel bekend is.

Conclusie gehanteerde bestuurstijl door de gemeente Deventer

De gemeente Deventer erkent de sociale, culturele, ruimtelijke en economische waarde van monumenten en industrieel erfgoed. Zij wil op een creatieve manier initiatieven uit de maatschappij stimuleren en ondersteunen. Participanten vervullen in Deventer de rol van initiatiefnemer, samenwerkingspartner en adviseur. Particulieren en belangenorganisaties nemen veelal initiatief voor behoud en herontwikkeling en proberen veel invloed op dit proces uit te oefenen. De gemeente Deventer probeert duidelijk aan te geven waar zij met haar monumentenbeleid naar toe wil en zet hier middelen zoals kennis, mensen en beperkte subsidie voor in om zo pro actief monumenten te behouden door herontwikkeling. Er kan geconcludeerd worden dat de gemeente Deventer een samenwerkende en faciliterende bestuurstijl hanteert.

Analyse gemeente Enschede

Rol gemeente Enschede

De gemeente Enschede ziet monumenten en industrieel erfgoed in het bijzonder, als krachtige silhouetten, herkenbare plekken in de stad en objecten die structuur geven. Monumenten geven de gemeente identiteit en laten het verleden zien. Enschede vindt het belangrijk om zorgvuldig om te gaan met monumenten zodat deze bewaard blijven voor volgende generaties. De gemeente Enschede ziet herbestemming als een noodzakelijk gevolg om een object bij functie verlies te behouden.

De gemeente Enschede hanteert op dit moment de 'Spontane stad' werkwijze. Deze methode bestaat uit het ondersteunen en mede mogelijk maken van initiatieven van particulieren. Hierbij wordt samengewerkt met andere partijen om zo initiatieven mogelijk te maken. De gemeente wil het proces van herontwikkeling ondersteunen door inzet van haar netwerk en het in contact brengen van partijen. Verder adviseert zij participanten en ondersteunt hun initiatieven met het Monumentenloket als centraal aanspreekpunt en het verstrekken van informatie.

De gemeente heeft geen vaste rol in het proces, er wordt project afhankelijk gekeken welke rol men in neemt. De gemeente Enschede heeft als doel om een initiërend, stimuleren en participatieve rol te vervullen bij herontwikkeling van monumenten. Verder ziet zij een rol voor zichzelf als wet en regelgever, financier en kennisinstituut.

De gemeente Enschede verschuift geleidelijk vanuit de rol van initiatiefnemer waarin zij initiatief neemt, veel invloed heeft en over alle middelen beschikt, naar een rol van adviseur door ideeën en standpunten aan te leveren zonder initiatief te tonen of middelen bij te dragen. Er wordt langzaam met de beschikbare middelen naar dit doel toegewerkt.

Rol participant

Over het algemeen zijn eigenaren en gebruikers van monumenten, ontwikkelaars, belangenorganisaties en anderen partijen betrokken bij monumenten en erfgoed. Participanten zijn vaak de initiatiefnemer van herontwikkeling van objecten, omdat de gemeente Enschede zelf geen initiatief meer neemt. In andere gevallen trekt de gemeente gezamenlijk met andere partijen op om een project van herontwikkeling te beginnen. In dit geval is er een gedeelde hoofdrol in het proces van herontwikkeling.

Initiatiefnemer van het proces

De initiatieven voor herontwikkeling komen veelal vanuit de samenleving en hebben een organische vormgeving. De gemeente toont initiatief voor behoud van monumenten door objecten te

benoemen als monument. In de praktijk kan de gemeente vervolgens geen verdere invulling geven aan de monumentenstatus doordat zij niet over de middelen beschikt. De initiatiefnemer van een project blijft probleemeigenaar, er is geen sprake van overname van het probleem door de gemeente.

Invloed voor de participant

De participant kan invloed uitoefenen op het probleem, mogelijke oplossingen aandragen en meebeslissen over de manier van aanpak. Verder zijn de gemeente en participanten wederzijds afhankelijk, doordat geen enkele partij over alle noodzakelijke middelen kan en/of wil beschikken.

Inhoudelijke beleidsruimte

De wetgeving bepaalt de kaders waarbinnen de gemeente Enschede samenwerkt met andere partijen. Op basis van een cultuurhistorische waardenkaart is een structuurvisie opgesteld waarin de gemeente Enschede beschrijft wat zij in toekomst wil met het cultuurhistorisch erfgoed in de gemeente. De structuurvisie is vervolgens de onderlegger voor het bestemmingsplan. Bij projecten van herontwikkeling vindt overleg met de gemeenteraad plaats, om na te gaan of extra beleidsvrijheid gewenst is, om zo meer projecten een kans te geven en initiatieven te ondersteunen. De welstandnota heeft een speciaal deel voor herbestemming van monumenten, waarbij op globaal niveau uitgangspunten en kenmerken zijn geformuleerd. Door het globaal formuleren is er veel beleids- en interpretatieruimte. Ook speelt de openheid voor ideeën een belangrijke rol in de grote beleidsruimte voor particulieren.

Conclusie gehanteerde bestuursstijl door de gemeente Enschede

De gemeente Enschede erkent de culturele, sociale en ruimtelijke waarde van monumenten. Zij moedigt initiatief van burgers aan met de 'Spontane stad' werkwijze en ondersteunt projecten met verschillende middelen zoals kennis en soepele wetgeving. Participanten zijn initiatiefnemer en probleemeigenaar bij projecten van herontwikkeling, waarbij zij invloed kunnen uitoefenen en veel speelruimte krijgen door ruim gesteld beleid. Conclusie is dat de gemeente Enschede een faciliterende bestuursstijl op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed hanteert.

Conclusie

Op basis van de analyse van het gemeentelijke beleid van de gemeente Enschede en Deventer door te kijken naar de rol van de gemeente, de rol van de participant, initiatiefnemer van het proces, invloed voor de participant, inhoudelijke beleidsruimte en inbreng van middelen, kan men concluderen welke bestuursstijlen de gemeenten Enschede en Deventer hanteren.

De gemeente Deventer erkent de grote sociale, culturele, ruimtelijke en economische waarde van industrieel erfgoed voor de stad en wil op een creatieve manier initiatieven uit de maatschappij stimuleren en ondersteunen. Participanten vervullen in Deventer de rol van initiatiefnemer, samenwerkingspartner en adviseur. Particulieren en belangenorganisaties nemen veelal initiatief voor behoud en herontwikkeling en proberen veel invloed op dit proces uit te oefenen. De gemeente Deventer probeert een duidelijke visie te ontwikkelen om zo pro actief monumenten te behouden door herontwikkeling. De gemeente Deventer hanteert een samenwerkende en faciliterende bestuursstijl na elkaar.

De gemeente Enschede erkent de culturele, sociale en ruimtelijke waarde van industrieel erfgoed. Zij moedigt initiatief van burgers aan, met de 'Spontane stad' werkwijze, en ondersteunt projecten van herontwikkeling met verschillende middelen zoals kennis en soepele wetgeving. Participanten zijn initiatiefnemer en probleemeigenaar bij projecten van herontwikkeling, waarbij zij invloed kunnen uitoefenen en veel speelruimte krijgen door ruim gesteld beleid. De gemeente Enschede hanteert een faciliterende bestuursstijl op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed.

Projecten

Project de Zwarte Silo in Deventer

Zuiderzeestraat 2 te Deventer

Bouw in 1923. Functie: opslag. Opdrachtgever: A.J. Lammers

Herontwikkeling 2012. Functie: bedrijfsruimte, evenementenlocatie. Opdrachtgever: BOEI



De Zwarte Silo (BOEI, 2013a)

De Zwarte Silo in Deventer is een opvallend gebouw door zijn typische hoekige vormen en zwarte kleur. Het gebouw is in 1923 gebouwd naar een ontwerp van architect Maarten van Harte en ligt op een centrale plaats aan de binnenhaven van Deventer, meteen aan de rivier de IJssel. De Zwarte Silo had vroeger de functie van silo en kantoor. De betonnen silo is 30 meter hoog en bestaat uit een honinggraatachtige structuur van 14 grote cellen met daartussen nog 16 andere ruimtes. De totale inhoud van het complex bedraagt 1.500 m³. De huidige eigenaar Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industriële erfgoed, BOEI, wil de silo een publieksgerichte functie geven als bedrijfsruimte of evenementenlocatie (BOEI, 2013a; SIED, 2013).

Proces: van ruimte naar resultaat: fasen en actoren

Achtergrond

Op de achtergrond van het proces van herontwikkeling van de Zwarte Silo spelen doelstellingen van de gemeente Deventer en de provincie Overijssel, leegstand van de Zwarte Silo en interesse van BOEI voor herontwikkeling. De gemeente Deventer en de provincie Overijssel hebben samen doelstellingen geformuleerd op het gebied van werkgelegenheid, innovatie, erfgoed, cultuur en wonen voor de gemeente Deventer. Het hoofdthema van deze doelstellingen is 'Economie als Motor'. De Zwarte Silo wordt niet meer gebruikt vanaf begin 2000. In het verleden heeft BOEI interesse getoond voor de herontwikkeling van de Zwarte Silo; herontwikkeling is toen niet gelukt doordat er belanghebbende partijen niet wilden bijdragen aan de financiering.

Initiatief

De gemeente Deventer maakt in overleg met de provincie Overijssel plannen voor een gebiedsgerichte herstructurering van het Havenkwartier in Deventer. De opgave voor herontwikkeling voor dit gebied is om te kijken naar nieuwe functies, zoals wonen en werken, met behoud van cultuurhistorische waarden. De Zwarte Silo staat op een prominente plek op het Siloterrein in het Havengebied. De gemeenteraad en wethouders zijn enthousiast over het project en steunen de herontwikkeling van de Zwarte Silo vanuit de culture waarde en herkenbaarheid die het gebouw heeft. Ambtenaren van de gemeente Deventer waren sceptisch richting het project door de onzekerheden rondom herontwikkeling en de mogelijke financiële risico's.

De gemeente Deventer besluit dat de Zwarte Silo bewaard moet blijven en dat de Zwarte Silo hierin de functie van aanjager krijgt voor gebiedsontwikkeling van het Havenkwartier. De Zwarte Silo wordt opgenomen in het bestemmingsplan en krijgt hierin een nieuwe functie als bedrijfsruimte of horeca toegewezen. De eigenaar van de Zwarte Silo, mengvoederfabrikant ForFarmers is bereid tot verkoop van de Zwarte Silo aan de gemeente Deventer, omdat De Zwarte Silo niet meer gebruikt wordt voor opslag en distributie van veevoer. Ten slotte wordt de Zwarte Silo genomineerd voor erkenning tot gemeentelijk monument.

Vorbereiding

Op 28 februari 2011 koopt de gemeente Deventer de Zwarte Silo van ForFarmers. Om te bekijken of het herontwikkeling realistisch is geeft de gemeente BOEI de opdracht om een economisch haalbaarheidsonderzoek uit te voeren. De waarde van de Zwarte Silo bedraagt €1 miljoen negatief, omdat de huurwaarde niet de kosten van restauratie dekt. De gemeente zoekt vervolgens een ontwikkelaar met ervaring met restauratie en exploitatie van bijzondere projecten. Naar aanleiding van het onderzoek heeft BOEI zelf interesse om de herontwikkeling van de Zwarte Silo uit te voeren. De gemeente Deventer draagt op 1 januari 2012 de Zwarte Silo aan BOEI over voor het symbolische bedrag van € 1, met als voorwaarde dat BOEI de Zwarte Silo restaureert. De gemeente Deventer en Provincie Overijssel willen BOEI financieel ondersteunen om dit monument te ontwikkelen naar een combinatie van horeca of bedrijfsruimte (BOEI, 2013a). De gemeente Deventer had geen geld voor het Zwarte Silo project maar wist dat de Provincie misschien wilde bijdragen, omdat vanuit de Provincie Overijssel een lobby plaats heeft gevonden voor behoud van de Zwarte Silo als aanjager voor de ontwikkeling van het Havenkwartier.

