



Inhoud

Voorwoord	3
1 Het verdrag van Faro en de rol van burgers bij zorg voor ons erfgoed	5
2 De taaie praktijk van het uitdaagrecht	11
3 Het uitdaagrecht de wind in de rug geven	15
4 Een actieagenda voor initiatiefnemers, erfgoedwereld en bouwers aan het uitdaagrecht	21
Bronnen	26

Voorwoord

In dit essay worden twee spannende ontwikkelingen met elkaar kortgesloten: het wettelijk regelen van het zogeheten uitdaagrecht van een burger-/bewonersinitiatief en het werken aan het eigenaarschap van diezelfde burgers voor ons aller erfgoed. Er is alle reden om die koppeling nu te leggen.

Het uitdaagrecht wordt in Nederland inmiddels erkend als een waardevol instrument om buurten en burgerinitiatieven meer greep te laten hebben op hun directe leefomgeving en op publieke taken die relevant zijn voor de lokale gemeenschap. De essentie van dit instrument is dat burger-/bewonersinitiatieven de kans krijgen om taken over te nemen die de overheid zelf uitvoert of aanbesteedt en daarvoor ook de beschikbare middelen krijgen. Daarmee ontstaat er – naast de overheid, vrijwilligers en de markt – een vierde partij om publieke taken uit te voeren: het burgerinitiatief dat een claim kan leggen op publieke middelen.

Veel gemeenten kennen al jaren zo'n regeling, geïnspireerd op de buurtrechten uit het Verenigd Koninkrijk, waar het bekend staat als *right to challenge*. In de praktijk wordt het instrument op nog bescheiden schaal toegepast op uiteenlopende terreinen als de inrichting van de eigen straat, woon-zorgprojecten, de opzet van een wijkwerkbedrijf, groen- en landschapsbeheer, zelfbeheer van buurthuizen en exploitatie van cultureel erfgoed.

Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) [houdt goed bij](#) welke gemeenten dit instrument hebben geadopteerd en welke handreikingen er al zijn gedaan. Wat opvalt is dat veel inspirerende initiatieven het label uitdaagrecht opgespeld hebben gekregen, terwijl ze daar eigenlijk niet onder vallen. In dit essay wordt geanalyseerd hoe dat komt en hoe je ervoor kunt zorgen dat het uitdaagrecht een gangbaar instrument wordt voor je bewonersinitiatief, specifiek toegepast op de erfgoedwereld.

Wat daarbij kan helpen is dat het instrument binnenkort wordt [opgenomen in de gemeentewet](#). Helaas niet als een dwingende bepaling maar wel als aansporing voor gemeenten er meer werk van te maken.

Omdat de meeste challenges zich ook afspelen in relatie tot gemeenten zal vooral op dergelijke regelingen de nadruk liggen in dit verhaal. Maar er zijn vergelijkbare regelingen bij andere overheden en er passeren ook voorbeelden de revue uit de wereld van de Rijksgebouwendienst en woning-

bouwcorporaties. Hopelijk is dit verhaal een aansporing om het instrument te laten landen in meer domeinen, zoals de erfgoedsector.

Want het duikt ook in die wereld gelukkig al op. In 2018 schreef de minister van OC&W in de beleidsbrief 'Cultuur in een open samenleving':

'burgers en lokale verenigingen krijgen de mogelijkheid om zelf voorstellen in te dienen voor het gebruik en behoud van erfgoed in hun directe omgeving (right to challenge)'.

Een voorbeeld van de toepassing van het uitdaagrecht in de wereld van erfgoed is de exploitatie van de dorpskermis in Berghem, gemeente Oss. De stichting Berghem Events heeft in samenwerking met de horeca-ondernemers met succes de organisatie van deze kermis uitgedaagd.

Het denken over het uitdaagrecht in de erfgoedwereld is de afgelopen jaren op gang gekomen op de rug van het Europese verdrag van Faro, waarin de lidstaten van de Raad van Europa hebben uitgewerkt hoe erfgoed dienstbaar moet zijn aan de samenleving en in het bijzonder aan de burgers. De Nederlandse regering bereidt nu de ondertekening ervan voor onder meer door een uitvoeringsagenda te maken. Daarin zal veel aandacht worden gegeven aan de maatschappelijke verankering van erfgoed. Naar verwachting zal het uitdaagrecht er ook in worden opgenomen. Alle reden dus om nu bij stil te staan bij wat het instrument uitdaagrecht kan betekenen voor het eigenaarschap door de burger van ons erfgoed.

In het eerste hoofdstuk wordt uitgewerkt waar het verdrag van Faro over gaat en hoe je dat vertaalt naar het uitdaagrecht. Vervolgens wordt ingegaan op de mismatch tussen de systeemwereld en het burgerinitiatief die het succes van het uitdaagrecht beperkt. Hoe ga je daar pragmatisch mee om? En hoe mobiliseer je steun om toch wat voor elkaar te krijgen? In het derde hoofdstuk wordt uitgewerkt hoe je aan meerdere systeemknoppen tegelijk moet draaien om de kans op succes van het uitdaagrecht te vergroten. We eindigen samenvattend met adviezen voor respectievelijk het burgerinitiatief en de mensen die regelingen maken voor het uitdaagrecht (algemeen of specifiek voor de erfgoedwereld).

In essentie is dit essay een oproep aan, en steun in de rug voor burgerinitiatieven en de erfgoedwereld om de komende jaren samen te werken en het verschil te maken, onder meer door activistische erfgoedgemeenschappen met elkaar te vormen. Uiteindelijk lukt het alleen hier iets van te maken als de burgers van dit land zich ontfermen over hun eigen erfgoed, er hun stempel op drukken en waar nodig druk uitoefenen om dat te bereiken. Zo wordt hopelijk zichtbaar dat eigenaarschap van de burger voor ons erfgoed van een andere orde is dan de praktijk van vrijwilligerswerk, participatie en educatie.



Van schoolgebouw naar
buurthuis van de wijk; de
Meevaart in Amsterdam

1 Het verdrag van Faro en de rol van burgers bij zorg voor ons erfgoed

In 2005 is in het Portugese Faro door de Raad van Europa een verdrag over de betekenis van erfgoed voor de samenleving gemaakt. In dat verdrag wordt geregeld dat wij als burgers (mede) bepalen wat erfgoedwaardig is, toegang moeten hebben tot dat erfgoed en dat erfgoed ook ingezet moet worden voor het realiseren van maatschappelijke waarden en doelen, zoals bijvoorbeeld de strijd tegen jeugdwerkloosheid. Het betekent dat niet regeringen of erfgoedprofessionals bepalen wat waard is om te behouden en door te geven naar volgende generaties maar dat de burgers daarin een bepalende rol kunnen spelen. De burger is ook onmisbaar om erfgoed meer dan nu in te zetten voor het realiseren van bredere maatschappelijke doelen.

In het essay [Erfgoed als middel dat ik eerder schreef](#) voor de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed werkte ik uit welke rol erfgoed speelt en kan spelen bij grote maatschappelijke vraagstukken in de werelden van gezondheid, welzijn, werkgelegenheid, buurtgericht werken, democratie en het voorkomen van tweedelingen. Daarin brak ik ook een lans voor het regelen van het uitdaagrecht voor burgerinitiatieven. Juist die initiatieven zijn in staat om de koppelingen te leggen tussen erfgoedwaarden en die grote maatschappelijke vraagstukken. Het zit in de genen van de mensen die een burgerinitiatief ontwikkelen om die verbinding te leggen. [Het verdrag van Faro gaat niet zo ver om de toegang van burgers tot erfgoed in instrumenten uit te werken.](#) Het is in vrij algemene termen opgesteld. Zo kan het hele idee van toegang van de burger tot erfgoed worden ingevuld door monumentale gebouwen voor het publiek open te stellen of door

educatie en vrijwilligerswerk te stimuleren, maar net zo goed door burgers het beheer of eigenaarschap over erfgoed te gunnen. En bij dat laatste kan het uitdaagrecht om de hoek komen kijken.

VERBINDEN VAN MATERIËLE EN IMMATERIËLE WAARDEN

Kijkend naar de maatschappelijke betekenis van erfgoed komt het accent minder te liggen op wat gebouwen, objecten en gebruiken hun intrinsieke of historische waarde geeft en meer op de betekenis die de samenleving en in het bijzonder de gebruikers van die goederen eraan geven. Dat een gebouw een van de laatste overblijfsel is van een bouwperiode blijft van belang, maar de waarde van dat gebouw wordt ook bepaald door de waardering vanuit de gebruikers, de toegankelijkheid ervan en de verhalen die we over geschiedenis en heden aan elkaar doorgeven. Dat maakt de scheiding die vaak wordt aangebracht tussen materieel erfgoed (gebouwen, objecten, buurten, landschappen) en immaterieel erfgoed (festiviteiten, rituelen, gebruiken, uitvoerende kunsten, verhalen, zang, ambachten etc.) minder strikt. Bijzondere plekken zijn voor de burgers verbonden aan immateriële waarden en bijzondere gebruiken hebben voor hen zowel een materiële als immateriële waarde.

