

Maarten Hoorn en Gerwin Gabry

Als gemeenten een omgevingsvisie opstellen, speelt cultuur daarbij dikwijls geen rol. Kan de nieuwe Omgevingswet daar verandering in brengen? En zo ja, hoe?

Cultuur in omgevingsvisies

Stiefkindje of oogappel?

In 2021 treedt de Omgevingswet in werking. De bedoeling van deze nieuwe wet is om tot een integraal beeld van de fysieke leefomgeving te komen. Integraal betekent allesomvattend. Daar hoort cultuur logischerwijs ook bij. Voor gemeenten is de omgevingsvisie een belangrijk nieuw instrument, waarin dit integrale beleid voor de lange termijn samenkomt. Wat is de Omgevingswet, wat is een omgevingsvisie en hoe kan cultuur hierin een rol vervullen? En waarom lijkt er nu nog weinig aandacht voor cultuur in omgevingsvisies te zijn?

Omgevingsvisies en omgevingsplannen

Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit. Deze kernwaarden staan centraal in de Omgevingswet. De huidige regels voor ruimtelijke plannen zijn ingewikkeld, onduidelijk en verspreid over verschillende wetten. De wetgever heeft de regels vereenvoudigd en samengevoegd. Alle regels over de fysieke leefomgeving vallen straks onder één wet. Dit leidt tot duidelijkheid, zekerheid en samenhang. Dat geldt op landelijk niveau, maar ook gemeenten moeten hun beleid en regels voor de fysieke leefomgeving samenvoegen.

De fysieke leefomgeving is een breed begrip. Het omvat klassieke ruimtelijke onderwerpen en sectoren als ruimte, milieu, verkeer, natuur en

water, maar ook duurzaamheid, gezondheid en (materieel) cultureel erfgoed. Bij nieuwe bouwprojecten is het de bedoeling van de Omgevingswet om al deze onderwerpen – dus inclusief cultuur – te betrekken vanuit alle sectoren en partijen (zoals bewoners, maatschappelijke organisaties of bedrijven).

De wetgever reikt met de Omgevingswet zes kerninstrumenten aan. Om het niet te complex te maken, noemen we hier de voor de beleidsvorming twee belangrijkste: omgevingsvisies en omgevingsplannen. Gemeenten stellen in omgevingsvisies het strategische beleid vast, gericht op de lange termijn. De omgevingsvisie is de vervanger van onder meer de structuurvisie, het milieubeleidsplan en het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan. Het is de basis voor het omgevingsplan, waarin alle bestemmingsplannen en verordeningen die te maken hebben met de fysieke leefomgeving samenkomen. Ook beleid en regels over monumenten, archeologie en andere cultuurhistorie zullen hierin geïntegreerd worden. Cultureel erfgoed is ook onder het huidige stelsel een onderwerp dat al in de regelgeving meegenomen moet worden. Dat laten we daarom buiten beschouwing. Het gaat hier meer om wat normaal gesproken wordt aangeduid als kunst en cultuur, of als de zachte kant van cultuur.

Thema's in een omgevingsvisie

In een omgevingsvisie komen veel thema's samen. In het zogenaamde OOG voor de Omgeving wordt dit helder gevisualiseerd (zie figuur 1). Thema's als wonen, economie, water, natuur, verkeer, duurzaamheid, gezondheid of welzijn hebben allemaal een bepaald effect in de fysieke leefomgeving en komen veel aan bod.