Uit een haalbaarheidsonderzoek door BOEI, in opdracht van de gemeente Deventer blijkt dat de totale kosten voor renovatie € 1,4 miljoen bedragen. De provincie Overijssel verleent een eenmalige substantiële subsidie van € 700.000 aan BOEI, met als eis behoud, herstel en inpassing van industrieel erfgoed in het Havenkwartier. Door deze subsidie van de provincie kan BOEI het project rendabel uitvoeren. De gemeente Deventer heeft een bestemmingsplan opgesteld voor het Havenkwartier dat veel ruimte biedt. Het bestemmingsplan biedt BOEI veel mogelijkheden maar is tegelijkertijd lastig voor ambtenaren omdat geen specifieke regels waren gesteld waaraan het project diende te voldoen.

Realisatie/Uitvoering

In april 2012 begint BOEI met de restauratie. Als eerste wordt begonnen met de restauratie van het casco van de Zwarte Silo. De verwachting is dat de buitenkant medio 2013 gereed is. In 2012 wordt er ook begonnen met het zoeken van een exploitant voor de Zwarte Silo.

Hergebruik

Het project de Zwarte Silo is uiteindelijk een volledig zelfstandig uitgevoerd project door BOEI. Er is gezocht naar nieuwe functies voor het gebouw en welke gebruikers/huurders daar bij passen. Op dit moment wordt er met steun van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed een onderzoek uitgevoerd hoe de Zwarte Silo kan worden herbestemd als horeca cluster. Er zijn verschillende partijen geïnteresseerd in de exploitatie van de Zwarte Silo, maar tot nu is nog geen contract getekend.

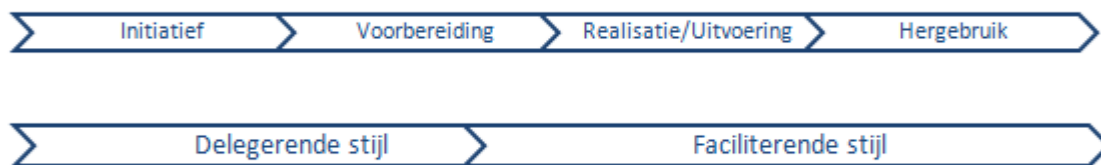
Analyse project Zwarte Silo

Rol gemeente

De gemeente Deventer heeft het initiatief genomen voor de herontwikkeling van de Zwarte Silo door het object te kopen van de vorige eigenaar mengvoederbedrijf ForFarmers. De gemeente heeft vervolgens randvoorwaarden opgesteld voor herontwikkeling en hier een partij gezocht die de Zwarte Silo verder wilde ontwikkelen. De gemeente hanteert hier een delegerende stijl.

De gemeente verkoopt de Zwarte Silo aan BOEI voor € 1. Hiermee verkoopt de gemeente de Zwarte Silo voor een symbolisch bedrag en draagt zij tegelijkertijd de risico's van een groot projectontwikkeling over aan BOEI. De gemeente Deventer ondersteunt BOEI vervolgens tijdens het proces van herontwikkeling met middelen zoals kennis, een bestemmingsplan dat veel ruimte geeft en hulp met regelen van subsidies. De rol van de gemeente verschuift hier naar faciliterende stijl waarin zij BOEI de ruimte geeft om binnen de gestelde wet en regelgeving zelf invulling te geven aan de herontwikkeling. Deze verschuivende rol gedurende het proces is weergegeven in figuur 7.

Figuur 7: projectfasen en gehanteerde bestuursstijl project Zwarte Silo



Rol participant

Bij het proces van herontwikkeling van de Zwarte Silo is BOEI betrokken geweest als belangrijkste participant in verschillende posities zoals adviseur, eigenaar en ontwikkelaar. BOEI heeft in het verleden bij de gemeente Deventer interesse getoond voor herontwikkeling van de Zwarte Silo. De gemeente Deventer vraagt BOEI als adviseur om de economische haalbaarheid van herontwikkeling te onderzoeken.

Naar aanleiding van de economische haalbaarheidstudie wil BOEI zelf als ontwikkelaar graag de Zwarte Silo overnemen van de gemeente Deventer. BOEI koopt de Zwarte Silo voor het symbolisch bedrag van €1, onder de voorwaarde van herontwikkelen tot horeca of bedrijfsruimte. BOEI ontvangt een eenmalige subsidie van € 700.000 van de provincie Overijssel. BOEI neemt met de aankoop de verantwoordelijkheid voor herontwikkeling van de Zwarte Silo op zich, maakt een plan voor herontwikkeling, voert het project zelfstandig uit en brengt zelf financiële en materiële hulpmiddelen in. BOEI vervult vanaf het moment van aankoop de rol van initiatiefnemer.

Initiatiefnemer van het proces

De gemeente Deventer kan gezien worden als belangrijkste initiatiefnemer voor behoud van de Zwarte Silo. Het initiatief komt vanuit provinciale plannen van de provincie Overijssel voor stedelijke ontwikkeling en gemeentelijke plannen voor gebiedsgerichte herontwikkeling van het Havenkwartier. De Zwarte Silo heeft in de plannen de functie van aanjager van gebiedsontwikkeling. De gemeente Deventer heeft vervolgens de Zwarte Silo aangewezen als gemeentelijk monument.

Invloed voor de participant

De invloed van BOEI als participant is zeer groot geweest. BOEI is in een zeer vroeg stadium betrokken geweest.

Inhoudelijke beleidsruimte

De inhoudelijke beleidsvrijheid voor BOEI was groot, doordat het bestemmingsplan voor het Havenkwartier erg veel ruimte gaf voor herontwikkeling. Het lastige hierbij was dat er geen standaard procedures voor toezicht door de gemeente gevolgd konden worden, waardoor er veel

losse besluiten moesten worden genomen. Door de ad hoc besluitvorming van de gemeente waren de kaders vooraf niet altijd bekend.

Inbreng middelen

De gemeente Deventer heeft besloten dat de Zwarte Silo behouden moest blijven en heeft om de mogelijkheden te onderzoeken een economische haalbaarheidsanalyse laten opstellen door BOEI. De gemeente heeft bijgedragen door advies en soepele omgang met vergunning verlening. BOEI heeft de uitvoering van de Zwarte Silo gedaan en een bijdrage van 700.000 euro uit eigen middelen gedaan om het project te realiseren.

Project Spinnerij Oosterveld Enschede

Spinnerij Oosterveld. Rigtersbleek Zandvoort 10 te Enschede

Bouw: 1911. Functie: Spinnerij. Opdrachtgever: Familie Van Heek

Herontwikkeling: 2010. Functie: Bedrijfsruimte voor startende ondernemingen. Opdrachtgever: Gemeente Enschede



Spinnerij Oosterveld (CultureelerfgoedEnschede, 2013).

Spinnerij Oosterveld is een van de laatste overgebleven textiel fabrieken in Enschede. Spinnerij Oosterveld is gebouwd in de periode 1911- 1925 in opdracht van de bekende textielfamilie Van Heek. Het complex is een voormalige garensponnerij en bestaat uit drie bakstenen bouwlagen met een ijzeren constructie. In de fabriek stonden 16.000 spinnen opgesteld. Het complex is door de tijd steeds aangepast en verbouwd om aan nieuwe vraag te voldoen. Eind jaren zestig, tijdens de textielcrisis, is de fabriek gesloten door groeiende concurrentie uit het buitenland. In het gebouw zijn tegenwoordig verwijzingen naar het textiel verleden te zien, zoals zeefdrukken van oude foto's op de ramen en een groot doek bij de entree (ArchitectuurgidsEnschede, 2013; Spinnerijooosterveld, 2013).

Proces: van ruimte naar resultaat: fasen en actoren

Initiatief

De gemeente Enschede heeft eind 2003 besloten dat zij Spinnerij Oosterveld wil kopen om zo een van de weinig overgebleven textiel fabrieken te behouden. Met de aankoop van Spinnerij Oosterveld wil de gemeente een bedrijfsverzamelgebouw realiseren (GemeenteEnschede, 2004; GemeenteraadEnschede, 2012b). Het doel van de gemeente is om het omliggende gebied opnieuw te ontwikkelen als dit financieel-economisch haalbaar is (GemeenteEnschede, 2004).

Vorbereiding

De gemeenteraad besluit eind 2004 tot aankoop van Spinnerij Oosterveld van tuinmeubelfabrikant De Hartman Groep BV, na een markt-, bouwkundig- en financieel haalbaarheidsonderzoek (GemeenteraadEnschede, 2012b). De oelen van de gemeente voor Spinnerij Oosterveld waren: bijdragen aan herontwikkeling van binnenstedelijk bedrijfsterrein Rigtersbleek. Vergroten van laagdrempelige bedrijfsruimte voor startende ondernemers door onder andere flexibele huurcontracten. Behoud van industrieel erfgoed door hergebruik van monument (GemeenteraadEnschede, 2011).

Voor de herontwikkeling is een uitvoeringskrediet door gemeente beschikbaar gesteld van €12.942.730 (GemeenteEnschede, 2004; GemeenteraadEnschede, 2012b). Voor de aankoop worden ook subsidies verkregen van de provincie Overijssel uit stedelijke ontwikkeling, economische structuurversterking en behoud cultureel erfgoed. Daarnaast is gebruik gemaakt van gelden uit het Stedelijk Hart fonds van het economisch stimuleringsprogramma Efro van de Europese Unie (GemeenteEnschede, 2003, 2004). Er is een nieuwe ontwikkelingsvisie voor het gehele

bedrijventerrein Rigttersbleek opgesteld met Spinnerij Oosterveld als centraal punt en als aanjager voor gebiedsontwikkeling (Gemeenteraad Enschede, 2011).

Realisatie/Uitvoering

In de periode 2006 tot 2008 is het gebouw verbouwd tot bedrijfsverzamelgebouw van 95 units. Het Vastgoedbedrijf Enschede is eigenaar van pand. De verbouwing van Spinnerij Oosterveld wordt goedkoop uitgevoerd door de muren onafgewerkte te laten en kale ruimtes op te leveren met een industriële uitstraling (Gemeenteraad Enschede, 2011).

Hergebruik

In 2010 is Spinnerij Oosterveld in gebruik als bedrijfsruimte voor jonge, creatieve bedrijven. Echter door de economische crisis is veel minder vraag naar bedrijfsruimte waardoor de bezettingsgraad van de Spinnerij Oosterveld laag is (Gemeenteraad Enschede, 2012b). Het vestigen van jonge creatieve bedrijven in de Spinnerij Oosterveld wordt gestimuleerd door het Ondernemersloket van de gemeente Enschede (Gemeente Enschede, 2013f).

Het gebouw was tot 2011 verhuurd aan afdeling Economische Zaken van de gemeente Enschede (Gemeenteraad Enschede, 2012b). Hierna heeft het Vastgoed Bedrijf van de gemeente Enschede het beheer en exploitatie overgenomen. Het Vastgoedbedrijf is opgericht voor de realisatie van maatschappelijke doelstellingen en stedelijke ontwikkeling van de gemeente Enschede.

De gemeente Enschede probeert de Spinnerij Oosterveld te verkopen. De verkoop is niet mogelijk door onvoldoende interesse van kopers (Gemeenteraad Enschede, 2011) (Gemeenteraad Enschede, 2012b). Met de kennis van nu zou de gemeente de exploitatie van een bedrijfsverzamelgebouw niet meer zelf oppakken omdat een marktpartij hier beter geschikt voor is (Gemeenteraad Enschede, 2011).

Tijdens raadsvergadering van 4 juni 2012 is een nieuwe toekomstvisie vastgesteld. De gemeenteraad besluit verder te investeren in de Spinnerij Oosterveld door een krediet van €1.250.000 beschikbaar te stellen, voor aanpassingen aan het complex waardoor de mogelijkheden tot verhuur en eventuele latere verkoop toenemen (Gemeenteraad Enschede, 2012a).