Een recente cultuurhistorische studie naar het recreatieoord Hoek van Holland laat goed zien dat deze verwevenheid van materieel en immaterieel erfgoed op meerdere terreinen speelt. Naast het vanuit erfgoed relevante feit dat het hier om de bakermat van de recreatie in houten huisjes gaat en dit ook waardevolle landschappelijke 'ensembles' oplevert, wordt gewaardeerd dat de opeenvolgende generaties al 100 jaar een ziel en een gemeenschapsgevoel aan deze plek geven die nog



springlevend is. Dat dat lukt heeft alles te maken met de wens om het sociale doel waar het ooit mee begonnen was te waarborgen: een plek aan zee voor Rotterdammers met een kleine portemonnee. In de cultuurhistorische studie wordt vervolgens gepleit om Recreatieoord Hoek van Holland als immaterieel erfgoed op te nemen in de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan van Rotterdam. Dit om deze bijzondere erfgoedstatus goed te borgen en te voorkomen dat het oord kan worden omgetoverd tot een dertien-in-een-dozijn-vakantiepark (aanleiding voor de studie was het plan van het gemeentebestuur het oord te verkopen aan Roompot). De recreanten willen dat het park in gemeentehanden blijft maar hebben wel het instrument uitdaagrecht achter de hand als er toch wordt besloten tot verkoop. De erfgoedstatus helpt daar dan erg bij.

Dit voorbeeld geeft goed aan dat een meer sociaal-culturele blik op erfgoed en het idee van toegang van de burger tot dat erfgoed niet zomaar een nobel doel is, maar ook een rol speelt in de strijd die op veel plekken wordt gevoerd voor erkenning en behoud van wat voor mensen van waarde is.

ACTIVISTISCHE ERFGOEDGEMEENSCHAPPEN

In het verdrag zijn ook grote woorden opgenomen over de bijdrage van erfgoed aan vrede, veiligheid en democratie. Directe aanleiding tot het verdrag waren de oorlogen op de Balkan, waar veel kostbaar erfgoed verloren ging en zichtbaar werd hoe vernietigend het is wanneer er geen respect is voor de geschiedenis en gebruiken van andere bevolkingsgroepen dan de dominante. En in het verlengde daarvan: dat we niet zomaar op de goede wil van de staat kunnen vertrouwen bij de zorg voor ons erfgoed. Het verdrag stapelt daarom drie principes die je kunt koppelen aan theorieën over sociaal kapitaal: ten eerste respect voor tradities en gebruiken binnen een samenhangende culturele gemeenschap en gedeelde identiteit ('bonding'); ten tweede de verbindende werking die erfgoed kan hebben over culturele grenzen heen ('bridging') en ten derde de samenwerking tussen de burger, de overheid en professionele erfgoedwereld ('linking'). *Bonding* gaat dus over het koesteren van de eigen culturele identiteit. *Bridging* gaat over hoe we met verschillende culturen en achtergronden samen weten te leven en *linking* over het democratische ideaal dat 'de instituties' een afspiegeling vormen van wat burgers belangrijk vinden en daarop aanspreekbaar zijn.



Bewoners in het Rotterdamse Middelland in actie om hun bewonersbedrijf het Wijkpaleis in een kenmerkend pand in de wijk te kunnen vestigen

In deze idealen zitten wel wat tegenstrijdige boodschappen verstopt. Erkenning voor groepen die zich via erfgoed onderscheiden versus erfgoed als middel om die verschillen te overbruggen en meerdere interpretaties van dat erfgoed toe te staan. En de noodzaak van institutionalisering en professionalisering van de zorg voor erfgoed versus de roep om de-institutionalisering zodat de burger meer eigenaar wordt van het erfgoed.

Om deze dilemma's op te lossen komt het verdrag met de bezweringsformule van de ideale erfgoedgemeenschap en dat is er een waarin verschillende werelden elkaar kunnen vinden en versterken. In het verdrag staat:

“Een erfgoedgemeenschap bestaat uit mensen die waarde hechten aan bepaalde aspecten van cultureel erfgoed die zij, binnen het kader van publieke actie, willen behouden en aan toekomstige generaties willen overdragen.”

Het begrip ‘binnen het kader van publieke actie’ lijkt een wat ongelukkige vertaling van de oorspronkelijke tekst en het lijkt erop dat daarmee wordt bedoeld: ‘binnen de door de overheid gestelde kaders’.

Maar dat concept van publieke actie kan ook ruimer worden uitgelegd. Je kunt ook stellen dat zo'n erf-

goedgemeenschap dus niet gedreven wordt door particuliere of commerciële belangen maar door een verlangen om ons publieke bezit te borgen en het erfgoed in te zetten voor publieke doelen. In dat geval wordt het publieke belang dus geborgd door zowel de overheid als de burger. En om dat te realiseren is een zekere mate van activisme en strijdbaarheid nodig.

In uitwerkingen die ik van dit begrip erfgoedgemeenschap in de wereld van erfgoed heb gezien wordt vooral benadrukt dat erfgoedgemeenschappen vele vormen kunnen aannemen. Ze kunnen ze de vorm aannemen van lokale gemeenschappen ('onze buurtgeschiedenis'), verbanden van erfgoedprofessionals en vrijwilligers ('wij bekommeren ons om de oude forten', 'wij zijn de archeologiegemeenschap') alsook van sociaal-culturele verbanden ('ons religieus erfgoed, onze cultuurlandschappen') en natuurlijk alle vormen die daar tussenin zitten zoals ad hoc coalities van bewoners, private partijen, overheden en erfgoedprofessionals. Met het benadrukken van die veelvormigheid van de erfgoedgemeenschap is niets mis, zolang het maar niet wordt gebruikt als excuus om alles binnen de huidige verhoudingen te blijven doen. Zeker waar het verdrag van Faro focust op de burger en maatschappelijke inbedding moet er wel sprake zijn van een duidelijke shift van de dominantie van overheden en professionele erfgoedwereld naar de burger. Dat brengt ons weer bij het uitdaagrecht. Dat kan in die verschuiving een mooie rol vervullen.

BESCHERMING VAN ERFGOED

Het verdrag van Faro beschrijft vooral de idealen van hoe we als samenleving erfgoed moeten waarderen. Een meer praktische vraag is hoe die waardering vertaald wordt in regelgeving. Voor een challenge is van belang te weten of er voor een traditie, gebouw of gebied een formele erfgoedstatus is geregeld. In de ruimtelijke ordening komen we daar verschillende categorieën tegen: denk aan Unesco werelderfgoed (o.a. de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Waddenzee); Rijksmonument (vooral veel eeuwenoude gebouwen); de gemeentelijke monumentenlijst; een beschermd stads- of dorpsgezicht; een cultuurlandschap of archeologische vindplaats. De mate van bescherming van dit erfgoed lijkt op papier vaak goed geregeld maar als er aantastende ingrepen dreigen, valt die bescherming nog wel eens tegen. Hoe dichterbij je op de lokale situatie komt (dus op alles wat geen Internationale of Rijksstatus heeft), hoe zwakker de bescherming meestal is geregeld. Vaak hoor je zeggen dat een bepaalde buurt of bouwperiode 'door de gemeente erkend wordt als erfgoed' maar dan blijkt in de praktijk dat dit stempel weinig bescherming biedt bij voorgenomen sloop of ingrijpende aanpassing.

Wat je lokaal in ieder geval moet weten is waar het erfgoedbeleid geregeld is, of er een lijst is van erfgoed dat de gemeente moet of wil beschermen en waar die bescherming dan geregeld is. Opname van de status in een bestemmingsplan biedt een redelijke mate van bescherming. Met de invoering van de omgevingswet moet die bescherming geregeld worden in omgevingsvisies en omgevingsplannen. In [deze handreiking](#) is meer informatie te vinden over hoe het beschermingsregime voor erfgoed werkt en gekoppeld kan worden aan de omgevingswet.

Aangezien erfgoedwaarde niet voor eeuwig vastligt en gedurende de tijd er steeds weer ander erfgoed wordt gecreëerd is het belangrijk dat er heldere procedures zijn voor het verkrijgen van een erfgoedstatus. Want zoals we zagen bij Recreatieoord Hoek van Holland kan dat helpen om commercialisering en sloop te voorkomen.

Een ander voorbeeld is het Sjanghaipark in de wijk Overvecht in Utrecht. Het initiatief tot een park is vijftig jaar geleden door bewoners samen met een aantal kunstenaars genomen en heeft iets bijzonders opgeleverd: een park dat altijd gerund is door bewoners, dat organisch is gegroeid en waar nooit aan is ontworpen. Juist die bijzondere kenmerken hebben ervoor gezorgd dat bij het 50-jarige jubileum van het park een procedure is gestart om het park als erfgoed te erkennen. Voor de initiatiefnemers en buurtbewoners is dat extra van belang omdat door de voorgenomen verbreding van een weg die langs het park loopt een rand van het park dreigt te sneuvelen. De erfgoedstatus kan wellicht voorkomen dat dit gebeurt.

