

Cultuurhistorie in ruimtelijke ordening

Justin de Kleuver
Annelies van der Horst

Cultuurhistorie in ruimtelijke ordening

Justin de Kleuver
Annelies van der Horst

Met medewerking van:
Perihan Özgül en Matthijs Weggemans

Amsterdam, 27 september 2016

Justin de Kleuver
onderzoeker / adviseur
jdekleuver@dsp-groep.nl
M 06 431 234 60

Annelies van der Horst
senior adviseur
avanderhorst@dsp-groep.nl
M 06 208 747 09

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Documentanalyse	7
2.1	Beleidsdocumenten en wetten	7
2.2	Handreikingen voor gemeenten	10
2.3	Monitoring- en evaluatieonderzoek	11
3	Conclusies onderzoek bij provincies	16
4	Analyse bestemmingsplannen	20
4.1	Onderzoeksverantwoording	20
4.2	Over bestemmingsplannen en beheersverordeningen	20
4.3	Bestemmingsplannen	21
4.4	Beheersverordeningen	28
5	Verdieping 18 gemeenten	33
5.1	Plaatsbepaling	34
5.2	Beleidsvorming	36
5.3	Aanwijzing	36
5.4	Planvorming	37
5.5	Advies	39
5.6	Toetsing	41
5.7	Handhaving	43
6	Conclusies	46
Bijlagen		
	Bijlage 1 Bestudeerde documentatie	54
	Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording	56
	Bijlage 3 Overzicht onderzochte gemeenten	59
	Bijlage 4 Overzicht geïnterviewden	61
	Bijlage 5 Begeleiding onderzoek	63

1 Inleiding

Deze rapportage bevat de opbrengsten van het onderzoek naar de mate waarin cultuurhistorie onderdeel vormt van de ruimtelijke ordening. Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep in opdracht van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE).

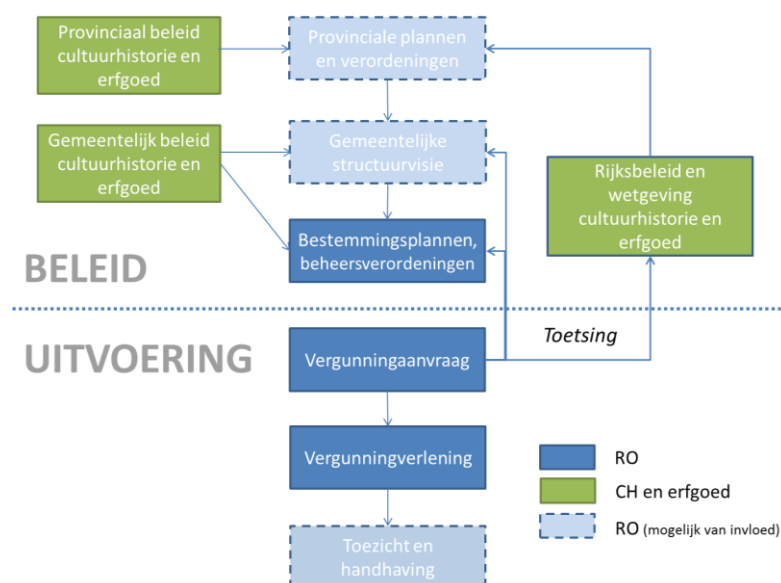
Doel onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten cultuurhistorisch beleid en cultuurhistorische waarden ingebed hebben in het ruimtelijke beleid en in het proces en het instrumentarium van de ruimtelijke ordening.

Vanaf 1 januari 2012 is het voor gemeenten bij wet verplicht om in bestemmingsplannen een beschrijving op te nemen van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden. Al eerder, in 2008, moesten gemeenten met archeologische waarden – monumenten in de grond – rekening houden. Waar tot die tijd de instrumentaria van de ruimtelijke ordening en de erfgoedzorg los van elkaar stonden, is sinds 2008 sprake van het inbedden van een deel van de instrumenten van de erfgoedzorg in de ruimtelijke ordening. Een ander deel, zoals het aanwijzen en beschermen van rijks- en gemeentelijke monumenten, heeft weliswaar ruimtelijke consequenties en komt in sommige gemeenten in het ruimtelijk beleid terug, maar staat formeel gezien los van het ruimtelijk instrumentarium. Met de komst van de Omgevingswet (naar verwachting 2019) huist erfgoed nog meer in bij ruimte en blijft alleen het aanwijzen van rijksmonumenten onder de Erfgoedwet vallen.