Analyse project Spinnerij Oosterveld

Rol gemeente Enschede

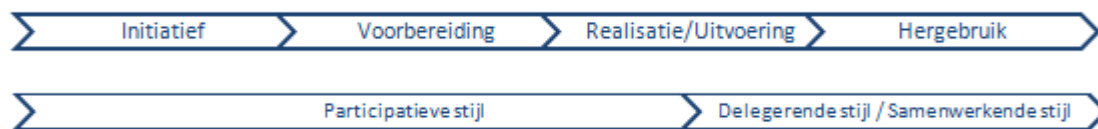
De gemeente heeft in het proces van herontwikkeling van Spinnerij Oosterveld de rol van eigenaar, opdrachtgever, ontwikkelaar en exploitant. Het complex was aangewezen als gemeentelijk monument. De gemeente had drie doelen:

- bijdragen aan herontwikkeling van binnenstedelijk bedrijfsterrein Rigttersbleek;
- vergroten van laagdrempelige bedrijfsruimte voor startende jonge creatieve bedrijven;
- behoud van industrieel erfgoed door hergebruik van een monument.

De gemeente hanteert hier een participatieve rol door alleen advies te vragen aan partijen en verder alles zelf te doen.

Door de economische crisis is er veel minder vraag naar bedrijfsruimte, waardoor de bezettingsgraad van de Spinnerij Oosterveld laag is. De gemeente Enschede probeert de Spinnerij Oosterveld te verkopen, maar dit is niet mogelijk door onvoldoende interesse van kopers. De gemeente besluit vervolgens in 2012 extra in Spinnerij Oosterveld te investeren voor aanpassingen aan het complex, waardoor de mogelijkheden tot verhuur en eventuele latere verkoop toenemen. De gemeente stimuleert jonge creatieve bedrijven om zich in de Spinnerij Oosterveld te vestigen door het aantrekkelijker te maken door aanpassingen aan het gebouw en met flexibele huurcontracten. De rol van de gemeente verschuift steeds meer richting een delegerende of samenwerkende stijl door de mogelijkheid om mee te beslissen over verbetering en de samenwerking met huurders, zie figuur 8.

Figuur 8: projectfasen en gehanteerde bestuursstijl project Spinnerij Oosterveld



Rol participant

Bij het proces van herontwikkeling van Spinnerij Oosterveld waren er geen participanten die een rol hebben gespeeld. Gedurende het gebruik van de Spinnerij Oosterveld kregen de huurders echter steeds meer inspraak om zo gezamenlijk te bekijken op welke manier het complex aantrekkelijker gemaakt kon worden voor hen en andere huurders. De huurders zijn in dit proces de participanten en spelen hier een adviserende rol doordat zij ideeën aan kunnen leveren en kunnen meebeslissen over verbeteringen aan het complex.

Initiatiefnemer van het proces

De gemeente Enschede heeft eind 2003 besloten dat zij Spinnerij Oosterveld wil kopen om zo een van de weinig overgebleven textiel fabrieken te behouden en wil bijdragen aan herontwikkeling van binnenstedelijk bedrijfsterrein Rigtersbleek. Met de aankoop van Spinnerij Oosterveld wil de gemeente een nieuw bedrijfsverzamelgebouw realiseren voor jonge, creatieve bedrijven. De gemeente Enschede is de initiatiefnemer van de herontwikkeling van Spinnerij Oosterveld.

Invloed voor de participant

De huurders van Spinnerij Oosterveld hebben vanaf 2010 invloed gekregen. Door de lage bezettingsgraad is de gemeente gaan kijken hoe Spinnerij Oosterveld aantrekkelijker gemaakt kan worden. De huurders hebben oplossingen aangedragen die vervolgens zijn uitgevoerd, zoals meer ramen voor licht en verbeterde routing.

Inhoudelijke beleidsruimte

De inhoudelijke beleidsruimte kan gezien worden als groot. De gemeente Enschede had alleen zeer globale eisen gesteld aan de herontwikkeling van industrieel erfgoed.

Inbreng middelen door de gemeente

De gemeente heeft in het proces van herontwikkeling veel middelen aangedragen. Van ideeën en standpunten tot de uitvoering. De gemeente Enschede heeft financiële middelen ingebracht met financiering van €12.942.730. Verder heeft de provincie Overijssel subsidies verstrekt voor stedelijke ontwikkeling, economische structuurversterking en behoud cultureel erfgoed. Verder is er gebruik gemaakt van geld uit het Stedelijk Hart fonds, van het economisch stimuleringsprogramma Efro van de Europese Unie.

De gemeente Enschede heeft ook bijgedragen met wetgeving door een nieuwe ontwikkelingsvisie voor geheel bedrijventerrein Rigtersbleek op te stellen met Spinnerij Oosterveld als centraal punt en als aanjager voor gebiedsontwikkeling.

Project TETEM 1

Stroinksbleekweg 16 te Enschede

Bouw: 1915. Functie: dekenfabriek. Opdrachtgever: textielmagnaat H.J. Rozendaal

Herontwikkeling: 2011. Functie: kunstruimte en appartementen. Opdrachtgever: TETEM Kunstruimte en projectontwikkelaar High Garden BV.



TETEM 1. Eigen foto.

TETEM 1 is een mooi opvallend gebouw met zijn lichte betonnen structuur en rode bakstenen in de nieuwe wijk Roombeek. Het gebouw TETEM 1 is in 1915 gebouwd in opdracht van H.J. Rozendaal voor de Twentsche Textiel Maatschappij TETEM. TETEM was onderdeel van het Rozendaal fabriekscomplex en gesitueerd in de wijk Roombeek aan de oude spoorlijn Enschede-Oldenzaal en langs de beek de Roombeek. In de fabriek zijn vooral moltondekens geproduceerd. Tijdens de textielcrisis in 1969, is de TETEM fabriek door groeiende buitenlandse concurrentie gesloten. Op 13 mei 2000 is het gebouw TETEM 1 door de vuurwerkramp beschadigd, waarna het daarna leegstond en verpauperde. De wijk Roombeek werd na de vuurwerkramp helemaal opnieuw opgebouwd en veranderde van een oude fabriekswijk naar een aantrekkelijke woon en cultuurwijk. Door de vuurwerkramp zijn heel veel van de oude textiel fabrieken verloren gegaan, waardoor er besef ontstond om de overblijfselen te bewaren, om zo iets van de rijke Enschedese textielhistorie te behouden. De context voor het TETEM 1 gebouw veranderde daardoor van vervallen fabrieksgebouw naar een interessant object voor herontwikkeling door het textiel karakter. Het oude fabrieksgebouw is in 2011 herontwikkeld naar een expositieruimte voor TETEM Kunstruimte op de begane grond en appartementen op de 2e, 3e en 4e verdieping (Jurg, 2012; TETEM1, 2011).

Omschrijving gebouw

TETEM 1 bestaat uit een betonskelet van vier bouwlagen en heeft een 'raamwerk' van zeven bij drie 'traveeën'. Er zitten grote ramen in de gevel waardoor een duidelijke ritmiek in het gebouw zit. In 2011 is een nieuw ontwerp gemaakt door architectenbureau IAA Architecten.

Proces: van ruimte naar resultaat: fasen en actoren

Initiatief

Cultuurorganisatie Medialab/TETEM Kunstruimte is begin 2010 opzoek naar een gebouw dat past bij de organisatie.

Voorbereiding

Het Oversticht voert in februari 2010 een cultuurhistorische waardestelling voor het TETEM1 gebouw uit. Hierin beschrijven zij dat TETEM 1 vanuit historisch, architectonisch en stedenbouwkundig oogpunt belangrijk is. Dit belang voor behoud en herontwikkeling komt door de vertegenwoordiging van de textielhistorie, de gaafheid van de constructie en bijzondere details en de ligging en samenhang in de wijk Roombeek. Het Oversticht trekt de conclusie dat bij herontwikkeling van TETEM1 de belangrijkste industriële en constructieve elementen zoals het betonskelet, behouden en zichtbaar moeten blijven. De beleving van het object moet licht, sober, functioneel en open worden. De organisatie TETEM Kunstruimte richt een adviesraad op om kennis en ervaring te betrekken bij ontwikkelproces. Hiervoor zijn specialisten aangetrokken met een achtergrond in onder andere vastgoed ontwikkeling, hergebruik van industrieel erfgoed, particulier opdrachtgeverschap, stedenbouwkunde en omgevingspsychologie. Verder ondersteunde de gemeente Enschede het project door middel van kennis en kunde op het gebied van samenhang op gebouw niveau tussen alle functies en juridische zaken.

In maart 2010 besluit het college van burgemeester en wethouders dat de gemeente Enschede een eenmalige subsidie van €1.270.000 verleend aan de organisatie Medialab Enschede voor de aankoop van de benedenverdieping van het gebouw TETEM 1. Het doel is om een culturele hotspot creëren samen met de ARTEZ Kunstacademia op het oude TETEM complex. De subsidie wordt betaald uit de gelden bedoeld voor heropbouw van de wijk Roombeek na de vuurwerkramp (Gemeente Enschede, 2010b).

Project ontwikkelaar High Garden is eigenaar van gebouw TETEM 1. TETEM Kunstruimte koopt driekwart van de begane grond. De project ontwikkelaar gebruikt de kunstruimte als aanjager van ontwikkeling van het gehele gebouw. Met de kunstruimte als achtergrond is gezocht naar een bestemming voor de rest van het gebouw; dit zijn appartementen en penthouses geworden.

Realisatie/uitvoering

Bij de herontwikkeling van TETEM 1 is er gekozen om alle eindgebruikers van TETEM Kunstruimte te betrekken in de herontwikkeling van het gebouw. Hierdoor is er veel draagvlak voor keuzes, zijn er na de oplevering minder aanpassingen nodig voor uiteindelijk gebruik en hebben de eindgebruikers invloed op bouw- en beheerskosten.

Hergebruik

In de zomer van 2011 is de begane grond van TETEM 1 opgeleverd aan TETEM Kunstruimte en op 1 september 2011 is de ruimte in gebruik genomen. Op dit moment zijn er wisselende tentoonstellingen in TETEM 1, worden er evenementen gehouden en wordt er cultuur onderwijs gegeven (Jurg, 2012).

Analyse project TETEM 1

Rol gemeente

De gemeente Enschede wil de wijk Roombeek na de vuurwerkramp weer helemaal opnieuw opbouwen en een aantrekkelijke woon- en cultuurwijk realiseren. Het doel is om een culturele hotspot te creëren op het oude TETEM complex. Een ruimte voor cultuurorganisatie

Medialab/TETEM Kunstruimte past hier goed in. Het college van burgemeester en wethouders verleent een eenmalige subsidie van €1.270.000 aan organisatie Medialab Enschede voor de aankoop van de benedenverdieping van het gebouw. De gemeente hanteert een delegerende stijl in het begin van het proces door TETEM1 aan te wijzen als culturele hotspot. Vervolgens verschuift de rol van de gemeente gedurende het herontwikkelingsproces door bijdrage van middelen steeds meer richting faciliteren., zie figuur 9.

Figuur 9: projectfasen en gehanteerde bestuursstijl project TETEM 1



Rol participant

Bij de herontwikkeling van TETEM 1 zijn cultuurorganisatie Medialab/TETEM Kunstruimte, projectontwikkelaar High Garden, Adviesraad TETEM Kunstruimte en adviesbureau Het Oversticht betrokken.

Cultuurorganisatie Medialab is op zoek naar een gebouw dat past bij de organisatie. De komst van de Medialab naar het TETEM 1 gebouw heeft een aanjagende functie voor herontwikkeling van het gehele gebouw. Cultuurorganisatie Medialab is initiator van de herontwikkeling van TETEM 1. Voor de herontwikkeling van TETEM 1 richt Cultuurorganisatie Medialab/TETEM Kunstruimte een adviesraad op, om over de benodigde kennis te kunnen beschikken.