Zeker voor de gebouwde omgeving van na de Tweede Wereldoorlog zal waardering van wat erfgoedwaardig is sterker af gaan hangen van de mensen die die omgeving hebben zien ontstaan. [In een onderzoek daarnaar](#) geven burgers bijvoorbeeld sterker dan professionals aan dat wat ze kennen uit hun directe leefomgeving het waard is om door te geven aan toekomstige generaties:

"Vakantiehuisjes, buurtcentra, woningen, overdekte winkelcentra, woonerven en bloemkoolwijken moeten bewaard blijven voor toekomstige generaties, vond meer dan 50% van de ondervraagden."

Een bijzonder voorbeeld van hoe burgerinitiatieven zich ontfemen over recent erfgoed waar ze een binding mee hebben, komen we tegen in het buurtschap Boskant in Sint Oedenrode. Daar werd in 1956 een nieuwe parochiekerk gebouwd. In 2010 werd de kerk in verband met ontkerkelijking weer gesloten met als optie sloop. Een groep bouwvakkers die zelf aan de kerk had gebouwd heeft er toen voor gezorgd dat de met de kerk verbonden kapel gewijd aan de Heilige Rita werd gered en [zijn functie blijft behouden](#).

Dit soort burgerinitiatieven zijn van groot belang, omdat zeker voor veel naoorlogse gebouwen sloop of een te radicale herbestemming dreigt.



Overigens betekent het label erfgoedstatus niet bepaald automatisch dat er middelen vrij worden gemaakt voor instandhouding, onderzoek en educatie. Erkenning van de erfgoedstatus is zelden een toegangspas tot forse budgetten. Wel kunnen bewoners een streepje voor hebben bij exploitatie van erfgoed omdat ze door een combinatie van vrijwilligerswerk en professionele inhuur, het aanboren van extra potjes voor maatschappelijke taken en een kleine horecavoorziening annex winkel de instandhouding relatief goedkoop kunnen regelen.

Bewonersinitiatieven kunnen overigens ook last hebben van een bepaald beschermingsregime. In het verdrag van Faro wordt ervan uitgegaan dat erfgoed levend is en dat er op basis van wat er in de

samenleving leeft nieuwe functies en betekenissen aan kunnen worden toegevoegd. Waar bewonersinitiatieven daarop uit zijn, kunnen ze ook oplopen tegen meer conserverende regelingen. En daarnaast is het erfgoed voor veel burgerinitiatieven slechts een middel bij het realiseren van het primaire publieke doel en dan mag je er minder mee dan je vaak zou willen.

Voor beide zaken (borgen van erfgoedwaarde en ruimte zoeken voor transformatie) is het goed om contact te zoeken met de verantwoordelijke ambtenaren. Zeker grotere gemeenten hebben zelf een erfgoeddeskundige in dienst. Die is altijd wel bereid tot overleg.

WAT VALT ER TE CHALLENGEN IN RELATIE TOT ERFGOED?

Na deze korte uiteenzetting over de essentie van het verdrag van Faro en de regelgeving rond erfgoed kunnen we de categorieën benoemen waarop het uitdaagrecht zich kan richten. Ik kom er op vijf uit. Het lijstje is vast niet volledig en er zijn natuurlijk ook situaties denkbaar waar meerdere van deze domeinen overlappen, maar het gaat nu even om een werkbaar overzicht van de mogelijkheden. Die 'wij' die de challenge aangaat kan zowel een zuiver bewonersinitiatief zijn als een groep die de kenmerken heeft van een bredere en activistische erfgoedgemeenschap waarin bewoners samenwerken met erfgoedprofessionals, erfgoedvrijwilligers en andere belanghebbenden.

- 1 **Wij organiseren zelf de aandacht voor erfgoed**
Dit gaat over het verkrijgen van middelen en zeggenschap over budgetten die beschikbaar zijn binnen de overheden voor tentoonstellingen, evenementen, het ontsluiten van archieven, publicaties, communicatie, onderzoek en educatie. Je kunt dan denken aan middelen om die activiteiten zelf te verrichten, maar ook aan middelen om daar zelf mensen voor in te huren. Het intekenen op een subsidieregeling valt niet onder het uitdaagrecht maar in de praktijk worden subsidies vaak wel aangewend om het uitdaagrecht mogelijk te maken.
- 2 **Wij organiseren zelf het beheer over het erfgoed**
Het (tijdelijk) beheer verwerven van erfgoedwaardige archieven, collecties, gebieden, gebouwen en objecten. Dit kan zowel gaan om een taak vanuit de wereld van het erfgoed alsook om een taak vanuit een andere hoek waar erfgoed toevallig een rol speelt. Denk bij dat laatste aan exploitatie van een buurthuis in een erfgoedwaardig gebouw waarbinnen een bescheiden erfgoedbudget is voor instandhouding van, en informatievoorziening over het gebouw.
- 3 **Wij worden eigenaar van het erfgoed**
Hierbij gaat het om de grote stap naar het verwerven van erfgoedwaardige archieven, collecties, panden, objecten of terreinen die de overheden en hun partners in de verkoop

doen. Dit kan gaan om een vorm van onderhandse verkoop met speciale financieringsconstructies om te waarborgen dat het erfgoed in gemeenschapshanden blijft/valt. Maar ook kan bij aanbesteding of verkoop een bewonersinitiatief de kans krijgen als volwaardige partij mee te doen. In dat laatste geval kun je overigens nog moeilijk van het uitdagingsrecht spreken.

- 4 **Wij willen de erfgoedstatus geregeld zien**
Het gaat hier om het proberen te regelen van de erfgoedstatus voor een eigen initiatief en het verkrijgen van de bijbehorende middelen als steun in de rug en bescherming voor het initiatief. Hier bestaat het uitdaagrecht dus niet uit het leggen van een claim op bestaande regelingen voor erfgoed maar op het realiseren van iets wat nog niet is geregeld. Zie de bovenstaande voorbeelden van vakantieoord Hoek van Holland en het Sjanghaipark in Utrecht.
- 5 **Wij challengen een publieke taak waar toevallig erfgoedwaarde een rol speelt**
Initiatieven op terreinen als werk, zorg, wonen, armoedebestrijding en communitybuilding kunnen vaak alleen gechallenged worden als er ook een locatie is waar dat kan worden gerealiseerd. Dan komt soms een gebouw of een terrein in beeld die erfgoedwaarde vertegenwoordigd. Voorbeeld is de oude havenkerk in Oost-Souburg dat naast de oorspronkelijke functie ook fungeert als buurthuis. Dat kan voor het initiatief een voordeel zijn (meerdere waarden combineren) maar soms ook een nadeel (geen aanpassingen mogen plegen, hoge onderhoudskosten).





De Gasfabriek in Alkmaar werd met veel inspanningen van de gemeenschap een ontmoetingsplek

2 De taaie praktijk van het uitdaagrecht

De ervaringen in ons land met het uitdaagrecht zijn bescheiden, overigens net als in het land dat de bakermat ervan is, het Verenigd Koninkrijk. Belangrijkste reden is de wijze waarop de overheid zijn financiële systemen, organisatie en procedures heeft ingericht. Bewonersinitiatieven lopen vaak vast op verkokerd werken, onwrikbare geldpotjes, ondoorgrondelijke systemen en procedures, te zware kwaliteitseisen, een aanpak die is afgestemd op uitbesteding aan grotere marktpartijen, etcetera. Daar kom je als bewonersinitiatief die aanspraak wil maken op taken en bijbehorende middelen niet zomaar tussen.

En er is ook nog een mechanisme waarbij overheidsorganisaties niet willen dat er echt iets in toevoegdheden, geld en menskracht wordt afgesnoept van hun eigen organisatie en op die grond een

challenge in de kiem smoren of ombuigen tot iets voor hen ongevaarlijks. Waarom het uitdaagrecht zo hard op de systeemwereld botst heeft ook te maken met wat burgerinitiatieven in de kern zijn:

- ze koppelen meestal meerdere maatschappelijke terreinen en waarden (denk aan werk, zorg, erfgoed en samenlevingsopbouw) die niet passen op de verkokerde systemen en de bijbehorende financiële verantwoordingen;
- het gaat meestal om een spannende mix van activisme en maatschappelijk ondernemerschap waar een overheid die gewend is de wereld in te delen in vrijwilligersorganisaties van bewoners en commerciële bedrijven niet mee om kan gaan;
- ze beginnen vaak als kleine initiatieven die gestaag en organisch groeien terwijl de overheid alleen taken wil overdragen aan partijen die al aan veel kwaliteitsstandaarden voldoen, een degelijke 'trackrecord' hebben en financieel stevig zijn.

Deze mismatch heeft drie gevolgen voor het uitdaagrecht. Het werkt allereerst ontmoedigend en waar het middel wel wordt ingezet loopt het al snel vast. Ten tweede zijn challenges die wel in stelling worden gebracht vaak de opstap voor een goed gesprek en betere samenwerking tussen initiatieven en de overheid, maar wat die toenadering oplevert kun je eigenlijk niet meer als challenge typeren. En ten derde lukken een klein aantal challenges wel, omdat er mensen binnen de gemeente zijn (denk aan speciale medewerkers uitdaagrecht, de erfgoed specialist of de buurtgerichte ambtenaren) die de drive en het mandaat hebben om intern de juiste knoppen om te zetten en de verkokering open te breken. Dat laatste gaat soms in de vorm van 'regelen en ritselen' maar soms ook door wat knoppen in het systeem blijvend een andere kant op te zetten.