We kijken in dit onderzoek nadrukkelijk naar zowel beleid als uitvoering. In de beleidsvorming is het opstellen van bestemmingsplannen een belangrijk onderdeel, in de uitvoering staat het toetsen van vergunningaanvragen centraal. We hebben de verbanden uitgewerkt in een schema:

Figuur 1 Relaties cultuurhistorie en ruimtelijke ordening



In grote lijnen zijn we dus benieuwd naar enerzijds de aansluiting tussen erfgoed en ruimte en anderzijds de aansluiting tussen beleid en uitvoering. Daarbij gebruiken we de volgende onderzoeksvragen:

- *Cultuurhistorisch beleid.* Bevindt zich in de gemeente veel erfgoed? Is er politiek draagvlak voor cultuurhistorie? Heeft de gemeente onderzoek gedaan naar cultuurhistorische waarden? Hoe uitgebreid is het gemeentelijk beleid inzake cultuurhistorie en erfgoed? Wat is de rol van provinciaal beleid en plannen?
- *Ruimtelijk beleid.* Zijn er veel ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente en wat is de plaats van cultuurhistorie hierin? In hoeverre benut de gemeente haar ruimtelijke instrumentarium? Benut de gemeente de mogelijkheden om aan cultuurhistorisch, bouwhistorisch en archeologisch vooronderzoek te doen?
- *Gemeentelijke organisatie.* Heeft de gemeente voldoende capaciteit voor cultuurhistorie, ruimtelijke ontwikkeling/ordening en vergunningverlening? Hoe is de aansluiting tussen de gemeentelijke afdelingen cultuur(historie), ruimtelijke ontwikkeling/ordening en vergunningverlening; is sprake van integraal werken? Wat is de mogelijke rol van regionale uitvoeringsdiensten?
- *Kennis en evaluatie.* Wat is het kennisniveau wat betreft cultuurhistorie, zowel bij beleid als uitvoering? In welke mate gebruikt de gemeente deskundigheid en advies van buiten om cultuurhistorie te laten doorwerken in ruimtelijke plannen en vergunningverlening? In welke mate doet de gemeente aan kwaliteitsbewaking/ evaluatie over de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen en vergunningverlening?
- *Toekomst.* Welke veranderingen zijn te verwachten met de komst van de Omgevingswet en Erfgoedwet?

Onderzoeksmethodiek en vergelijking eerder onderzoek

We hebben gekozen voor een kwalitatief onderzoek dat de hele keten in beeld brengt, met een beperkte kwantitatieve component met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen. Het is dus geen representatief kwantitatief onderzoek naar bestemmingsplannen. Het kwantitatieve deel bestond uit een analyse van 36 bestemmingsplannen en 12 beheersverordeningen van in totaal 36 gemeenten, vervolgens hebben we in 18 van deze gemeenten beleidsstukken en andere relevante documenten bestudeerd en daarna verdiepende interviews gehouden met een beleidsmedewerker erfgoed en met vergunningverleners in deze gemeenten. In bijlage 2 staat een uitgebreidere onderzoeksverantwoording.

Dit onderzoek bouwt voort op onderzoek van Royal Haskoning uit 2008 (waarin 103 bestemmingsplannen werden geanalyseerd) en het onderzoek *Gemeenten Momo-proof* van AEF uit 2010. In de documentenanalyse is aandacht voor deze onderzoeken en in de conclusies in hoofdstuk 6 geven we aan hoe de ontwikkelingen sinds 2008-2010 zijn geweest.

Gehanteerde begrippen

Zowel gemeenten als provincies spreken regelmatig over cultuurhistorische waarden en bedoelen daar cultuurhistorische waarden mee *met uitzondering van archeologische waarden*. In gemeentelijke bestemmingsplannen is in de meeste gevallen bijvoorbeeld een paragraaf cultuurhistorie én een paragraaf archeologie opgenomen. De wijze waarop archeologie in de

ruimtelijke ordening is opgenomen verschilt ook. In dit onderzoek spreken we zo veel mogelijk over cultuurhistorische waarden en vatten daar onder:

- Archeologische waarden
- Gebouwd erfgoed en beschermde stads- of dorpsgezichten
- Cultuurlandschappelijke waarden

Daar waar wij afwijken van deze onderverdeling maken we daar melding van.

Het gebruik van het begrip cultuurhistorie lijkt overigens op zijn retour. De nieuwe Erfgoedwet en Omgevingswet spreken van cultureel erfgoed.

Ten aanzien van cultuurlandschappelijke waarden doelen wij op door mensen naar de hand gezette landschappen en structuren, zowel in landelijke als in stedelijke gebieden. Groen erfgoed zoals parken, begraafplaatsen en waterpartijen horen er ook toe. Zie ook de website van RCE over cultuurlandschap: <http://landschapinnl.nl/over-landschap>.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage bevat de resultaten van een documentanalyse, hoofdstuk 3 geeft de resultaten van interviews met provincies (over de wijze waarop zij omgaan met cultuurhistorie en hun relatie met gemeenten), hoofdstuk 4 geeft een analyse van 36 bestemmingsplannen en 12 beheersverordeningen en hoofdstuk 5 bevat de resultaten van een verdiepingsonderzoek bij 18 gemeenten. In hoofdstuk 6 staan de conclusies in relatie tot de centrale vraag in dit onderzoek: in welke mate hebben gemeenten cultuurhistorie ingebed in ruimtelijke ordening? Deze rapportage bevat daarnaast een aantal bijlagen:

- In bijlage 1 staat een overzicht van bestudeerde documentatie.
- In bijlage 2 is de onderzoeksverantwoording opgenomen.
- In bijlage 3 is een overzicht van onderzochte gemeenten opgenomen.
- In bijlage 4 staat een overzicht van geïnterviewden.
- In bijlage 5 staan de namen van de verschillende mensen die dit onderzoek begeleid hebben.