Het Oversticht voert een cultuurhistorische waardestelling voor het gebouw uit. TETEM 1 is vanuit historisch, architectonisch en stedenbouwkundig oogpunt belangrijk voor behoud. Het Oversticht heeft hier een adviserende rol hier door de kennis bijdrage.

Projectontwikkelaar High Garden is eigenaar van gebouw TETEM 1 en wil het gebouw graag ontwikkelen. Door de interesse van Cultuurorganisatie Medialab/TETEM Kunstruimte ontstaat er momentum voor herontwikkeling van gebouw. High Garden verkoopt driekwart van de begane grond aan TETEM Kunstruimte onder voorwaarde dat het gehele gebouw herontwikkeld wordt. De Kunstruimte wordt nu aanjager van ontwikkeling van het gehele gebouw.

Initiatiefnemer van het proces

De gemeente Enschede heeft als doelstelling de wijk Roombeek na de vuurwerkcramp weer helemaal opnieuw op te bouwen. Veel van de oude textiel fabrieken zijn vernietigd door de ramp. Door het grote verlies ontstond besef om de overblijfselen te bewaren, om zo iets van de rijke Enschedese textielhistorie te behouden. Met het besef om textieloverblijfselen te behouden, verandert de context voor TETEM1 van vervallen fabrieksgebouw, naar een interessant object voor herontwikkeling. Projectontwikkelaar High Garden besluit tot herontwikkeling van het TETEM 1 gebouw met de bouw van commerciële ruimten en appartementen. Cultuurorganisatie Medialab/TETEM Kunstruimte is op zoek naar een gebouw dat past bij de organisatie; uiteindelijk komen zij uit bij de benedenverdieping van het TETEM 1 gebouw.

Invloed participant

Alle eindgebruikers van TETEM Kunstruimte zijn gedurende het gehele proces van herontwikkeling actief betrokken geweest. Door deze betrokkenheid hadden participanten veel invloed op de uiteindelijke oplevering en hadden zij invloed op bouw- en beheerskosten. Door de grote invloed was er veel betrokkenheid en draagvlak voor keuzes die gemaakt moesten.

Inhoudelijke beleidsruimte

De inhoudelijke beleidsruimte kan men zien als groot, omdat de gemeente Enschede alleen zeer globale eisen stelde aan de herontwikkeling van industrieel erfgoed.

Inbreng middelen

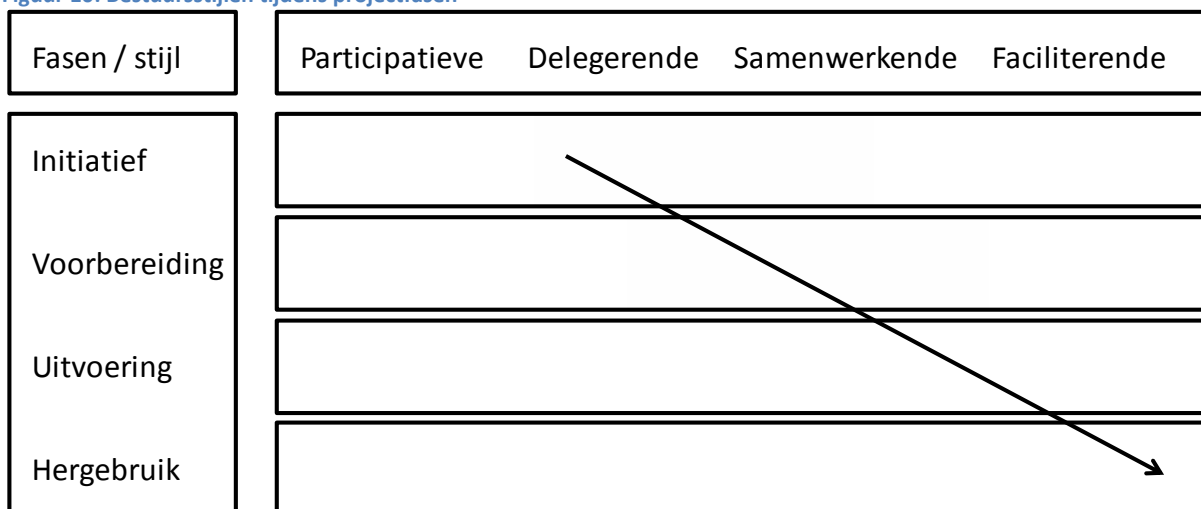
De gemeente Enschede verleent een eenmalige subsidie van € 1.270.000 aan de organisatie Medialab Enschede voor de aankoop van de benedenverdieping van het gebouw TETEM 1. De gemeente draagt kennis en kunde bij op het gebied van projectmanagement en vergunningen.

Het Oversticht draagt kennis bij door een cultuurhistorisch onderzoek te doen naar de waardestelling van het TETEM 1 gebouw. Projectontwikkelaar High Garden heeft de financiën voor de herontwikkeling van het TETEM 1 gebouw. TETEM Kunstruimte draagt kennis bij door een adviesraad op te richten.

Conclusie bestuursstijlen tijdens projecten

Bij de onderzochte projecten van herontwikkeling: de Zwarte Silo, Spinnerij Oosterveld en TETEM1, is een richting te herkennen in de rol die de gemeenten Enschede en Deventer hanteren tijdens de verschillende fasen van de projecten. In de beginfase van de projecten is vaak een duidelijk delegerende rol te herkennen, omdat de gemeenten het belangrijk vinden dat een project wordt uitgevoerd. Later in het project proberen de gemeenten Enschede en Deventer het initiatief steeds meer aan andere actoren over te laten. De rol verschuift van een sturende rol, naar een rol waarin de andere actoren veel eigen inbreng en vrijheid krijgen. De gemeenten werken samen of ondersteunen tijdens de uitvoerings- en hergebruik fasen van het proces van herontwikkeling. Dit is te zien in het figuur 10. De gehanteerde bestuursstijl door gemeenten is hier donker gekleurd. Tijdens deze projecten was er altijd sprake is van kenmerken van een bestuursstijl en geen absolute scheidingen. De in elkaar overgaande bestuursstijlen zijn weergegeven door de stijlen licht in elkaar door te laten lopen.

Figuur 10: Bestuursstijlen tijdens projectfasen



In de drie onderzochte projecten is een duidelijk beeld te zien in gehanteerde bestuursstijlen van gemeenten bij In. Gedurende het project verschuift de rol van de gemeente van een delegerende stijl naar steeds interactieve rollen, om te eindigen bij een samenwerkende of faciliterende rol.

Conclusie

Veel mensen en organisaties vinden industrieel erfgoed waardevol. Dit komt door de belangrijke economische, sociale en culturele waarde die deze monumenten vertegenwoordigen. Op dit moment wordt veel industrieel erfgoed bedreigd door verloedering en verval, doordat de oorspronkelijke functie is weggevallen. Door de achteruitgang van de fysieke staat verdwijnt er steeds meer erfgoed, of is het lastig objecten te behouden voor de toekomst.

Om de achteruitgang in de fysieke staat van monumenten tegen te gaan en deze monumenten voor de toekomst te bewaren, zoekt het Rijk, provincie, gemeenten en andere partijen naar nieuwe bestemmingen. Het proces om oude gebouwen een nieuwe functie te geven wordt herontwikkeling genoemd. Omdat gemeenten waarschijnlijk de grootste invloed kunnen uitoefenen, én profiteren van de bijdragen aan een aantrekkelijke leefomgeving en sterke identiteit is de rol van gemeenten onderzocht. De onderzoeksvraag vloeit hieruit voort: *Welke bestuursstijlen hanteren de gemeenten Enschede en Deventer op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed, en is er sprake van een consistente stijlkeuze?*

Pröpper & Steenbeek presenteren vier relevante bestuursstijlen om het proces van herontwikkeling van industrieel erfgoed te onderzoeken. Dit zijn de vier interactieve bestuursstijlen: de participatieve, delegerende, samenwerkende en faciliterende stijl.

Vooraf werden duidelijke verschillen in gehanteerde bestuursstijl verwacht tussen de verschillende gemeenten. Op grond van een korte verkenning was de verwachting dat in Enschede een sterk sturende stijl werd gehanteerd en in Deventer een samenwerkende stijl. Deze verschillen zijn in het beleid op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed echter niet aanwezig. Dit komt door de verplichtingen voor het gemeentelijk beleid, die opgelegd zijn door het Rijksbeleid. Binnen de verplichtingen en taken vanuit Monumentenwet 1988 en Modernisering Monumentenzorg past alleen een faciliterende, samenwerkende en delegerende bestuursstijl voor gemeenten om hier goed uitvoering aan te geven. Binnen deze drie bestuursstijlen hebben participanten de rol van initiatiefnemer, samenwerkingspartner of medebeslisser. Het initiatief ligt bij het bestuur of de participant. In alle gevallen is er invloed en beleidsruimte voor betrokken partijen.

Het beleid van de provincie Overijssel zorgt vooral voor stimulerende prikkels om gebiedsgericht beleid te voeren, door middel van beleidseisen en gerichte eisen aan subsidies.

De gemeenten Enschede en Deventer kenmerken zich door de waarde, die monumenten en industrieel erfgoed voor de stad betekenen, te erkennen. Zij proberen beide initiatieven vanuit de maatschappij te stimuleren en te ondersteunen. Participanten vervullen hierbij de rol van (mede)initiatiefnemer, (gedeelde)probleemeigenaar en hebben invloed op het beleid van gemeenten.

Het zelf niet kunnen of willen beschikken over alle middelen noopt gemeenten tot samenwerken om gezamenlijke doelen te bereiken. De gemeenten proberen daarom de beperkte middelen die zij bezitten, zoals kennis, mensenkracht, subsidie en soepele wetgeving zo goed mogelijk in te zetten. Opmerkelijk hierbij is dat de inzet van middelen door gemeente onafhankelijk lijkt van politieke afwegingen door het zittende college en vooral bepaald wordt door de economische situatie.

Het Rijks- en provinciaal beleid dwingen tot interactief beleid. Daarnaast zoekt men op dit moment, in de monumentenwereld naar de passende manieren om erfgoed te behouden en te herontwikkelen. De kennis die er is wordt uitgewisseld en er wordt veel gewerkt met 'best practices'. Deze redenen zorgen er samen voor dat elke aanpak naar een samenwerkende of faciliterende stijl convergeert. De bestuursstijlen in Enschede en Deventer lijken hierdoor sterk op elkaar.

Alhoewel de gehanteerde bestuursstijl in Enschede en Deventer sterk op elkaar lijkt, kunnen ze eigenlijk niet goed met elkaar vergeleken worden door de grote verschillen in historische

achtergrond en toevallige gebeurtenissen, zoals de stadsbrand van 1862 in Enschede, de vuurwerkramp, of het protest tegen aanwijzing van vernieuwingsgebieden in Deventer.

De gemeenten Enschede en Deventer geven industrieel erfgoed een centrale plaats in gebiedsontwikkeling. Monumenten functioneren binnen de drie onderzochte projecten als aanjager voor gebiedsontwikkeling. Door de waarde die industriële monumenten vertegenwoordigen vormen zij een versterking van de leefomgeving.

In het begin van projecten spelen de gemeenten Enschede en Deventer vaak een korte periode een sturende rol door initiatief te nemen voor herontwikkeling. Deze sturende rol wordt gehanteerd omdat Enschede en Deventer het belang van herontwikkeling in die gevallen te groot vinden, om passief te wachten op initiatief van andere partijen. Deze sturende rol is zichtbaar in onder andere planvorming, subsidies, of erkenning van een object als monument. In volgende fasen van projecten wordt de actieve voortrekkers rol overgedragen aan andere partijen.