Wanneer we in brochures en artikelen over succesvolle challenges lezen dan gaat het meestal over de tweede categorie. Tekenend is dat in [het recente Faro-magazine](#) van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed twee erfgoedinitiatieven in een artikel over het uitdaagrecht worden opgevoerd die feitelijk dat recht niet hebben toegepast. Het zijn gewoon twee mooie voorbeelden van goede samenwerking van vrijwilligersorganisaties met de overheid: de stichting brugwachtershuisjes en de duikers van Stichting Maritiem Onderzoek Nederland die duiken naar maritiem erfgoed.

Met name vanuit ambtenaren die de worsteling van challenges hebben meegemaakt wordt dan ook bepleit om realistisch te zijn en het uitdaagrecht vooral te zien als een mogelijkheid om een ander gesprek te organiseren over de samenwerking tussen overheid en burgerinitiatief. Wellicht het bekendste voorbeeld in Nederland van een succesvol gebruik van het uitdaagrecht is dat van de bewoners van de Schepenstraat in Rotterdam die de herinrichting van hun straat naar zich toe wisten te halen. De bij deze casus betrokken ambtenaren stellen [in deze evaluatie](#) dat uiteindelijk alles neerkomt op de goede samenwerking tussen initiatiefnemers en ambtenaren en zien niet zoveel in de begrippen 'uitdagen' en 'recht'. Ze ontraden feitelijk om de weg op te gaan waarop de systeemwereld beter wordt ingericht op dit instrument en roepen op meer te vertrouwen op het organiseren van een betere dialoog en samenwerking tussen initiatiefnemers en overheid.

Ik denk dat het goed is om te erkennen hoe lastig zo'n challenge is en hoe belangrijk die bemiddelende ambtenaren zijn om wel iets voor elkaar te krijgen. En het uitdaagrecht is een middel en geen doel dus als je het op een andere wijze ook voor elkaar kunt krijgen is dat een goede zaak.

HET MOBILISEREN VAN STEUN

Wat in beide gevallen (ombuigen uitdaagrecht tot 'regelen en ritselen' en doorzetten uitdaagrecht) helpt is dat erfgoed emoties oproept en het vaak niet moeilijk is mensen te mobiliseren om zich ervoor in te zetten. Veel mensen kunnen zich verbinden met de bijzondere verhalen die eraan vastzitten en mensen ervaren ook de verbindende kracht ervan. Wil je erfgoed uitdagen dan moet je die steun dus wel mobiliseren. Allereerst door zo veel mogelijk mensen te betrekken bij je initiatief. Dat kunnen zowel buurt- en bondgenoten zijn als ambassadeurs. Dat zijn mensen en organisaties met publiek aanzien en een goed netwerk die kunnen helpen om deuren te openen en die een rol kunnen spelen in de publiciteit.

Bij een challenge op erfgoed zullen dat ongetwijfeld ook mensen zijn uit de erfgoedwereld. Die wereld is behoorlijk groot en divers. Laten we er eens naar kijken.

Dicht bij de burgerinitiatieven staan de mensen die in de gemeente taken vervullen op het gebied van erfgoed. Denk aan de erfgoedambtenaar, de stedenbouwkundige en leden van de gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit. Die laatste wordt nu in veel gemeenten opgezet in het kader van de invoering van de omgevingswet en is feitelijk de opvolger van de vroegere welstandscommissie. De leden daarvan zijn in de gemeentelijke organisatie (naast de medewerkers op het gebied van participatie, burgerinitiatief en buurtgericht werken) je natuurlijke bondgenoten. Leer die mensen kennen en bindt ze aan je.

Daarnaast zijn er veel interessante ingangen buiten de lokale overheid. Allereerst zijn er de vele private erfgoedinitiatieven die al een positie hebben verworven. Denk aan de buurt- en streekmusea, historische verenigingen, belangenorganisaties, terreinbeherende organisaties (zoals [Utrechts Landschap](#) en [Natuurmonumenten](#)) en de grote particuliere

erfgoedinstellingen (zoals [Heemschut](#), [het Cuypersgenootschap](#)). Dan heb je daarnaast landelijke en regionale erfgoedinstellingen gelieerd aan de overheid (denk aan het [Kenniscentrum Immaterieel erfgoed](#), [provinciale erfgoedhuizen](#), [Rijksdienst voor het cultureel erfgoed](#)), goede doelen-fondsen op het terrein van erfgoed (denk aan [Prins Bernard Cultuurfonds](#), [stichting Volkskracht Historische Monumenten](#)), ontwikkelaars gespecialiseerd in herbestemmen van erfgoed (denk aan [BOEI](#), [stads-herstel Amsterdam](#)) en adviesorganisaties in de erfgoedwereld (denk aan [het Gelders Genootschap](#), [Architectuur Lokaal](#), [Dorp Stad en Land](#)).

Door er even goed voor te gaan zitten om in beeld te brengen wie er interessant voor je kan zijn en deze mensen ook te benaderen openen zich verschillende deuren:

- bondgenoten met veel kennis en de goede netwerken die graag deelnemen in je initiatief/challenge;
- mensen die je nuttige tips en waardevolle informatie kunnen geven over het erfgoed en de erfgoedwereld en je weer met anderen in contact kunnen brengen;
- mensen die achter de schermen kunnen zorgen dat je de juiste ingangen vindt en niet vastloopt in de verkokerde systemen;
- mensen die toegang tot interessante fondsen (leningen, schenkingen, subsidie, cofinanciering) kunnen regelen.

Eigenlijk is het toegang krijgen tot deze gemêleerde erfgoedwereld een belangrijke voorwaarde om een succesvolle challenge rond erfgoed uit te kunnen voeren.

Zoek ook de publiciteit, die is bij erfgoed meestal niet moeilijk te krijgen. Je kunt daar niet vroeg genoeg mee beginnen. Zorg dat de challenge op lokale en sociale media bekend wordt gemaakt en rondzingt. Veel challenges blijven lang onzichtbaar omdat de initiatiefnemers alle energie steken in taaie gesprekken achter de schermen. Het loont, en dat geldt zeker bij erfgoed, om het verhaal over het initiatief snel te laten rondgaan en zo een sfeer te creëren waar de gemeente of andere overheid niet omheen kan.

En dan is er uiteraard nog de politiek. Lokale politici zijn in de regel goed aanspreekbaar op de zorg voor erfgoed en de ruimte voor burgerinitiatief. Maak ze dan ook zo snel mogelijk ambassadeur van je initiatief door ze uit te nodigen voor bijeenkomsten of door rondleidingen te verzorgen. Waar je vastloopt in de systemen zijn zij vaak degenen die je verder kunnen helpen en waar nodig via vragen, initiatiefvoorstellen en moties af kunnen dwingen dat de challenge serieus wordt genomen. Het is natuurlijk ook een kwestie van timing. Politici willen meestal pas in de bres springen als je aan kunt tonen dat de gemeentelijke organisatie je niet serieus neemt. En zeker waar het verdwijnen van erfgoed door verwaarlozing, sloop, bouwwerkzaamheden of verkoop dreigt, zijn zij vaak bereid en in staat snel in de bres te springen.



Coöperatie MidWest herontwikkelt het voormalige schoolgebouw De Wissel in Amsterdam tot een levendige, aantrekkelijke verzamelplek voor ondernemende buurtbewoners

De gemeenteraad is dus in beginsel de beste ingang. Afhankelijk van de aard van je initiatief en het schaalniveau waarop het speelt kan het ook raadzaam zijn politici en bewonersvertegenwoordigers op het niveau van stadsdelen, dorpen, waterschap, provincie of zelfs landelijke politici hiervoor in te schakelen.

En de laatste 'aanvalslinie' bestaat uit een meer formele en juridische manier om je gelijk te halen. Dan kom je uit in de wereld van zienswijzen, WOB-procedures, bezwaar- en beroepsprocedures, de gemeentelijke ombudsman en omgevingsjuristen. Maar het voert te ver om daar in het kader van dit essay dieper op in te gaan.

UITDAAGRECHT ALS BREEKIJZER

Uit het bovenstaande kunnen een aantal conclusies getrokken worden voor het uitdaagrecht in de erfgoedwereld. Het is op zich een uitstekend middel om het hele idee van 'publieke actie' uit het verdrag van Faro te vertalen in een praktisch instrument. Maar de mismatch tussen de systeemwereld en de logica van burgerinitiatieven is zo sterk dat het in de praktijk vooral fungeert als breekijzer om als partner erkend te worden door de overheid en daar goede afspraken te maken. Het uitdaagrecht wordt dan uiteindelijk helemaal niet ingezet. Dat maakt de initiatieven wel sterk afhankelijk van de goodwill van ambtenaren die je goed gezind zijn en het mandaat hebben om dingen voor je te regelen en te ritselen.

Voorkom daarbij wel dat alles terug wordt gebracht tot 'het goede gesprek', 'open samenwerking' en het buiten de regels om iets regelen en ritselen, want op die manier blijven systemen die de burger op afstand houden intact.