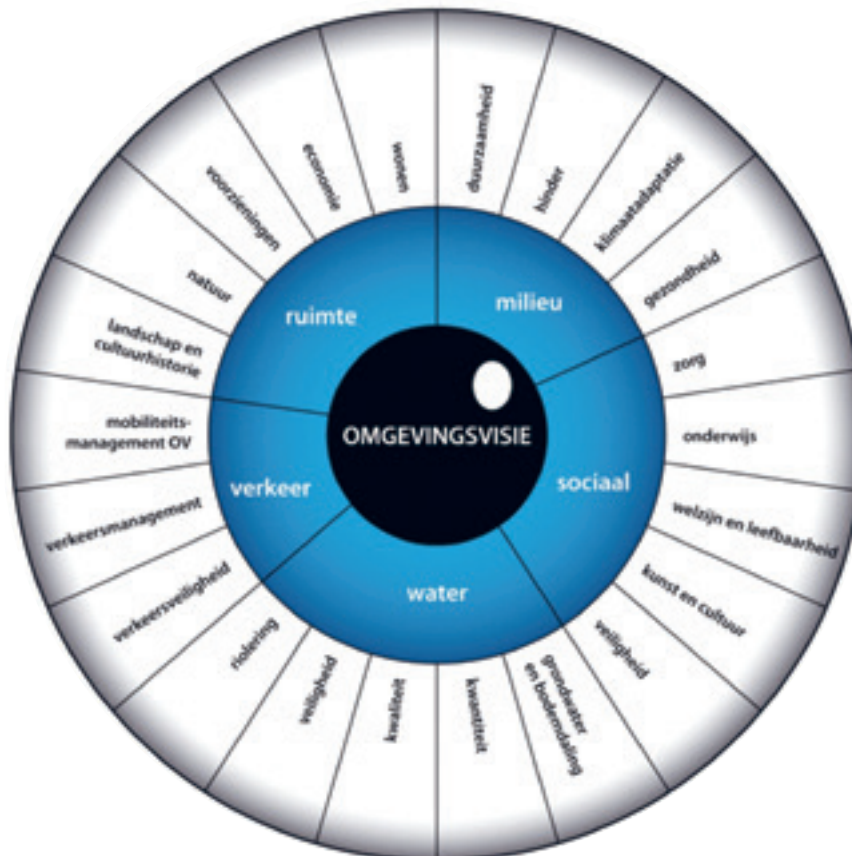
In een eerder nummer van *Boekman* benoemde Hans Venhuizen al dat nagenoeg de hele cultuursector buitenspel staat bij het opstellen van omgevingsvisies (Venhuizen 2016). Naar onze mening komt dit waarschijnlijk omdat de cultuursector niet goed weet wat ze te bieden heeft aan beleidsmakers bij het opstellen ervan. Als je kijkt naar de gemeentelijke uitgaven binnen het cultuurbeleid, is dat niet zo verwonderlijk. Het geld wordt vooral besteed aan bibliotheken, podiumkunsten, kunst- en cultuureducatie, musea en historische archieven. Dit zijn niet bepaald

onderwerpen die een link hebben met de fysieke leefomgeving, behalve wellicht dat ze in een gebouw zitten. Daarnaast is er natuurlijk cultureel erfgoed, maar dat is zoals gezegd een onderwerp dat binnen de ruimtelijke ordening al wel hoog op de agenda staat.

Aansluiten bij een visie

Binnen gemeenten zullen de mensen die werken aan omgevingsvisies misschien even hun wenkbrauwen fronsen op het moment dat iemand langskomt met het verzoek om cultuur er ook in op te nemen. Gaat dat niet om subsidies? En waarom zou er nog een onderwerp bij moeten? Het helpt daarom om te formuleren hoe cultuur binnen een integrale aanpak kan bijdragen aan andere onderwerpen die relevant zijn in een gemeente.

Dat betekent dus niet dat je een onderwerp eraan moet zetten of boven op de andere onderwerpen moet stapelen, maar juist moet →



Figuur 1. OOG voor de Omgeving
Bron: KuiperCompagnons

laten aansluiten op andere thema's en ontwikkelingen. Is er iets te doen in de openbare ruimte? Kunnen de culturele instellingen ook op een andere manier bijdragen aan andere opgaven? Zijn er bijvoorbeeld vraagstukken op het gebied van de sociale cohesie? Of is er op een plek een probleem met wateroverlast? Kun je daar vanuit de cultuursector iets mee door kunstwerken met water te maken? Zijn er mogelijkheden om wandelroutes aantrekkelijker te maken door de toevoeging van kunst, zodat meer mensen gaan wandelen en zo aan doelstellingen voor gezondheid wordt voldaan? Of is er ergens sprake van leegstand en zoekt een culturele instelling nog een plek? Vindt een gemeente participatie belangrijk in een buurt? Dan is het wellicht mogelijk om in een samenwerkingsproces met bewoners na te denken over de plaatsing van een nieuw kunstwerk.