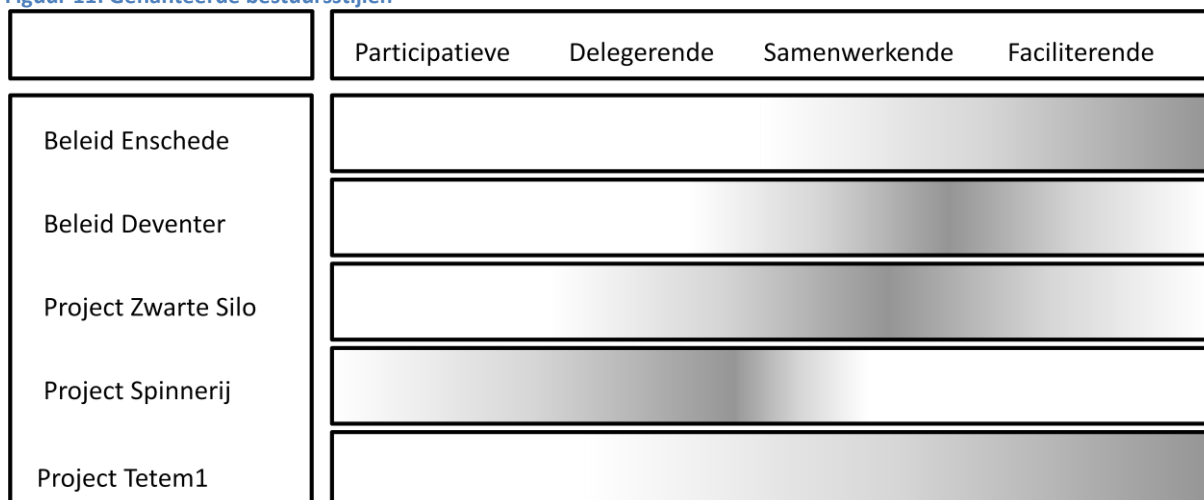
Het verschil in de gehanteerde bestuursstijl is in de praktijk bij de onderzochte projecten zichtbaar. Bij het project de Zwarte Silo in Deventer gaat de delegerende stijl van de gemeente Deventer gedurende voorbereidingsfase over in een faciliterende stijl waarbij zij andere partijen alleen nog ondersteunt.

De gemeente Enschede toont na de vuurwerkramp initiatief voor herontwikkeling, door duidelijk te benoemen dat zij TETEM 1 wil behouden om zijn waardevolle textielachtergrond. Tijdens de voorbereidingsfase verschuift de delegerende rol van de gemeente naar een faciliterende stijl, waarbij zij andere partijen alleen nog adviseert over projectmanagement en wet- en regelgeving.

Tijdens het project Spinnerij Oosterveld verschuift de participatieve stijl naar een delegerende en samenwerkende bestuursstijl voor de gemeente Enschede. De gemeente Enschede had aan het begin van het project een faciliterende rol voor zichzelf bedacht, maar door de economische crisis is er geen vraag vanuit de markt om het bedrijfsverzamelgebouw te kopen. Hierdoor is de gemeente nog steeds eigenaar, ontwikkelaar en exploitant van de Spinnerij Oosterveld.

De door Pröpper & Steenbeek gepresenteerde bestuursstijlen zijn theoretisch sterk door een goede conceptualisatie, maar blijken in de praktijk niet altijd toepasbaar doordat in het beleid van gemeenten en bij de projecten stijlen tegelijkertijd optreden of vloeiend in elkaar doorlopen. Kenmerken wijzen naar meerdere stijlen waardoor het lastig is een duidelijk onderscheid te maken tussen stijlen. Om deze reden zijn de stijlen ook weergegeven door deze in elkaar over te laten lopen.

Figuur 11: Gehanteerde bestuursstijlen



Op basis van de analyse kan geconcludeerd worden dat de gemeente Enschede een faciliterende stijl hanteert en de gemeente Deventer een samenwerkende of faciliterende bestuursstijl. In de

voorbereidingsfase van een project nemen Enschede en Deventer vaak initiatief voor herontwikkeling, waardoor er binnen de faciliterende en samenwerkende stijl ook duidelijke delegerende kenmerken terug te zien zijn. De gehanteerde bestuursstijlen van de gemeenten in het proces van herontwikkeling van industrieel erfgoed zijn weergegeven in figuur 11. De Gemeenten Enschede en Deventer kennen een consistente stijlkeuze en kiezen bij een nieuw project vaak voor dezelfde stijl gebaseerd op eerdere ervaringen.

Verwijzingen

- ArchitectuurgidsEnschede. (2013). Spinnerij Oosterveld Retrieved 2013-12-05, 2013, from <http://architectuurgidsenschede.nl/Objecten/Spinnerij%20Oosterveld/index.html>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Babbie, R. (2010). *The Practice of Social Research*: Wadsworth Publishing Company.
- Bekkers, V. J. J. M. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag: Lemma.
- BOEI. (2013a). De Zwarte Silo Retrieved 11-06-2013, 2013, from http://www.boei.nl/projects/view/72/de_zwarte_silo/view:list/city:Deventer/
- BOEI. (2013b). Wat is industrieel erfgoed Retrieved 26-04-2013, 2013, from <http://www.boei.nl/paginas/view/7>
- Boers, G. (2013, 2013-09-19). [Interview Gerrie Boers beleidsadviseur bij Gemeente Enschede cultuurhistorie en archeologie].
- Bont, N. (2009). *Monumentenzorg 2.0 Oude gebouwen, nieuwe bestemmingen*.
- CultureelerfgoedEnschede. (2013). Spinnerij Oosterveld 2013 Retrieved 2014-04-14, from <http://cultureelerfgoedenschede.nl/monumenten/industrieel-erfgoed/spinnerij-oosterveld.html>
- Falser, M. (2001). *Industrial Heritage Analysis*. Retrieved from <http://whc.unesco.org/archive/ind-study01.pdf>.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- FIEN. (2013). *Wat is industrieel erfgoed*. Federatie Industrieel Erfgoed Nederland (FIEN) Retrieved from <http://www.industrieel-erfgoed.nl/>.
- GemeenteDeventer. (2013). *Nota Koersdocument Ruimtelijk Erfgoed*. Deventer: Gemeente Deventer, CollegeB&W Retrieved from <http://www.deventer.nl/besturen/bestuurs-raadsinformatie/b-w/b-w-notas-openbaar/2012/675665-re-nota-koersdocument-ruimtelijk-erfgoed.pdf>.
- GemeenteEnschede. (2003). *Nieuwsbrief van het Europese Programma Stedelijk Hart Enschede*. Enschede: Gemeente Enschede.
- GemeenteEnschede. (2004). *Kredietaanvraag Spinnerij Oosterveld*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Monumentenverordening Enschede 2010 (2010a).
- GemeenteEnschede. (2010b). Subsidie Medialab Enschede voor nieuwe huisvesting, *Gemeente Nieuws*. Retrieved from <http://www.enschede.nl/repository/05853/#.Up9F1tLuLp8>
- GemeenteEnschede. (2012). *Erfgoed 21; Beleidsnota Monumenten en erfgoed*. College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Enschede Retrieved from 16396_ bijlage 2 - Beleidsnota Erfgoed 21.pdf.
- GemeenteEnschede. (2013a). Beschermd monumenten Retrieved 2013-11-27, 2013, from <https://dloket.enschede.nl/loketburgers/pdc/27550>
- GemeenteEnschede. (2013b). Monumenten Retrieved 2013-11-27, 2013, from <https://dloket.enschede.nl/loketburgers/pdc/27549;jsessionid=E3FE7BF29C4AD968F65D79B50D3B3497>
- GemeenteEnschede. (2013c). Monumentenlijst Enschede. In G. G. Enschede (Ed.). Enschede: Gemeente Enschede.
- GemeenteEnschede. (2013d). Monumentenloket Retrieved 2013-11-27, 2013, from <https://dloket.enschede.nl/loketburgers/pdc/27575>
- GemeenteEnschede. (2013e). Monumentensubsidies Retrieved 2013-11-27, 2013, from <https://dloket.enschede.nl/loketburgers/pdc/27570>
- GemeenteEnschede. (2013f). Spinnerij Oosterveld Enschede. *Ondernemen. Ondernemers. Vestigingslocaties. Spinnerij Oosterveld* Retrieved 2013-12-05, 2013, from <http://ondernemen.enschede.nl/vestiging/spinnerijooosterveld/#>

- Gemeenteraad Enschede. (2004). *Welstandsnota Enschede: Bouwen aan identiteit*. Amsterdam: Gemeente Enschede Retrieved from http://www.enschede.nl/loketten/lokettensubsectie/19Industriele_complexen.pdf.
- Gemeenteraad Enschede. (2011). *Toekomst Spinnerij Oosterveld*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeenteraad Enschede. (2012a). *Besluitenlijst raadsvergadering 4 juni 2012*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeenteraad Enschede. (2012b). *Investeren in de toekomst van Spinnerij Oosterveld*. Enschede: Gemeente Enschede Retrieved from 16088__raadsvoorstel_spinnerij.pdf.
- Haer, B. (2013, 2013-10-07). [Interview met Bert Haer ambtenaar Monumentenloket gemeente Enschede].
- Heijden, J. v. d., Mark, L. v. d., Meiresonne, A., & Zuylen, J. (2007). Help! een burgerinitiatief. [Government publication]. *InAxis Commissie innovatie openbaar bestuur*.
- Jochems, R. (2006, 03-2006). Industrieel erfgoed brengt identiteit; gebouwde wortels van roestig staal. *Bedrijventerrein, 03*.
- Jurg, W. (2012). *Afronding Subsidie 4; TETEM Kunstruimte*. Enschede: TETEM Kunstruimte.
- Kilic, M. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?* Twynstra en Gudde. Amersfoort. Retrieved from http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/IAMB_PUB_DerdeGenBurgerparticipatie.pdf
- Monumentendag, S. O. (2014). Open Monumentendag Retrieved 20140106, 2014, from <http://www.openmonumentendag.nl/>
- Monumenten Gemeenten. (2013). Aangesloten gemeenten bij Federatie Grote Monumenten Gemeenten Retrieved 2013-11-23, 2013, from <http://monumentengemeenten.nl/aangesloten-gemeenten/>
- Plasterk, R. H. A. (2008). *Visie op de modernisering van de monumentenzorg; Een lust, geen last*. . Den Haag: Retrieved from <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbestanden%2Fdocumenten-en-publicaties%2Fnotas%2F2008%2F12%2F04%2Fvisie-modernisering-monumentenzorg%2Fvisie-modernisering-monumentenzorg.pdf&ei=Nn9qUpugH9HIOAW8koC4Bw&usq=AFQjCNG6IDI1A4FXFX8Nfx1QFbSdSP9pog&sig2=qQPe2dDZN9fkgLRSltpOw&bvm=bv.55123115.d.d2k&cad=rja>.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1998). Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. *bestuurskunde, 7*(7), 292-301.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussem: Coutinho.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* (2 ed.). Bussum: Coutinho.
- Provincie Overijssel. (2012a). Databank Overijssel. In CBS (Ed.). Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2012b). *Industrieel en agrarisch erfgoed*. Retrieved from <http://www.overijssel.nl/thema's/cultuur/archiefmap-cultuur/erfgoed-musea/cultureel-erfgoed/industrieel>.
- Provincie Overijssel. (2013a). Cultureel erfgoed Retrieved 2013-11-21, 2013, from <http://www.overijssel.nl/thema's/cultuur/cultureel-erfgoed/>
- Provincie Overijssel. (2013b). Herbestemming cultureel erfgoed, subsidie Retrieved 2013-11-27, 2013, from <http://www.overijssel.nl/loket/subsidies/subsidies-thema/@178215/herbestemming/>
- Provincie Overijssel. (2013c). Herbestemming cultureel erfgoed, subsidie Retrieved 2013-11-21, 2013, from <http://www.overijssel.nl/thema's/cultuur/cultureel-erfgoed/restauratie/@178215/herbestemming/>
- Provincie Overijssel. (2013d). Restauratie en herbestemmen Retrieved 2013-11-21, 2013, from <http://www.overijssel.nl/thema's/cultuur/cultureel-erfgoed/restauratie/>