Sowieso is het uitdaagrecht een belangrijk drukmiddel om overheidsorganisaties in beweging te krijgen en te dwingen afspraken met initiatiefnemers te maken. Als je het instrument niet in handen geeft van bewoners en je als overheid de systemen er niet op aanpast zal samenwerking met een burgerinitiatief neerkomen op de goodwill van ambtenaren en subsidies voor vrijwilligerswerk. Zoals we in het vorige hoofdstuk zagen zijn er genoeg situaties waarbij erkenning van de erfgoedstatus en het voorkomen van verloedering, sloop of puur commerciële verkoop van waardevol erfgoed een kwestie van strijd is en daar moet je dat uitdaagrecht voor kunnen inzetten.

Zowel voor de pragmatische als de principiële of strijd bare insteek is het noodzakelijk om brede steun te mobiliseren in de buurt, in de ambtelijke organisatie, in de media, bij de politiek en in de erfgoedwereld.

Wil het uitdaagrecht echt meer worden dan iets wat afhankelijk is van goede contacten dan zal er in de systeemwereld aan meerdere knoppen tegelijk gedraaid moeten worden. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.



Het zelfregiehuys Delfshaven komt in actie voor behoud van hun pand



3 Het uitdaagrecht de wind in de rug geven

In verhalen over de botsing tussen systeem- en leefwereld overheersen de gemeenplaatsen. Iedereen herkent het fenomeen van de afstand tussen de wereld van beleid, regels, procedures en instrumenten en de wereld van bewoners en buurten. Maar waar zitten dan de knoppen waaraan je moet draaien om het uitdaagrecht wat soepeler in beweging te krijgen? Systemen verander je niet door ze uit te schakelen of in één keer om te bouwen maar door een serie van kleinere ingrepen. Wat dan voor het uitdaagrecht erg helpt is dat het mee kan liften op wat er op andere terreinen al in beweging is. Laten we eens kijken welke terreinen dat kunnen zijn.

EEN ANDERE BEGROTINGS- EN FINANCIERINGS-SYSTEMATIEK

Aan het probleem dat challenges niet goed passen op de systemen van de gemeente wordt op verschillende plekken wel iets gedaan en daar kunnen we van leren. Dat begint al met de gemeentebegroting. In meerdere gemeenten wordt er geëxperimenteerd met [wijk-, buurt- en burgerbegrotingen](#). Dan wordt tot op wijkniveau inzichtelijk gemaakt waar het geld aan wordt besteed en welke ruimte er is om daar als burgers een beroep op te doen. In de gemeente Groningen is daarbij expliciet een relatie gelegd met het uitdaagrecht. In 2020 is een motie in de gemeenteraad aangenomen voor het werken met het zogeheten '[omgekeerde right to challenge](#)' wat inhoudt dat de gemeente in zijn financiële verantwoording en systemen moet zorgen dat bewonersinitiatieven snappen hoe het geld wordt verdeeld en gesteund worden bij het proberen daar een uitdaging op te doen. Dat kan dus al enorm helpen.

En wat ook echt helpt is als gemeenten voor vastgoed en grond (en zeker bij kwetsbaar erfgoed) een radicaal onderscheid maken tussen overdracht ervan aan de gemeenschap en verkoop op de commerciële markt. Het is van de gekke dat financieel kwetsbare burgerinitiatieven behandeld worden als marktpartijen en de hoofdprijs moeten betalen. Hier ligt ook een belangrijke taak voor gemeenteraden om beleid af te dwingen waarin dat onderscheid wordt gemaakt.

Het zit overigens niet alleen vast aan de kant van de overheid maar we moeten ook werken aan de beperkte financiële draagkracht van initiatieven. Die moeten vaak behoorlijk wat geld meenemen als ze beheer, onderhoud of eigendom van erfgoed over willen nemen. Dat geld is er meestal niet. Banken zijn ook weinig toeschietelijk om daarbij te helpen. Meerdere gemeenten en provincies hebben daarom voor woon- en energiecoöperaties voorfinancieringsfondsen gecreëerd om dat gat te vullen. Dat zou dus ook geregeld kunnen worden bij de zorg voor erfgoed.

Je kunt daarnaast de waarde die initiatieven in de loop der jaren toevoegen proberen te vangen in iets wat lijkt op aflossing in natura. [Hier een mooi voorbeeld](#) van het werken met een sociale hypotheek bij de bouw van een buurthuis in Enschede waar de gemeente een lening verstrekt voor de bouw en de buurt die aflost door hun personele inzet, activiteitenprogramma's voor de buurt en verbetering van leefbaarheidsindicatoren in de wijk. Keerzijde is wel dat buurtbewoners geacht worden een commitment voor vele jaren aan te gaan die ze individueel vaak niet waar kunnen maken. Kijk hier dus samen even kritisch naar.



In andere situaties worden oplossingen voor de beperkte financiële draagkracht van initiatieven gezocht in de vorm van gespreide betaling of tijdelijk gebruik met recht op koop op termijn tegen de oorspronkelijke waarde. Dit type constructies kun je dus ook loslaten op het beheer, onderhoud of de verkoop van erfgoed. Zeker bij erfgoed waar mensen zich makkelijk mee kunnen verbinden is voor initiatieven het instrument van crowdfunding een kansrijke weg om zelf die gaten op te vullen. Bij het verwerven en onderhouden van vastgoed is het [uitgeven van obligaties](#) inmiddels een beproefd middel. Omdat burgerinitiatieven veelal werken aan meerdere doelen tegelijk is het ook logisch dat ze meerdere geldbronnen aanboren. Naast een beroep op publieke middelen, voorfinancieringsfondsen en crowdfunding kun je denken aan subsidies vanuit de cultuur- en erfgoedwereld, goede doelen-fondsen en de wereld van het stimuleren van bewonersinitiatieven. Zo bouw je een goede maatschappelijke businesscase.

CONSEQUENTER STUREN OP MEERVOUDIGE WAARDECREATIE

In het vorige hoofdstuk verwezen we al naar een evaluatie van een van de meest spraakmakende challenges in Nederland, die van de Schepenstraat in Rotterdam. [In die evaluatie](#) geven deze ambtenaren goed aan hoe het uitdagingrecht het alleen maar redt als er breder wordt gekeken dan naar efficiency en kosten:

“Doordat de meeste challenges zich op wijk-niveau afspelen, verdwijnt de efficiëntie van grote opdrachten. De meerwaarde zit in de sociaal-maatschappelijke activiteiten die worden toegevoegd: bewoners, zoals in de Schepenstraat, die zelf het ontwerp van hun straat maken en de participatie daarom heen organiseren, leren elkaar kennen. Ze gaan op elkaars kinderen passen en boodschappen voor de ouderen doen. Doordat de straat is aangelegd naar hun eigen ontwerp, is het echt hun straat geworden. Dit vertaalt zich in ander gedrag en een schonere straat.”



Deze redenering kunnen we 1-op-1 vertalen naar de wereld van het erfgoed. De lijn van deze argumentatie volgend, kun je stellen dat wanneer we buurt- en bewonersinitiatieven de kans geven om erfgoed te beheren of er zelf eigenaar van te worden het in de regel het volgende oplevert:

- maatschappelijk eigenaarschap voor het erfgoed;
- gemeenschapsvorming en zorg voor elkaar;
- inzet erfgoed voor maatschappelijke doeleinden;
- minder kans op verloedering en achterstallig onderhoud;
- blijvende verbinding met trots en ziel van de buurt/gemeenschap.

Dichter bij de ambities met het verdrag van Faro kun je eigenlijk niet komen. En overigens staat tegenover dat efficiencyverlies vaak juist een aanzienlijke kostenbesparing door een combinatie van vrijwilligerswerk, professioneel onderhoud, soberheid, aanboren andere geldpotjes en koppeling met kleine commerciële activiteiten.

Op veel plekken in het land wordt er ook gewerkt aan modellen om deze zogeheten meervoudige waardecreatie zichtbaarder te maken en ook waar mogelijk in geld te vertalen. [Hier een voorbeeld in de wereld van de Rijksgebouwendienst](#), waar Het College van Rijksadviseurs (CvR) adviseert om maatschappelijke meerwaarde geen extra vinkje meer te laten zijn op een projectlijst, maar er een essentieel uitgangspunt van te maken. Het zou het uitdaagrecht bij erfgoed erg helpen wanneer dat sturen op maatschappelijke meerwaarde, in plaats van op puur geld, echt een vlucht gaat nemen.

AANPASSEN VAN AANBESTEDINGS- EN VERKOOPPROCEDURES

Waar burgerinitiatieven het meestal gelijk afleggen tegen marktpartijen en grote instituties is bij het systeem van aanbesteden en tenders. Om burgerinitiatieven daar een kans te geven moet dit systeem worden aangepast. Om te beginnen door niet van die torenhoge eisen te stellen maar ook door de schaal van de tenders te verkleinen. Er is geen burgerinitiatief dat kan intekenen op het beheer van alle monumentale gemeentelijke panden. Naast het werken met kleineren kavels kun je ook denken aan de mogelijkheid om grote contracten tussentijds open te breken.