Kortom, een goede duiding van de bijdrage die cultuur kan leveren aan de fysieke leefomgeving, helpt enorm om het beter op de agenda te krijgen. Dan zullen opstellers van een omgevingsvisie het niet meer ervaren als een lastig extra onderwerp, maar juist als een kans. Dit vraagt van de cultuursector wel kennis van wat er speelt in de fysieke leefomgeving. In ons werkterrein merken we dat kennis van dit soort beleidsprocessen en de belangen van anderen ook bij andere domeinen (zoals gezondheid, klimaatadaptatie of mobiliteit) helpt om het eigen thema over het voetlicht te brengen.

Dynamiek in de leefomgeving

In de nota *Cultuur in een open samenleving* van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Engelshoven 2018) wordt 'een leefomgeving met karakter', met veel aandacht voor de waarde van broedplaatsen, benoemd als een van de pijlers: 'Die broedplaatsen – vaak gaat het om industrieel erfgoed – vind ik van belang voor vernieuwing' (Ibid., 15). Dit is dus in elk geval een suggestie hoe cultuur kan bijdragen aan de fysieke leefomgeving. Het is hierbij van belang om ook notie te hebben van de andere belangen die spelen in de fysieke leefomgeving. De broedplaatsen leiden op verschillende plekken nog wel eens tot verhitte debatten, zeker als een plek tot verdere ontwikkeling komt, tussen de organisaties die nieuwbouwplannen willen ontwikkelen en de mensen die baat hebben bij zo'n broedplaats.

Vaak gaat het als volgt. Bij de aanwijzing van een locatie of gebied als broedplaats is iedereen aanvankelijk enthousiast. Door de komst van ateliers, kunstenaars en ambachtelijke bedrijfjes komt er leven in een gebied met een slechte reputatie. Vervolgens presenteert een gemeente grootschalige plannen die bij de pioniers tot veel ongenoegen leiden, omdat er geen plaats meer is voor de oorspronkelijke activiteiten.

Panden worden als broedplaatsen vaak, tijdelijk, onder de kostprijs verhuurd. Daar staat tegenover dat de huurders meer energie stoppen in een gebied om het aantrekkelijk te maken. Dat het om een tijdelijke constructie gaat, lijken sommige pioniers te zijn vergeten op het moment dat een ontwikkeling doorzet. In plaats van te protesteren is het wellicht verstandiger om aansluiting te zoeken bij de nieuwe plannen. Hoe kunnen kunstenaars en ambachtslieden – mogelijk in een andere vorm – daaraan een zinvolle bijdrage leveren? Hier kan een omgevingsvisie een belangrijke rol spelen, door het belang van dergelijke plekken en hun gebruikers bij nieuwe ontwikkelingen te benadrukken en als randvoorwaarde te formuleren. Dat geeft een aanknopingspunt bij de daadwerkelijke uitvoering van die plannen, zodat alle partijen weten waar ze aan toe zijn.

Belangenafweging

In de visie- en planvorming over de fysieke leefomgeving gaat het om het in beeld brengen van de waarden en belangen. De Omgevingswet biedt een kans om verder te kijken dan het afwegen van belangen door – in de omgevingsvisie op hoofdlijnen en in het omgevingsplan met regels – per onderwerp duidelijk te maken waar nieuwe ontwikkelingen minimaal aan moeten voldoen en waar zij aan moeten bijdragen. Mits binnen die randvoorwaarden kunnen positieve en

Een goede duiding van de bijdrage die cultuur kan leveren aan de fysieke leefomgeving, helpt enorm om het beter op de agenda te krijgen

negatieve scores tegen elkaar weggestreept worden. Dit is de ruimte om een afweging te maken. Het is aan de initiatiefnemer om hier invulling aan te geven en aan het college om hierin, met de spelregels van het omgevingsplan in de hand, een afweging te maken. Laat de kunst- en cultuursector deze handschoen oppakken en met de gemeente zoeken naar de bandbreedtes voor de verschillende onderwerpen en deelgebieden binnen de gemeente. Daarbij is een gezond besef over de aanwezigheid van meerdere belangen en belangengroepen een pre. De ruimte is immers steeds drukker geworden en we zijn met zijn allen steeds mondiger geworden.