- ProvincieOverijssel. (2013e). Restauratie rijksmonumenten, subsidie Retrieved 2013-11-21, 2013, from <http://www.overijssel.nl/thema's/cultuur/cultureel-erfgoed/restauratie/@178213/restauratie/>
- RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed. (2011). *Kiezen voor karakter, Visie Erfgoed en Ruimte (VER)*. Den Haag: Retrieved from <http://www.cultureelerfgoed.nl/sites/default/files/documenten/downloads/beleidsvisie-kiezen-voor-karakter%5B1%5D.pdf>.
- RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed. (2013a, 18-04-2013). Minister Bussemaker: extra subsidie voor herbestemming, Press release, *Cultureel Erfgoed*, p. 1. Retrieved from <http://www.cultureelerfgoed.nl/actueel/persberichten/minister-bussemaker-extra-subsidie-voor-herbestemming>
- RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed. (2013b). Modernisering Monumentenzorg (MoMo). *Wettelijk en bestuurlijk kader; Rijk en erfgoed* Retrieved 2013-11-20, 2013, from <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedruimte/wettelijk-en-bestuurlijk-kader/rijk-erfgoed/modernisering-monumenten>
- RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed. (2013c). Monumentenwet. *Wettelijk en bestuurlijk kader; Rijk en erfgoed* Retrieved 2013-11-20, 2013, from <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedruimte/wettelijk-en-bestuurlijk-kader/rijk-erfgoed/monumentenwet-1988>
- RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed. (2013d). Stimulering Herbestemmign Monumenten Retrieved 2013-9-25, 2013, from <http://www.cultureelerfgoed.nl/Monumenten/Subsidie/Subsidieregeling-stimulering-herbestemming-monumenten>
- RijksdienstvoorhetCultureelErfgoed. (2013e). Visie Erfgoed en Ruimte. *Wettelijk en bestuurlijk kader; Rijk en erfgoed* Retrieved 2013-11-20, 2013, from <http://www.cultureelerfgoed.nl/handreikingerfgoedruimte/handreiking/wettelijk-en-bestuurlijk-kader/rijk-erfgoed/visie-erfgoed-en->
- Rijksoverheid. (2014). Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten Retrieved 2014-01-03, 2014, from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168. doi: 10.1007/bf00136406
- SIED. (2013, 2013-09). Drie generaties architecten Van Harte(n); Van Harte(n) aanbevolen. *Nijvertijd*, 30, 16.
- Spinnerijooosterveld. (2013). Spinnerij Oosterveld Retrieved 2013-12-05, 2013, from <http://www.spinnerijooosterveld.nl/>
- Monumentenwet 1988 (1988).
- Steenhuis, M., & Meurs, P. (2011). *Herbestemming in Nederland; Nieuw gebruik van stad en land*. Rotterdam: NAI Uitgevers ism Nationaal Programma Herbestemming.
- TETEM1. (2011). Dekenfabriek Retrieved 2013-12-04, 2013, from <http://www.tetem1.nl/dekenfabriek/>
- TICCIH. (2003). The Nizhny Tagil Charter For The Industrial Heritage July. Retrieved 26-04-2013, 2013
- UniversiteitLeiden. (2013). Lexicon van Methode en Technieken van Psychologisch onderzoek Retrieved 16-05, 2013, from <http://www.leidenuniv.nl/fsw/psychologielexicon/index.htm>
- Wesemael, P. v. (2009, 3-04-2009). De vitaliteit van het alledaagse; Industrieel erfgoed, herbestemming en identiteitsvorming, Speech, *INBO*. Retrieved from <http://www.inbo.com/SiteCollectionDocuments/Nieuwsberichten/PDF/Toespraak%20Industrieel%20erfgoed.pdf>

Bijlages

A. Typeringen van bestuurstijlen

Gemeenten kunnen binnen de samenwerking met andere partijen verschillende interactieve bestuurstijlen aannemen; dit zijn de faciliterende, samenwerkende, delegerende en participatieve stijl. Deze bestuurstijlen kunnen getypeerd worden aan de hand van een aantal kenmerken: initiatief, invloed, inhoudelijke beleidsruimte, moment van invloed, rol van de participant en inbreng van middelen door de participant (Pröpper & Steenbeek, 2001). Bovengenoemde kenmerken zullen kort behandeld worden.

Initiatief is het eerste kenmerk waarmee de bestuurstijlen gekarakteriseerd kunnen worden. Bij de facilitaire rol door het bestuur heeft participant initiatief genomen. Bij de samenwerkende bestuurstijl is het bestuur mede-initiatiefnemer en zijn alle initiatiefnemers gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid. Delegerende stijl neemt het bestuur initiatief en stellen zij de randvoorwaarden op en is de participant medebeslisser voor de verdere invulling van het beleid. Binnen de overige stijlen staat het beleid van het bestuur centraal.

De invloed op het beleid voor de participant is het grootste bij de faciliterende stijl en het laagst bij de gesloten autoritaire bestuurstijl. Bij de faciliterende, samenwerkende en delegerende stijl hebben de participanten inbreng bij het besluitvormingsproces. Bij de faciliterende stijl beslist de participant, samenwerkende stijl wordt er gezamenlijk besloten en bij delegerende stijl is er ruimte om mee te beslissen over beleid.

De inhoudelijke beleidsruimte voor participanten is groter des te hoger de stijl op de participatieladder. Binnen de faciliterende, samenwerkende, delegerende en participatieve stijl is er alle ruimte gedurende het beleidsproces voor participanten voor inbreng van alternatieven. Bij de consultatieve stijl wordt er om een mening gevraagd over één voorstel.

Binnen alle bestuurstijlen kan de participant een mate van invloed uitoefenen.

De rol van de participant is initiatiefnemer bij de faciliterende stijl, samenwerkingspartner bij de samenwerkende stijl, medebeslisser bij de delegerende stijl, adviseur voor de participatieve en consultatieve stijl, doelgroep van onderzoek of voorlichting bij de open autoritaire stijl. Binnen de autoritaire stijl is er geen rol voor een participant.

De consultatieve en participatieve stijl bestaat uit inbreng van ideeën en opvattingen. Bij de delegerende stijl kan de participant ideeën inbrengen en mede uitvoering geven aan het beleid. Binnen de faciliterende en samenwerkende stijl kan er ook inbreng zijn van financiële en materiële middelen door participanten.

Samenwerking is de manier waarop verschillende actoren gezamenlijk het beleidsprobleem proberen op te lossen.

De vuistregel hierbij is dat de bestuurstijl(en) aansluit bij de beleidsituatie. De keuze van een bestuurstijl door de gemeente is afhankelijk van de kenmerken van de beleidsituatie. Bij voorkeur wordt de stijl gekozen samenspraak met participanten (Pröpper & Steenbeek, 2001).

B. Transcript telefonisch interview R. Postma

Naam: R. Postma
Functie: Projectmanager bij BOEI voor de Zwarte Silo te Deventer
Datum: 3 oktober 2013
Duur interview: 13.45 tot 14.15 uur

Introductie: voor mijn bacheloropdracht onderzoek naar de rol (bestuursstijlen) van gemeenten bij de herontwikkeling van industrieel erfgoed, onderzoek ik een aantal projecten waarin oud industriële gebouwen een nieuwe functie krijgen. De Zwarte Silo in Deventer is een relevant project voor mijn onderzoek, omdat dit een duidelijk voorbeeld is van herontwikkeling van een oud industrieel gebouw naar een nieuwe levensvatbare bestemming. Het herontwikkelingsproces rond de Zwarte Silo lijkt mij daarnaast zeer interessant. Ik ben voor mijn onderzoek vooral benieuwd hoe het proces van herontwikkeling rond De Zwarte Silo eruit zag. Hoe is het project tot stand gekomen, welke partijen waren betrokken en hoe werkten zij samen?

De gemeente Deventer heeft de Zwarte Silo verworven van de vorige eigenaar For Farmers. De Zwarte Silo was op dat moment officieel geen Rijks- of gemeentelijk monument. De Zwarte Silo stond genomineerd om als monument erkend te worden. BOEI heeft in ver verleden interesse getoond in de Zwarte Silo [dit is toen niet doorgegaan, vanwege te weinig financiële middelen]. De gemeente [wist van de interesse van BOEI in de Zwarte Silo] heeft BOEI benaderd of zij interesse had in ontwikkeling van de Zwarte Silo naar een nieuwe bestemming, zodat de Zwarte Silo bewaard kon blijven. BOEI heeft toen onderzoek gedaan naar de waarde van de Zwarte Silo, de waarde bedroeg op dat moment negatief €1 miljoen. De huurwaarde dekte niet de kosten van restauratie.

Welke rol heeft de gemeente gespeeld?

De gemeente is aanjager van het project van de Zwarte Silo geweest door te besluiten dat de Zwarte Silo bewaard moest blijven en dit gebouw van ForFarmers te kopen. BOEI heeft de Zwarte Silo vervolgens voor symbolische €1 overgenomen van de gemeente Deventer. De gemeente leverde samen met de provincie Overijssel een eenmalige subsidie voor de restauratie van het gebouw.

Hoe zag de rol van de gemeente Deventer eruit rondom herontwikkeling van de Zwarte Silo?

De rol van de gemeente was het mede mogelijk maken van dit project, door middel van een subsidie voor de restauratie, zodat BOEI het project rendabel kon uitvoeren.

Bij het project de Zwarte Silo waren vooral de bestuurders, gemeenteraad en wethouder, enthousiast en steunden zij het project. Vanuit de culturele waarde en herkenbaarheid die de Zwarte Silo heeft. Ambtenaren van de gemeente Deventer waren vanuit financieel oogpunt tegen.

Uiteindelijk heeft de provincie een eenmalige subsidie gegeven voor restauratie.

Voor de Zwarte Silo was er een bestemmingsplan dat veel ruimte bood. In het bestemmingsplan stond alleen enkele eisen wat er niet mocht in plaats van een duidelijk gespecificeerde beschrijving wat er wel moest komen. Het bestemmingsplan heeft BOEI veel ruimte en mogelijkheden gegeven, maar was tegelijkertijd lastig voor ambtenaren, omdat geen specifieke regels waren gesteld waaraan het project diende te voldoen. Er was wel een goede communicatie met de projectleider van het Havenkwartier [Dennis Laing].

Het project de Zwarte Silo is uiteindelijk een volledig zelfstandig uitgevoerd project van BOEI. Er is gezocht naar nieuwe functies voor het gebouw en welke gebruikers/huurders daar bij passen. De gemeente was nodig om herbestemming voor het Havenkwartier mogelijk te maken. De gemeente heeft partijen mogelijkheden gegeven voor herontwikkeling van het Havenkwartier door minder regels te stellen dan gebruikelijk in het bestemmingsplan voor vergelijkbare projecten.

Uiteindelijk past het gehele Zwarte Silo project binnen het van te voren opgestelde budget.

Hoe was de samenwerking en communicatie met gemeente en andere partijen?

BOEI heeft door de koop van de Zwarte Silo, van de gemeente, alle risico's op zich genomen. In de praktijk blijkt dat de gemeente Deventer machtiger is en dat er sprake van een ongelijke positie tussen BOEI en de gemeente Deventer. Deze ongelijkheid komt doordat de gemeente vergunningen verleent die de ontwikkelaar in een afwachtende positie dwingt. Deze ongelijkheid is te voorkomen door bij de start van een project duidelijke afspraken te maken en vast te leggen. Dit voorkomt dat tijdens het proces de verhoudingen steeds verschuiven.

BOEI investeert zelf in de Zwarte Silo. BOEI kan investeren met financiering van verschillende partijen. BOEI bezit veel kennis op het gebied van herontwikkeling en heeft bijna alle kennis zelf in huis. BOEI bestaat uit een kleine vaste kern van bestuur en secretariaat met daar omheen een schil van projectleiders. Daar buiten is een lossere schil van hoogwaardige specialisten en adviseurs op verschillende gebieden die naar behoefte bij projecten betrokken zijn. Door deze structuur is BOEI een uiterst flexibele organisatie en kan zij goed in spelen op de vraag van een project.