In Utrecht was er een klein experiment met een openbreekclausule in de aanbesteding van het leerlingenvervoer waarbij het bedrijf die de aanbesteding won moest accepteren dat er op basis van het uitdaagrecht een deel uitgelicht kon worden ten gunste van een bewonersinitiatief. Helaas is dit niet goed geëvalueerd noch doorgetrokken naar andere aanbestedingen. Dat laatste is wel belangrijk om bij aanbestede taken enige kans van slagen te hebben. Het is voor gemeenten die het uitdaagrecht serieus willen nemen belangrijk om die openbreekclausule in grote contracten op te nemen.

Nog een stap verder gaat het om niet meer openbaar aan te besteden maar beheer of eigendom van erfgoedwaardige panden over te dragen aan bewonerscollectieven.



In mijn onderzoek naar de maatschappelijke functie van erfgoed wordt de Marechausseekazerne in Maastricht genoemd als goed voorbeeld van hoe je ook bij monumentaal erfgoed het maatschappelijk eigendom daarvoor kunt organiseren:

“Onderzocht wordt of het in eigendom kan komen van een maatschappelijke coalitie, zoals een coöperatieve vereniging waarbij behoud van de maatschappelijke waarde en maatschappelijk eigendom centraal staan. De buurt waarin het gebouw zich bevindt zou daar een belangrijke rol in moeten vervullen door deelname aan de coöperatieve vereniging, die door de exploitant, een maatschappelijk ondernemer wordt opgericht. Door deze constructie krijgen de buurtbewoners meer invloed en bepalen zij ook de toekomst van het gebouw als bewakers van het erfgoed.”

En dan kun je ook nog in de programma's van eisen die door de gemeente worden gemaakt bij aanbesteding en verkoop clauses opnemen (als verplichting of als extra punten bij de beoordeling van een aanbod) die ontwikkelende partijen uitnodigen om buurt-/bewonersinitiatieven aan zich te binden. De aanbesteding van de oude gevangenis aan het Wolvenplein in Utrecht is daar een goed voorbeeld van. Die is door ontwikkelaar AM gewonnen mede omdat deze het bewonersinitiatief de Witte Wolf en een woningbouwcorporatie in het consortium hadden opgenomen.

VOORRANG VOOR DE BUURT BIJ BEHEER EN VERKOOP GEMEENTEPANDEN

Het toepassen van het uitdaagrecht op erfgoed zal voor een belangrijk deel gaan over gebouwen: buurthuizen, publieke gebouwen die hun functie verliezen (scholen, ziekenhuizen, bibliotheken, politiebureau's en sowieso veel gemeentepanden waar de gemeente van af wil om reden van beperken van onderhoudskosten en bouw van nieuwe kantoren. Om burgerinitiatieven een kans te geven op exploitatie en/of verwerven van die gebouwen zijn er ook andere regelingen belangrijk dan alleen het uitdaagrecht. In de gemeente Utrecht zijn er recent een aantal afspraken gemaakt die het uitdaagrecht wat wind in de rug kunnen geven.

Juli 2021 is er in de Utrechtse gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college wordt opgedragen om naast het commercieel leegstandsbeheer ook leegstandsbeheer door bewonersinitiatieven mogelijk te maken. En een motie die bewonersinitiatieven het zogeheten eerste biedingsrecht op gemeentelijk vastgoed gunt.

Dat laatste houdt in dat de overheid die panden wil verkopen die eerst aan de buurt moet aanbieden alvorens het op de markt te brengen. In meerdere gemeenten zoals in Arnhem en Amsterdam staat dit recht in beleidsstukken maar is het vaak nog niet in een concrete regeling uitgewerkt. In meerdere gemeenten worden het uitdaagrecht, het eerste biedingsrecht en het planrecht (recht om als buurt zelf plannen voor de openbare ruimte te maken) als samenhangend pakket gezien onder de naam buurtrechten. Het is dan ook raadzaam om het uitdaagrecht niet als apart instrument te regelen maar in te bedden in bredere buurtrechten.



Bij het regelen van toegang voor buurtinitiatieven tot (al of niet erfgoedwaardig) vastgoed dat zijn functie verliest is uiteraard een tijdige dialoog over ‘wat nu?’ essentieel. Ook hiervoor kunnen we even in Utrecht blijven. In het in de zomer van 2020 afgesloten stadsakkoord wonen staat de volgende passage “Wanneer gemeentelijk-, rijks- en zorgvastgoed vrijkomt, kijken wij eerst naar de behoeften in de omgeving voordat we de bestemming aanpassen.”

Nu is niet precies ingevuld wat dat ‘kijken naar de behoeften in de omgeving’ inhoudt maar wanneer je het koppelt aan het uitdaagrecht, het eerste biedingsrecht en recht op leegstandsbeheer ontvouwt zich echt een nieuw speelveld. Dan helpt het heel erg om met de buurt waar het vastgoed zich bevindt een gesprek te voeren over de toekomstige bestemming alvorens het bestemmingsplan aan te passen en vooral ook voordat marktpartijen de kans krijgen er beslag op te leggen. Zeker bij waardevol en kwetsbaar erfgoed zou dit een must moeten zijn. Om te voorkomen dat bewoners vaak te laat ontdekken dat erfgoedwaardige panden en terreinen in de verkoop komen, worden in verschillende gemeenten in het kader van de invoering van de omgevingswet regelingen uitgewerkt om de informatievoorzieningen daarover te versterken. Dat gebeurt vooral via de elektronische systemen maar het zou mooi zijn als dat ook een meer fysieke vorm krijgt. In de nieuwe omgevingsvisie van de gemeente Amsterdam staat bijvoorbeeld dat er bij leegstand en voorgenomen plannen informatieborden moeten worden geplaatst waarop de bewoners in een vroegtijdig stadium kunnen lezen wat daar staat te gebeuren en waar ze terecht kunnen voor nadere informatie.

Dat zou eigenlijk overal de norm moeten zijn en ik roep de burgerinitiatieven en de erfgoedwereld op om die borden ook gewoon neer te gaan zetten. Al of niet als guerrilla-actie.

REGELEN VAN GELD EN ONDERSTEUNING OM EEN CHALLENGE GOED UIT TE WERKEN

Om een challenge goed te kunnen doen is er vaak veel tijd nodig voor voorwerk en onderzoek en is een kort advies van een deskundige wel handig. Dat kost dus vaak wel geld. De wereld van erfgoed kent diverse regelingen om mensen die overwegen een erfgoedinitiatief te ondernemen te ondersteunen zoals [deze regeling voor onderzoek naar de kansen op herbestemming](#). In deze subsidieregeling wordt duurzaam gebruik van monumenten en van gebouwen met een cultuurhistorische waarde gestiumleerd. De regeling voorkomt dat monumenten waarvoor een nieuwe functie lastig te vinden is, langere tijd leeg staan en daardoor snel achteruit gaan. Daar kunnen groepen die een challenge overwegen vast ook gebruik van maken. Kijk er dus even goed naar.

De wereld van het gemeentelijke uitdaagrecht kent voor zover ik weet niet van die regelingen. Dat lijkt beter geregeld in bijvoorbeeld de corporatiereeld, waar een bijzonder uitdagingsrecht geldt. Op initiatief van de Eerste Kamer is in de Woningwet opgenomen dat bewoners in staat moeten worden gesteld om corporatiebezit over te nemen mits ze zich verenigen in een wooncoöperatie. De corporatie is verplicht om bewoners die dat overwegen een bedrag van 5000 euro ter beschikking te stellen om te onderzoeken of dat een reële optie is. Op twee plekken in Nederland is die overname inmiddels gelukt, de Roggeveenstraat in Den Haag waar bewoners een hele straat die de corporatie wilde slopen overnamen en het [initiatief Overhoop](#) in Overvecht, Utrecht. Deze regeling kan dus ook een rol spelen bij erfgoedwaardige panden die in het bezit zijn van corporaties en die dreigen aan projectontwikkelaars te worden verkocht.



Hier twee voorbeelden uit respectievelijk **Utrecht** waar een corporatie 239 monumentale panden die in gebruik waren als sociale huurwoning doorschoof naar een projectontwikkelaar en **Groningen** waar de gemeente in verzet kwam tegen verkoop van het eeuwenoude Pepergasthuis door de corporatie aan een ontwikkelaar. Wat aan deze voorbeelden ook opvalt is dat de maatschappelijke functie die dit erfgoed vervult wordt losgekoppeld van de waarde van het bezit. De directeur van corporatie Mitros in Utrecht noemde het onverantwoord dat sociale huurders nog voor een lage prijs konden wonen in monumenten die zo in vastgoedwaarde waren gestegen en kiest er dus bewust voor om sociale waarde en erfgoedwaarde los te koppelen en sterker nog, om de vastgoedwaarde uiteindelijk als enige te laten tellen. In Groningen heeft de gemeente wél met succes een blokkade gelegd op de verkoop.

Dus niet alleen om bewoners te helpen een challenge te doen maar ook om de maatschappelijke druk op het zorgvuldig omgaan met erfgoed te vergroten, is het nodig om burgerinitiatieven goed te faciliteren voor een challenge en daarvoor een recht op een onderzoeksbudget af te spreken.