Een goed voorbeeld hiervan zijn evenementen. Die kunnen bijdragen aan de levendigheid van een plek. Maar ze kunnen ook overlast veroorzaken, omdat het geluid omwonenden stoort, ze extra verkeer aantrekken en daarmee parkeerplaatsen bezet houden of een park ontoegankelijk maken. Het is een meerwaarde als er vanuit de cultuursector ook oog is voor dergelijke effecten. Juist door begrip voor deze reacties te tonen, kan er een dialoog ontstaan. Regels zijn er vaak niet voor niets. In het land hebben we een aantal 'regelvrije zones'. Dat klinkt alsof daar zomaar alles wordt toegestaan. Niets is minder waar. Zo is in Breda in het Havenkwartier een aantal ontwikkelingen (waaronder een stadsstrand en een skatehal) toegestaan onder twee voorwaarden: de veiligheid moet goed zijn en de buurt moet het ermee eens zijn. Die beide regels maken dat een aantal initiatieven is afgefallen, omdat ze een te grote overlast voor de buurt zouden veroorzaken. Andere initiatieven zijn met de grootste zorg tot stand gekomen.

Next city

Gemeenten kunnen vooruitlopend op de Omgevingswet al hun omgevingsvisie vaststellen. De gemeente Groningen heeft haar omgevingsvisie *Next city* gedoopt. Cultuur komt daarin prominent aan bod, doordat de gemeente concludeert dat steden met een groot aanbod aan cultuur populair zijn om in te wonen. De voorzijde van het document wordt dan ook gesierd door een evenement in de singel. In de omgevingsvisie geeft de gemeente aan dat de culturele voorzieningen moeten meegroeien met

de stad en dat cultuur in de verschillende wijken een belangrijke rol speelt voor de leefbaarheid. Dit is een mooi voorbeeld van de manier waarop cultuur wordt geïntegreerd in andere elementen die spelen in de fysieke leefomgeving.

Identiteit

Bij de totstandkoming van omgevingsvisies speelt cultuur ook op een andere manier vaak een prominente rol, namelijk bij het vinden van een rode draad door al die thema's, ontwikkelingen en belangen. Wat is daarbij de kapstok, het grotere verhaal, het narratief? Daarvoor wordt veelal aangesloten bij de identiteit en kernwaarden van de stad, het dorp of het landschap. Dit betreft een diepgeworteld cultureel besef waarbij het niet zelden gaat om elementen van niet-materieel erfgoed, dat officieel weliswaar geen deel uitmaakt van de fysieke leefomgeving, maar wel gevat moet worden in de omgevingsvisie. Identiteit kan navrante trekjes hebben (bijvoorbeeld op het moment dat verwijzingen naar de eigenheid leiden tot uitsluiting van groepen), maar ook bijdragen aan de trots op bijvoorbeeld een kwalitatief hoogstaand landschap, wat de wil om dit te koesteren versterkt. Die zoektocht naar identiteit maakt het makkelijker om smoel te geven aan een containerbegrip als duurzaamheid. Ook hier kunnen kunst en cultuur een wezenlijke bijdrage aan het debat leveren door de woorden en beelden aan te reiken die het verhaal van de plek vertellen en zo richting kunnen geven aan de toekomst. •

Literatuur

- Engelshoven, I. (2018) *Cultuur in een open samenleving*. Tweede Kamer 32.820, nr. 221.
 Venhuizen, H. (2016) 'Omgevingsvisie en de cultuur van ruimtelijke ordening'. In: *Boekman*, jrg. 28, nr. 107, 14-17.



Maarten Hoorn is projectleider ruimte bij Platform31



Gerwin Gabry is programmadirecteur Omgevingswet bij Kuiper-Compagnons