BOEI heeft aan het begin van het project de rendabelheid bekeken. Wat zijn de kosten van herbestemming en wat is de huur. Vervolgens is gezocht naar geld om het verschil hierin op te vangen, er bleek een gat van €700.000. Bij dit soort projecten zoekt BOEI geld onder andere uit subsidies van het Nationaal Renovatie Platform, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Fondsenbeheer Nederland, gemeenten en provincie.

De gemeente Deventer had geen geld voor het Zwarte Silo project, maar wist dat de Provincie misschien wilde bijdragen omdat er vanuit de Provincie Overijssel een lobby plaats heeft gevonden voor behoud van de Zwarte Silo. BOEI heeft voor het project van de Zwarte Silo een subsidie van de Provincie Overijssel ontvangen.

Als het gehele project opnieuw uitgevoerd zou worden, zou je het dan op dezelfde manier aanpakken?

Vooraf zouden we veel betere en duidelijker afspraken gemaakt hebben. Nu vond de aankoop van de Zwarte Silo onder tijdsdruk plaats, omdat de subsidie van de provincie voor 31 december toegekend/besteed moest. Als het project opnieuw uitgevoerd zou worden dan onderzoeken we de omgeving veel beter.

C. Transcript interview A. Haer

Naam: A. Haer
Functie: Ambtenaar Monumentenloket Gemeente Enschede
Datum: 7 oktober 2013
Duur interview: 15.00 tot 15.55 uur

Introductie: Voor mijn bacheloropdracht onderzoek naar de rol (bestuursstijlen) van gemeenten bij de herontwikkeling van industrieel erfgoed, onderzoek ik het beleid van de gemeente Enschede op het gebied van herontwikkeling van industrieel erfgoed. Ik ben voor mijn onderzoek vooral benieuwd naar het beleid is dat de gemeente Enschede voert op het gebied van (industrieel)erfgoed en herontwikkeling en hoe dit er in de praktijk uit ziet. Andere vragen die ik heb zijn: hoe komen nieuwe projecten van herontwikkeling tot stand, welke partijen zijn hierbij betrokken en wat is de rol van de gemeente in dit proces? Voor mijn onderzoek probeer ik de rol van de gemeente te karakteriseren aan de hand van kenmerken zoals inzet van middelen, manier van samenwerken en communicatie, initiatief en mate van vrijheid voor verschillende partijen. Ik bekijk verder Spinnerij Oosterveld en TETEM1 als casestudy om te zien hoe de bestuursstijl van de gemeente Enschede erin de praktijk uitziet.

De gemeente Enschede is eigenaar van Spinnerij Oosterveld.

De gemeente Enschede heeft begin 2013 het Monumentenloket geopend. Het Monumentenloket is een uitvloeisel van het nieuwe Monumentenbeleid dat eind 2012 door de gemeenteraad van Enschede is vastgesteld. Het Monumentenloket is onderdeel van de afdeling Vergunningen. Het Monumentenloket is bedoeld als eerste aanspreekpunt voor eigenaren en heeft als doel met raad en daad bij te staan van mensen met vragen met betrekking tot monumenten.

Op dit moment ligt de focus van het Monumentenloket vooral op kerken en karakteristieke boerderijen in het buitengebied van de gemeente Enschede. De aanpak van kerken is gebruikt als pilot, om te zien wat er speelt en hoe de rol van de gemeente in het proces van behoud van monumenten verder kan vormgegeven. Daarnaast houdt het Monumentenloket zich bezig met agrarische bebouwing in het buitengebied. Het gaat hier om karakteristieke boerderijen die van specifieke bestemming veranderen van bedrijf naar woning. Het Monumentenloket helpt met het maken van plannen voor herbestemming.

In de tijd dat het Monumentenloket nu in gebruik is, heeft zich nog geen project van industrieel erfgoed aangediend. Op dit moment loopt wel het project van het Janninkcomplex. In het Janninkcomplex is op de benedenverdieping het Textielmuseum Enschede en boven zitten appartementen. Vermoedelijk krijgt het gebouw een herbestemming als het Textielmuseum Enschede weg gaat of er komt een andere functie binnen de huidige bestemming.

De gemeente Enschede heeft het Monumentenloket met dossiers met alle relevante informatie voor herbestemming van kerken en boerderijen. De gemeente Enschede wil bijdragen aan herontwikkeling van monumenten maar heeft hier geen geld voor. Zij wil wel faciliteren door inzet van het netwerk en het in contact brengen van partijen met anderen. Dit gebeurt onder andere via het Ondernemersloket waarbij de ruimte behoefte van ondernemers gekoppeld wordt aan gebouwen en monumenten die interessant kunnen zijn voor deze ondernemer.

De gemeente zet haar kennis en deskundigheid in om partijen verder te helpen, hoe zij het proces van herontwikkeling vorm kunnen geven.

Op het gebied van wet en regelgeving probeert de gemeente te kijken welke ruimte en rek er is binnen bestemmingsplan en andere wetten, regelgeving en procedures.

Bij een proces van herontwikkeling is in alle gevallen geen sprake van overname van het probleem door de gemeente. De initiatiefnemer of eigenaar blijft probleemeigenaar. De gemeente kijkt projectafhankelijk of en welke rol er gespeeld kan worden. Hierbij kan men denken aan de verkoop van grond, eventuele financieringsregelingen om het 'return on investment' positief te krijgen of andere inzet van middelen.

De gemeente Enschede kijkt welke mogelijkheden er zijn binnen een bestemmingsplan voor herbestemming van erfgoed en welke interpretatieruimte een bestemmingsplan biedt. Het bestuur, college van burgemeester en wethouders, heeft de bevoegdheid (geen plicht) tot afwijkingmogelijkheid voor een bestemmingsplan. Het college van burgemeester en wethouders dient zich wel te houden aan het vastgestelde beleid. Indien nodig kan een procedure voor wijziging van het bestemmingsplan worden uitgevoerd.

Beleid van de gemeente voor industrieel erfgoed.

Er is geen specifiek beleid voor industrieel erfgoed. Er is algemeen beleid voor cultuurhistorische waarden wat ook geldt voor industrieel erfgoed. Voor de cultuurhistorische waarden in de gemeente Enschede is een cultuurhistorische waardenkaart opgesteld waarin alle huidige waarden (wat er is en wat er niet is) staan beschreven en een waardering krijgen. De gemeente Enschede heeft de cultuurhistorische waardenkaart opgesteld door middel van een inventarisatie op basis van bestaand materiaal. Het ontwikkelen van de cultuurhistorische waardenkaart doet de gemeente zelf, of besteedt zij uit als zij hier onvoldoende kennis van bezit. Voor het buitengebied is het ontwikkelen van de waardenkaart uitbesteed aan Oversticht en voltooid. Voor het centrumgebied heeft de gemeente deze zelf uitgevoerd en deze is ook voltooid. Voor de rest van Enschede wordt wijk voor wijk naar de randen van de stad toegewerkt voor de ontwikkeling van cultuurhistorische waardenkaarten. Voor het stadscentrum ligt er een voorbereidingsbesluit van College burgemeester en wethouders als voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan voor het centrumgebied. Een voorbereidingsbesluit heeft als doel de huidige situatie te fixeren zoals deze nu is. Deze fixatie gebeurt zodat onomkeerbare veranderingen, die nieuw beleid onmogelijk maken, te voorkomen.

Op basis van de cultuurhistorische waardenkaart wordt er een structuurvisie opgesteld waarin de gemeente Enschede beschrijft wat zij in toekomst wil met het cultuurhistorisch erfgoed in de gemeente.

De structuurvisie is vervolgens de onderlegger voor het bestemmingsplan. Het is onbekend (bij Bert Haer) of er binnen een bestemmingsplan specifiek aandacht wordt gegeven aan industrieel erfgoed; dit is waarschijnlijk in ontwikkeling.

De Gids Buitenkans is alleen van toepassing voor het buitengebied van de gemeente Enschede. Hierin staat beleid beschreven voor landgoederen inclusief industriële complexen mochten deze daar liggen. De Gids Buitenkans krijgt effect in bestemmingsplan en andere voorschriften.

De Gemeente Enschede heeft een erfgoed nota.

Monumentenverordening gemeente Enschede. De Monumentenverordening geeft de lokale wetgeving waarin staat beschreven wat en hoe de burger om dient te gaan met monumenten.

Middelen ingezet door de gemeente voor herontwikkeling van industrieel beleid: financiën, subsidie, wetgeving, kennis en mensen.

Kennis. De gemeente bezit kennis van cultuurhistorie en deelt deze met andere partijen als er vragen zijn. De gemeente is zich bewust dat de deskundigheid vergroot kan worden. Er wordt samengewerkt met partners, zoals verenigingen en stichtingen om zo eerst kennis te inventariseren en deze vervolgens verder beschikbaar te maken.

Inzet ambtenaren/bemensing: Totaal is 1,0 fte beschikbaar voor het Monumentenloket die verdeeld zijn over twee deeltijdfuncties van monumenten en archeologie. Voor het ontwikkelen van het

monumentenbeleid is er 0,2 fte beschikbaar bij Markus Götz beleidsmedewerker. Daarnaast is er 0,8 fte beschikbaar voor afhandeling van vergunningen. Handhaving voor monumenten valt onder de gewone dienst handhaving maakt daar een relatief klein deel van uit, schatting ~0,1 fte. Opmerking: de laatste jaren is bezuinigd op aantal fte voor monumenten.

Op welke manier worden projecten aangepakt? Ad hoc of een gestroomlijnd proces? Voor de aanpak van projecten rond monumenten wordt er steeds voor een ad hoc aanpak gekozen in plaats van een gestandaardiseerde procesmatige manier. Er wordt voor een ad hoc aanpak gekozen vanuit de overtuiging dat elk project uniek is en maatwerk vergt.

Projecten worden op dit moment veelal vanuit een gebiedsgerichte aanpak opgepakt in plaats van een projectmatige aanpak, omdat alleen zo gewenste doelen goed bereikt kunnen worden. Een gebied wordt vervolgens veelal opgeknipt in deelprojecten. Het project Spoorzone is hier een goed voorbeeld van.

Hoe werkt het Monumentenloket:

Het Monumentenloket is een onderdeel van het Stedelijke ontwikkeling en leefomgeving programma van de gemeente Enschede. Als een aanvraag binnen komt voor een project bekijkt het Monumentenloket welke programma's er betrokken zijn.

Er wordt getoetst of het project binnen de grote algemene beleidskaders zoals Stedelijke koers en Koers053 vallen. In deze visie staat beschreven waar Enschede in de toekomst naar toe wil.

Vervolgens wordt het Projectmanagement Bureau opgezet en een projectmanager ingezet. Er is niet een vaste rol voor de gemeente bij alle projecten. De eigenschappen en kenmerken van het project bepalen voor elk project de rol van de gemeente.

Eventueel is de stadsbouwmeester betrokken. De stadsbouwmeester houdt zich bezig met de cultuurhistorie in Enschede.

Samenwerking. Het beleid bepaalt de kaders waarbinnen men samenwerkt. Binnen projecten is sprake van wederzijdse afhankelijkheid doordat een partij niet over alle middelen kan of wil beschikken. In de praktijk werkt men veel samengewerkt met woningbouwcorporaties. Bij samenwerking met andere partijen handelt men steeds vanuit het gemeentelijk belang.

Bert Haer adviseert om met projectleiders te spreken om inzicht te krijgen hoe processen van herontwikkeling van monumenten en industrieel erfgoed in het bijzonder verlopen.

Bert ter Horst is ontwikkelingsmanager fysiek binnen het Projectmanagement Bureau Enschede en kan veel vertellen over projecten in de binnenstad.

Rien Wilderink projectleider Havengebied is bekend met veel ontwikkelingsprojecten in het havengebied.