HET UITDAAGRECHT VAN PAPIEREN TIJGER NAAR GANGBAAR INSTRUMENT

We zagen hierboven aan welke knoppen je moet draaien om het uitdaagrecht meer te laten zijn dan geduldig papier of breekijzer voor het goede gesprek.

Zo'n challenge vergt dat de mismatch tussen financiële systemen en de logica en draagkracht van burgerinitiatieven verkleind wordt. De overheid en erfgoedinstellingen moeten dan werken met een waarderingssysteem dat recht doet aan meer-voudige waardecreatie. Een vereiste is ook dat de overheid beweegt van 'het in de markt zetten van erfgoed, vastgoed en grond' naar 'het in de samenleving zetten van erfgoed, vastgoed en grond'. Er moet breder wordt ingezet op buurtrechten dan alleen het uitdaagrecht. Heel praktisch ten slotte moet er geld en menskracht worden vrijgemaakt om een ingewikkelde challenge te kunnen uitwerken en door te zetten. De aangehaalde voorbeelden laten zien dat daar her en der al aan gewerkt en hier dus niet louter in theorie aan knoppen wordt gedraaid. Maar de doorwerking van de handelingen in de praktijk is eerlijk gezegd nog heel beperkt. Als je daar niet meer werk van maakt als overheid en als initiatiefnemers de druk daarop niet opvoeren blijven de maatregelen te marginaal.





4 Een actieagenda voor initiatiefnemers, erfgoedwereld en bouwers aan het uitdaagrecht

In de vorige hoofdstukken is uitgewerkt hoe het uitdaagrecht voor erfgoed past in bredere ontwikkelingen (zoals met name het opnemen van het uitdaagrecht in landelijke wetgeving en de uitvoeringsagenda van het verdrag van Faro). We zagen hoe het gebruikt wordt als middel of breekijzer om het gesprek te openen met vaak een andere uitkomst dan een challenge. We bespraken hoe je als bewoners steun mobiliseert voor een challenge en hoe je het instrument kunt inbedden in

meerdere regelsystemen die bewonersinitiatieven de wind in de rug geven. Daaruit kun je twee type lessen trekken: de lessen voor initiatiefnemers van een challenge en de lessen voor iedereen die werkt aan regelingen voor het algemene uitdaagrecht, of specifiek voor erfgoed. We besluiten dit verhaal daarom met een puntsgewijze opsomming van adviezen aan respectievelijk initiatiefnemers en gemeentelijke en andere organisaties die het uitdaagrecht willen regelen.

WAT TE DOEN ALS INITIATIEFNERMER WANNEER JE EEN CHALLENGE OP ERFGOED OVERWEEGT?

- 1 Verdiep je in de lokale regeling voor een uitdaagrecht. En kijk goed wat je kunt en wilt uitdagen en welke rol erfgoedwaarde daarin speelt. Het kan gaan om (een combinatie van):
 - budgetten beschikbaar voor tentoonstellingen, evenementen, publicaties, communicatie, onderzoek en educatie;
 - het (tijdelijk) beheer van erfgoedwaardige collecties, gebieden, gebouwen en objecten;
 - het verwerven van collecties, objecten, gebouwen en grond met erfgoedwaarde;
 - het verkrijgen van een erfgoedstatus voor een initiatief dat al bestaat;
 - een maatschappelijk doel of publieke taak waar toevallig erfgoedwaarde een rol speelt.
- 2 Onderzoek of de gemeente (en waar aan de orde andere overheden) een medewerker heeft die challenges/buurtrechten begeleiden en/of burgerinitiatieven ondersteunen als taak heeft. Neem contact met hem of haar op en vraag om ondersteuning bij de challenge en bij het doorbreken van de verkokering van de gemeentelijke organisatie. Vraag naar analogie met de regeling die al bij woningbouwcorporaties bestaat een tegemoetkoming van enkele duizenden euro om een challenge maken.
- 3 Ga 'shoppen' in de wereld van erfgoedprofessionals, -vrijwilligers en -instellingen om bondgenoten, kennis, toegang tot de besluitvorming en aanvullende geldmiddelen aan te boren. Neem in ieder geval contact op met de erfgoedexpert van de gemeente en vraag die om te helpen.
- 4 Zorg dat je challenge door een zo breed mogelijke groep wordt gedragen. Het kan gaan om een puur buurtinitiatief maar ook om iets wat lijkt op een activistische 'erfgoedgemeenschap' waar ook de erfgoedwereld en andere belanghebbenden deel van uitmaken. Zorg ook dat je een of meer gezaghebbende ambassadeurs aan je initiatief bindt.
- 5 Organiseer reuring rond het initiatief want zeker op erfgoed zijn veel mensen aanspreekbaar. Zoek de (sociale) media actief op en leg een lijntje met de lokale politiek. Beide kun je hard nodig hebben als je dreigt vast te lopen. Symbolische acties zoals het plaatsen van borden bij erfgoedwaardige panden of terreinen die je voor de gemeenschap wilt behouden helpen om die aandacht te krijgen.
- 6 Oefen samen met andere initiatiefnemers druk uit om te bewerkstelligen dat er binnen het gemeentelijke vastgoed- en grondbeleid onderscheid wordt gemaakt tussen 'overdracht aan de gemeenschap' en 'verkoop op de markt'. Dat onderscheid moet zowel worden toegepast op de procedures als op de te betalen prijs. Het kan niet zo zijn dat burgerinitiatieven hetzelfde worden behandeld als commerciële marktpartijen.
- 7 Maak in een aantal stappen een maatschappelijke businesscase waarin je laat zien welke maatschappelijke waarde(n) je kunt realiseren. Denk daarbij aan:
 - maatschappelijk eigenaarschap voor het erfgoed;
 - gemeenschapsvorming en zorg voor elkaar;
 - inzet erfgoed voor maatschappelijke doeleinden zoals werk, zorg, onderwijs, ontmoeting, klimaatadaptatie;
 - minder kans op verloedering en achterstalig onderhoud;
 - blijvende verbinding met de trots en de ziel van de buurt/gemeenschap;
 - kostenbesparing door een combinatie van vrijwilligerswerk en inhuur van professionals.

Ga bij de financiering uit van een model waarin je de middelen die aan de taak die je uitdaagt vastzitten combineert met crowdfunding, potjes en subsidies uit andere bronnen en eventueel bescheiden commerciële activiteiten. Onderzoek de mogelijkheid om leningen af te sluiten bij de overheid met de mogelijkheid die 'in nature' af te lossen.

- 8 Kijk hoe de te challengen taken in het beleid, de regelgeving en de financiële systemen van de gemeente zijn verankerd en zoek ondersteuning om te onderzoeken hoe je die aanboort en waar nodig openbreekt. Zoek ook uit wat de erfgoedstatus is van wat je wilt challengen. Waar is die wettelijk geborgd (met name het bestemmings-/omgevingsplan is hier van belang) en kijk welke middelen er aan instandhouding van het erfgoed zijn gekoppeld.
- 9 Onderzoek of er andere regelingen zijn dan het uitdaagrecht die je kunnen helpen met wat je wilt bereiken. Denk aan het eerste biedingsrecht gemeentelijk vastgoed voor buurten, aan leegstandsbeheerregelingen, ruimte voor initiatieven binnen tender- en aanbestedingsregelingen, buurt- en burgerbegrotingen. Die kunnen je helpen bij de challenge of wellicht een alternatief daarvoor zijn.
- 10 Bedenk vooraf, maar zeker als het taai wordt, goed met elkaar wat het instrument uitdaagrecht je echt waard is. Neem je genoeg met een andere bevredigende oplossing in termen van samenwerking met de gemeente en meer middelen en speelruimte voor je initiatief? Of is het belangrijk om de challenge echt door te zetten omdat je geen genoeg wilt nemen met een aanbod op basis van 'regelen en ritselen'?



WAT KUNNEN DE VORMGEVERS VAN HET UITDAAGRECHT DOEN?

- 1 In een algemene regeling voor buurtrechten en specifiek het uitdaagrecht een speciale passage opnemen over de maatschappelijk toegang tot erfgoed in lijn met het verdrag van Faro. En andersom: in het lokale erfgoedbeleid een relatie leggen met buurtrechten/uitdaagrecht.
- 2 In de regeling uitdaagrecht opnemen dat bewonersinitiatieven een financiële vergoeding kunnen krijgen die het hen mogelijk maakt een serieus onderzoek te doen naar het uitvoeren van een challenge en het maken van een maatschappelijke businesscase. En zich daarbij waar nodig door professional kunnen laten ondersteunen.
- 3 Het uitdaagrecht koppelen aan een breder palet van buurtrechten zoals het eerste biedingsrecht op erfgoed, het planrecht en het recht op leegstandsbeheer van erfgoed door buurten.
- 4 Een speciale ambtenaar aanstellen die de taak heeft om bewonersinitiatieven te helpen bij het organiseren van het uitdaagrecht en de bredere buurtrechten. Deze moet dan ook het mandaat krijgen om intern de verkokerde systemen kort te sluiten om het initiatief mogelijk te maken. Maak ook ruimte in het takenpakket van de erfgoedprofessional om ondersteuning te bieden.
- 5 In de waardering van erfgoed (beleid, regelingen, activiteiten) streven naar een synergie tussen materieel en immaterieel, naar de inzet van erfgoed voor maatschappelijke doelen en naar het eigenaarschap van buurten/burgers van het door hen gewaardeerde erfgoed.
- 6 De beschrijving van gemeentelijke taken en de bijbehorende financiële huishouding en -verantwoording zo inrichten dat burgers zien en begrijpen wat er valt te challengen. Vertaal gemeentelijke begrotingen naar wijken en buurten en werk met een burgerbegroting waarin budgetten voor buurt- en burgerinitiatieven worden gereserveerd.
- 7 Bij de voorgenomen verkoop van erfgoedwaardige gebouwen, objecten en grond een onderscheid aanbrengen tussen wat je van de gemeenschap kunt vragen en wat je op de markt kunt vragen. Erfgoed dat je als overheid aan de gemeenschap overdraagt volgt de logica van wat die gemeenschap kan dragen en niet van de markt(prijzen). Bespreek met de betrokken burgerinitiatieven creatieve manieren om de overdracht financieerbaar te maken.
- 8 In het programma van eisen bij aanbesteding van erfgoedtaken en verkoop van erfgoed zorgen dat er gestuurd wordt op maatschappelijke meerwaarde en daarbij maatschappelijke initiatieven een streepje voor geven. In ieder geval geen bepalingen opnemen die hen feitelijk uitsluiten. Dit kan ook betekenen dat er af wordt gezien van een openbare aanbesteding.
- 9 Bij grote aanbestedingen voor beheer, onderhoud en exploitatie een standaardclausule opnemen dat het contract kan worden opengebroken wanneer een buurtinitiatief hier het uitdaagrecht als instrument inzet.
- 10 Wanneer burgerinitiatieven geld mee moeten brengen voor exploitatie of eigendom van erfgoed de financieringswijze afstemmen op draagkracht van de initiatieven. Denk aan het idee van een voorfinancieringsfonds, een lening met afbetaling in natura, gespreide betaling of tijdelijk gebruik met recht van koop op termijn.
- 11 Bij vrijkomend materieel erfgoed eerst een scan met de buurt doen van de toekomst van het gebouw/object/terrein alvorens het bestemmingsplan aan te passen, te herbestemmen en/of het op de markt te brengen. En daarbij tijdige informatievoorzieningen aan de buurt goed regelen zowel elektronisch als fysiek in de buurt (borden plaatsen).
- 12 Een heldere procedure volgen waarin uitgewerkt is waar initiatieven op terug kunnen vallen bij tegenwerking of afwijzing van hun challenge. Denk aan onafhankelijk bezwaar en beroep en aan het inschakelen van een gemeentelijke ombudsfunctionaris. Geef de gemeenteraad of de burgemeester hier waar mogelijk ook een taak in.

- 13** Zorgdragen dat de belangen van buurtbewoners en burgerinitiatieven ook vertegenwoordigd zijn in de gemeentelijke adviescommissie ruimtelijke kwaliteit. Daar komen veel erfgoedzaken aan bod en de betekenis voor de burger ervan mag wel wat hoger op de agenda.
- 14** Bewonersinitiatieven en de erfgoedwereld uitnodigen om zich als serieuze partij op te werpen als erfgoedwaardig vastgoed met een te lage beschermingsstatus ten prooi dreigt te vallen aan verloedering, sloop of commerciële verkoop.



**WILT U MEER WETEN OVER DIT THEMA
DAN KUNT U CONTACT OPNEMEN MET:**

**Landelijk Samenwerkingsverband
Actieve Bewoners (LSA)**

[https://www.lsabewoners.nl/
buurtrechten/](https://www.lsabewoners.nl/buurtrechten/)

De Ruimtemaker

info@deruimtemaker.nl

**Rijksdienst voor het cultureel
erfgoed (RCE)**

[https://www.cultureelerfgoed.nl/on-
derwerpen/erfgoedparticipatie-faro](https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedparticipatie-faro)

**Het ondersteuningsplatform Right
to Challenge**

<https://www.righttochallenge.nl>

Bronnen

In dit essay verwijst ik naar de volgende links voor meer achtergrondinformatie:

- www.lsabewoners.nl/buurtrechten/onderwerpen/recht-om-uit-te-dagen/
- www.gemeente.nu/bestuur/wijziging-gemeentewet-vanwege-uitdaagrecht/
- www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedparticipatie-faro/verdrag-van-faro
- storage.googleapis.com/capstone01/ruimte-maker/2021/04/2021/04/cdce60eb-essayerfgoedalsmiddel-franssoeterbroek.pdf
- rotterdam.raadsinformatie.nl/document/10401517/1/s21bb009894_1_53672_tds
- www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2020/01/01/handreiking-begrippenkader-cultureel-erfgoed-onder-de-omgevingswet
- www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/monumenten-aanwijzen-en-afvoeren/documenten/publicaties/2019/01/01/post-65-verkenningen
- www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedparticipatie-faro/documenten/magazines/2021/01/01/faro-magazine
- www.socialevraagstukken.nl/rotterdamse-bewonersinitiatieven-vloek-of-zegen/
- utrechtslandschap.nl/
- www.natuurmonumenten.nl/projecten
- www.heemschut.nl
- www.cuypergenootschap.nl
- www.immaterieelerfgoed.nl
- www.openerfgoed.nl
- www.cultureelerfgoed.nl
- www.cultuurfonds.nl/aanvragen
- www.volkskracht.nl/Stichtingen/Overige-Stichtingen/Stichting-Volkskracht-Historische-Monumenten
- www.boei.nl
- www.stadsherstel.nl
- www.geldersgenootschap.nl
- www.arch-lokaal.nl/
- www.dorpstadenland.nl/over-dsl/profiel/
- www.open-overheid.nl/bijeenkomst/van-budget-monitoring-tot-burgerbegroting/
- www.gemeenteraad.groningen.nl/Documenten/Initiatiefvoorstel-Omgekeerde-Right-to-Challenge-3.pdf
- <https://www.lsabewoners.nl/sociale-hypotheek-primeur-voor-enschede/>
- www.openrotterdam.nl/wijkpaleis-roept-hulp-van-rotterdamers-in-om-pand-te-kunnen-betalen/
- www.socialevraagstukken.nl/rotterdamse-bewonersinitiatieven-vloek-of-zegen/
- www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/rijksadviseurs-maatschappelijke-meerwaarde-moet-essentieel-uitgangspunt-worden/
- [www.storage.googleapis.com/capstone01/ruimte-maker/2021/04/2021/04/cdce60eb-essayerfgoedalsmiddel-franssoeterbroek.pdf](https://storage.googleapis.com/capstone01/ruimte-maker/2021/04/2021/04/cdce60eb-essayerfgoedalsmiddel-franssoeterbroek.pdf)
- www.wolvenburgutrecht.nl/gevangenis-wolvenplein/am-en-witte-wolf-eigenaren/
- www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/subsidie-herbestemming-monumenten
- www.leveninovervecht.nl/overhoop/
- www.denuk.nl/mitros-schuift-huurwoningen-naar-vastgoedbaas/
- www.dvhn.nl/groningen/Eeuwenoude-Pepergasthuis-in-Groningen-gered-van-commerciële-woningmarkt-bewoners-opgelucht-26185748.html

OVER DE AUTEUR

Frans Soeterbroek, alias de Ruimtemaker is socioloog, activist en adviseur op het terrein van omgevingsbeleid, democratie en burgerinitiatief.

Op zijn website www.deruimtemaker.nl publiceert hij met regelmaat artikelen over deze onderwerpen. Hij heeft zich gespecialiseerd in de vraag welke systeemaanpassingen noodzakelijk zijn om de positie van de burger ten opzichte van de overheid en de markt te versterken. Het uitdaagrecht en het verdrag van Faro ziet hij als interessante kansen om de positie van burgers te versterken.

COLOFON

Dit essay is geschreven door Frans Soeterbroek in opdracht van LSA bewoners met financiering van het programma Democratie in Actie.

LSA is een sterk landelijk netwerk van actieve bewonersgroepen, zoals bewonersorganisaties, buurthuizen in zelfbeheer, BewonersBedrijven en coöperaties. We zijn een vereniging met veel leden uit heel Nederland. Wij bundelen onze kracht, onze stem en we delen kennis. Dit doen we door elkaar te ontmoeten, bijeenkomsten te organiseren, projecten uit te voeren en kennis te delen zoals deze publicatie over aanbesteden.

Vormgeving

Laurens Uilenbroek

Beeld

Eric Kampherbeek (p. 19, 23),
John Voermans (p. 5, 15, 20, 21),
Leon Richard (p. 9)

Eindredactie

Maartje den Breejen



**Landelijk Samenwerkingsverband
Actieve Bewoners**

Korte Elisabethstraat 15-17
3511 JG Utrecht

www.lsabewoners.nl
info@lsabewoners.nl

t 030 - 231 75 11

Wil je op de hoogte blijven van wat actieve bewoners voor elkaar krijgen en weten hoe ze dat doen? Meld je dan aan voor LSA-nieuws via www.lsabewoners.nl/nieuwsbrief.