D. Transcript interview mevrouw G. Boers

Naam: G. Boers
Functie: Beleidsadviseur bij Gemeente Enschede: cultuurhistorie en archeologie
Datum: 19 september 2013
Duur interview: 10.00 tot 11.30 uur

Introductie: voor mijn bacheloropdracht onderzoek naar de rol (bestuursstijlen) van gemeenten bij de herontwikkeling van industrieel erfgoed, onderzoek ik een aantal projecten waarin oud industriële gebouwen een nieuwe functie krijgen. Tijdens de Open Monumentendag heb ik met Jeroen Heuvel, raadsgriffie, gesproken en hij adviseerde mij u te vragen voor een gesprek, omdat u daar veel over zou kunnen vertellen. Ik ben voor mijn onderzoek vooral benieuwd naar het beleid van de gemeente Enschede en hoe het proces van herontwikkeling er in de praktijk uitziet.

In 2012 is de erfgoednota van de gemeente Enschede door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin zijn alle verschillende taken op het gebied van erfgoed gebundeld. In 2013 is een cultuurhistorische bestemmingskaart opgesteld.

Wat is het beleid, hoe ziet het beleid eruit, van de gemeente Enschede voor herontwikkeling van industrieel erfgoed?

Herbestemming vond binnen de gemeente Enschede voor projecten van cultuurhistorische waarde altijd op een top-down manier plaats. Dit komt omdat er veel geld binnen de gemeente was voor projecten van cultuurhistorische waarde.

In tegenstelling tot een project met veel geld is het project van de Ambachtsschool in Enschede. Dit is een belangrijk gebouw wat een nieuwe functie heeft gekregen.

“Vroeger” was er geld vanuit de overheid maar dit is de laatste paar jaar sterk aan het veranderen. Projecten van cultuurhistorie zijn nu eigenlijk alleen mogelijk met eigen geld vanuit marktpartijen.

Eventueel interessante projecten die op een moeilijke manier gefinancierd zijn [door marktpartijen ipv de overheid] kunnen zijn:

De Fabrieksschool. Het gebouw is compleet gerestaureerd en staat nu te koop.

Wat je tegenwoordig ook ziet zijn cultuurhistorisch waardevolle panden zoals het gebouw van de ZARA aan De Klomp 1 Enschede.

De Sanders machinefabriek aan de Molenstraat. De gevel werd waardevol geacht maar kon uiteindelijk niet worden behouden. Deze gevel is later teruggebouwd om zo de historie leefbaar te maken.

De Muur aan de Haaksbergerstraat 149. [Restant van de MUUR van de voormalige WEVERIJ van de firma Gerhard Jannink & Zonen aan de Haaksbergerstraat. De muur kan gezien worden als een 'aanloop' tot het meer naar de stad gelegen Janninkcomplex, waar het vroeger deel van uitmaakte.

De Wonne. Tweede handswinkel bij het muziekcentrum.

Het Balengebouw. Eigenaar is een woningcorporatie. Dit is uit het Roombeek project gefinancierd.

Wat opvalt in het beleid van de gemeente Enschede, wat betreft cultuurhistorische waarde, is dat de laatste tijd geen geld meer is voor projecten vanuit de gemeente; met als uitzondering topprojecten zoals het Rijksmuseum Twenthe. Eventueel contact opnemen met Bert Haer van monumenten. Hij weet namelijk alles van wetgeving rond monumenten.

Welke aanpak gebruikt de gemeente Enschede bij projecten van herontwikkeling? Probeert de gemeente Enschede burgers te betrekken bij projecten en deze vervolgens gezamenlijk uit te voeren of laat zij het initiatief voor projecten bij burgers en andere partijen?

De gemeente heeft de laatste tijd een faciliterende rol.

Hoe draagt de gemeente dan bij?

De gemeente draagt bij middels kennis en informatie. Zij helpt door te verwijzen naar subsidies van de Provincie en het Rijk. Verder wordt bestaande regelgeving aangepast, om projecten soepeler te laten verlopen.

Waarom hanteert de gemeente Enschede een faciliterende rol? Waarom handelt de gemeente Enschede zoals zij doet?

De rol van de gemeente is veranderd omdat er geen geld is. Er zijn tekenen van nieuwe verdienmodellen, waarbij de overheid moet anticiperen en partijen bij elkaar brengt om zo een monument te kunnen behouden. De motieven om een monument te behouden kunnen voor al deze partijen alleen soms heel erg verschillen zijn; namelijk cultuurhistorie of geld. Bij verdienmodellen gaat het om levensvatbaarheid van gebouwen.

Mensen die de waarde zien van een monument faciliteert de gemeente. Alleen voor de top is geld beschikbaar binnen de gemeente Enschede, zoals het Rijksmuseum Twenthe en TwenseWelle. Er wordt tegenwoordig alles aan gedaan om een gebouw een nieuwe functie te geven. Hierbij krijgt investeerder de ruimte. In de praktijk Investeerders willen wel meewerken maar wel vanuit een bedrijfsmatige invalshoek. De tijd van het grote geld bij de gemeente is voorbij.

Kunt u toelichten hoe de werkwijze om 'investeerders de ruimte te geven eruit ziet'?

Er wordt op dit moment binnen de gemeente Enschede de werkwijze van de 'Spontane stad' gehanteerd. Deze werkwijze bestaat uit het ondersteunen en het helpen mede mogelijk maken van initiatieven van mensen. Dit zijn veelal initiatieven die de overheid zelf niet kan uitvoeren. De gemeente faciliteert initiatieven van burgers en andere organisaties.

Hoe ziet de 'Spontane stad' er in de praktijk uit?

Deze initiatieven hebben een organische vormgeving en vinden veelal bottom-up plaats, initiatief komt vanuit de samenleving. Er wordt samengewerkt door partijen. Hierbij wordt er soms onderhandeld over een project [van cultuurhistorische waarde] tussen de gemeente en andere partijen om een project mogelijk te maken. Voor wat, hoort wat.

...

De gemeente heeft een subsidiebureau.

Wat doet de gemeente hierbij?

KLIC bijeenkomst erfgoed, KLIC is een bijeenkomst gericht op de creatieve industrie. Centraal staat hier de vraag 'hoe de overheid kan inspelen op vragen vanuit de markt' en hoe de overheid deze vragen kan faciliteren.

Hoe ziet deze ondersteuning er in Enschede uit?

Stimulering vindt onder andere plaats door de Monumentenprijs. Dit jaar [2013] zijn de genomineerde gebouwen 'Villa Welna' en 'Eldrinkshuis' voorbeelden van bedrijven en particuliere initiatieven voor behoud van cultureel erfgoed. Verder draagt de gemeente deskundigheid bij samen met kennisinstituut Stichting Oversticht en (historische)verenigingen gericht op het behoud van erfgoed. Verder probeert de gemeente 'maatwerk' te leveren op het gebied van regelgeving.

Waar bestaat dit maatwerk voor burgers en andere partijen uit? Hoe ziet dit proces van maatwerk leveren eruit?

Als eerste wordt er algemeen onderzoek gedaan en het gebied geïnventariseerd. Het bestemmingsplan wordt bekeken. Flora en fauna onderzoek als het gebouw in het buitengebied ligt en indien nodig verder ander onderzoek zoals archeologie. De initiatiefnemer wordt hierbij heel sterk geconfronteerd met allemaal regels. De gemeente

Enschede probeert nu samen te werken binnen de kaders van de overheid om initiatieven te helpen. Enschede kent veel bezuinigingen en moet daardoor op dit moment nadenken over welke keuzes er gemaakt worden [niet alle projecten kunnen uitgevoerd worden].

De 'keuzenota' is op dit moment [september 2013] in behandeling bij de gemeente Raad. De keuzenota heeft betrekking op de 'Spontane stad', de invulling van de rol van de gemeente en over het maken van keuzes. Op dit moment vindt er versneld een verandering plaats doordat er minder geld is.

Hoe wordt er omgegaan met industrieel erfgoed?

Industrieel erfgoed valt onder gewoon erfgoed wat onder cultuurhistorische waarde valt. Op dit moment wordt hier als volgt mee om gegaan: er vindt eerst overleg met de gemeenteraad plaats in plaats van dat er meteen naar de wetten en regels wordt gekeken. Het doel van de gemeente voor de aanpak van cultuurhistorische waarde is maatwerk leveren in overleg met alle partijen.

Waar is deze manier van maatwerk leveren door de gemeente zichtbaar?

De aanpak om maatwerk te leveren wordt op dit moment al gehanteerd in het buitengebied [van de gemeente Enschede]. Er wordt hier met een kwaliteitsplan gewerkt met daarin zogenaamde 'beelden' die laten zien hoe de het landschap eruit zag, hoe het is geweest. Dit staat in 'Gids Buitenkans Enschede'.

Vindt deze aanpak om maatwerk te leveren ook plaats in het stedelijkgebied?

Voor het binnenstadgebied van Enschede wordt er samengewerkt met partners. Hier werken we met de bottum-up en de '3P' methode. Op het gebied van erfgoed moeten we keuzes maken, want niet alles kan behouden blijven. Het moet wel leefbaar blijven. Bij gebiedsontwikkeling worden er keuzes gemaakt wat wel en niet behouden kan blijven.

Waar zijn de keuzes om erfgoed te behouden in terug te zien?

Op dit moment worden alle monumenten geïventariseerd. Er wordt hier gekeken naar cultuurhistorische waarde van gebouwen wat wordt weergegeven op de cultuurhistorische waardekaart. Dit staat ook in de Gids Buitenkans Enschede. Hierin wordt gekeken naar de kansen en mogelijkheden voor gebieden; deze zijn nu bekend. Deze gids is mede opgesteld door de Stichting Oversticht.

Wordt er al gebruik gemaakt van de mogelijkheden die Gids Buitenkans Enschede geeft?

Op dit moment wachten we op initiatieven van de burgers en andere partijen.

Hoe ziet het proces er uit als een partij initiatief neemt voor behoud van cultuurhistorische waarde?

Er vindt overleg met de gemeenteraad plaats waarna de Raad een besluit neemt. Er is op dit moment bij de gemeente geen geld waardoor de gemeente zelf geen initiatief neemt om projecten te beginnen.

Neemt de gemeente op andere manieren initiatief, zoals door partijen bij elkaar te brengen?

In het binnenstadgebied is er een overleg tussen de gemeente, eigenaren en belangenverenigingen.

Wat is het beleid van de gemeente met betrekking tot erfgoed?

Industrieel erfgoed valt onder monumenten binnen de gemeente Enschede. Zie hiervoor ook monumenten enschede en het Monumentenloket. Contactpersoon hier is Bert Haer. Hij regelt vergunningen en handhaving. Het doel van het Monumentenloket is door middel van kennis projecten te ondersteunen en door te verwijzen. Verder is er nog het loket buitengebied. Dit is bedoeld als vast aanspreekpunt voor het buitengebied. Hier komen ook initiatieven binnen die vervolgens doorverwezen worden. De gemeente heeft zorgplicht cultuurhistorie en is op dit gebied het bevoegd gezag.

Is er naast het gemeentelijk beleid nog relevant Rijks of Provinciaal beleid [wetten en regels] welke de gemeente merkt op het gebied van monumenten en erfgoed? Het Rijk heeft wel wetten en heeft

een aantal subsidies. De Provincie heeft alleen subsidies voor het buitengebied door middel van gebiedsgerichte plannen; niet specifiek voor de stad.

Kiest de gemeente op het gebied van monumenten steeds voor dezelfde of een andere aanpak?

De overheid in zijn algemeenheid verandert stapje voor stapje. Geen snelle veranderingen. Wel worden er bij de gemeente ervaringen opgedaan vanuit eerdere projecten. Deze ervaringen zijn alleen opgedaan tijdens gunstige economische tijden waarin er geld beschikbaar was bij de gemeente Enschede voor behoud van erfgoed. In de huidige tijd zijn alleen andere partijen aan zet. De gemeente is nu in gesprek met andere partijen.

Een grote verandering is dat er nu voor in het proces afwegingen moeten worden gemaakt, door te kijken naar cultuurhistorische waarden en kansen voor projecten in plaats van achteraf.