2 Documentanalyse

Deze documentenanalyse heeft drie onderdelen:

- Hetgeen in beleidsdocumenten en wetten staat over cultuurhistorie in ruimtelijke ordening.
- Wat er in handreikingen en dergelijke staat over hoe je dit (als gemeente) in praktische zin moet doen.
- Wat er in monitoring- en evaluatieonderzoek staat.

2.1 Beleidsdocumenten en wetten

Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg

In de Beleidsbrief Momo (2009) heeft de eerste van drie pijlers betrekking op het meewegen van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening. Er wordt ingegaan op het toenmalige stelsel, waarin vooral het beschermen van monumenten en stadgezichten centraal staat en cultuurhistorie alleen bij m.e.r.-procedures en archeologie wordt meegewogen. Dat stelsel moet volgens de minister op de schop omdat het gebiedsgericht werken onvoldoende ondersteunt, wordt gezien als hindermacht en leidt tot klachten over een te hoge administratieve lastendruk. Daarom stelt de minister dat een “[g]oede ruimtelijke ordening betekent dat er een integrale afweging plaatsvindt van alle belangen die effect hebben op de kwaliteit van de ruimte (p. 5).” Daarvan is cultuurhistorie er één. Vervolgens wordt het bestemmingsplan aangehaald als instrument om cultuurhistorische waarden in een gebied te beschermen, met een beleidsmatige basis in structuurvisies van Rijk, provincie en gemeente.

De in Momo aangekondigde Rijksstructuurvisie Cultuurhistorie – waarin, volgens de minister, de hoofdpunten van Momo ten aanzien van ruimtelijke ordening vastgelegd hadden moeten worden – is er niet gekomen. Cultuurhistorie is onderdeel geworden van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) waarin één van drie doelen luidt: “Het waarborgen van een leefbare en veilige omgeving waarin unieke natuurlijke en cultuurhistorische waarden behouden zijn” en één van de dertien nationale belangen is: “Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten.” Het Rijk kiest er in de SVIR voor om de ruimtelijke ordening meer aan burgers, bedrijven en decentrale overheden over te laten.

Complementair aan de SVIR verscheen in 2011 *Kiezen voor karakter. Beleidsvisie erfgoed en ruimte*, een beleidsbrief van het Rijk over de verbinding tussen erfgoed en ruimte. De beleidsbrief stelt dat, om cultureel erfgoed in de ruimtelijke ordening te verankeren twee zaken nodig zijn: “In de eerste plaats dient het belang van het cultureel erfgoed volwaardig te worden meegenomen in de integrale afweging van belangen die plaatsvindt ten behoeve van het goed functioneren van de ruimte. In de tweede plaats dient cultureel erfgoed dat van bijzondere betekenis is, te worden benoemd (p.3).”

Daarnaast legt de beleidsbrief de nadruk op ‘gebiedsgericht erfgoedmanagement’ dat vraagt om meer afstand tot afzonderlijke erfgoedobjecten en -structuren: “Het succes van de gebiedsgerichte zorg wordt niet primair bepaald door de vraag in hoeverre we er in slagen een verzameling

waardevolle objecten en structuren te benoemen en te beschermen, maar door de vraag in hoeverre het lukt om erfgoedopgaven te verbinden met andere ruimtelijke opgaven, andere partijen en andere verhalen (p.10).”

Gemeenten hebben volgens *Kiezen voor karakter* de volgende verantwoordelijkheden als het gaat om gebiedsgericht erfgoedbeheer:

- De integrale afweging van belangen (een kerntaak vanuit de ruimtelijke ordening).
- Het behartigen van het erfgoedbelang daarin (via gemeentelijke structuurvisies, bestemmingsplannen en (beheers)verordeningen).

De wettelijke verankering van het meewegen van cultuurhistorische belangen in de ruimtelijke ordening vindt met name plaats in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro, 2011), in artikel 3.1.6. vijfde lid:

“Voor zover bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer wordt opgesteld, waarin de hierna volgende onderdelen zijn beschreven, worden in de toelichting ten minste neergelegd:

a. een beschrijving van de wijze waarop met de in het gebied aanwezige cultuurhistorische waarden en in de grond aanwezige of te verwachten monumenten rekening is gehouden; [...]”

Daarbij tekenen wij aan dat deze bepaling ruimte lijkt te geven aan gemeenten om slechts in zeer beperkte mate rekening te houden met cultuurhistorische waarden of te verwachten monumenten: zolang je aangeeft *hoe* je er rekening mee houdt, is het wettelijk immers in orde. Deze interpretatie staat dan wel op gespannen voet met Momo, waarin juist het doel is dat het cultuurhistorische belang wel (volwaardig) wordt meegenomen. In de beleidsbrief Momo staat het als volgt: “Bij het opstellen [van een bestemmingsplan] moeten – in een zo vroeg mogelijk stadium – de aanwezige waarden worden geïnventariseerd en geanalyseerd (p. 27).” Ook zegt de frase in het Bro niets over het opnemen van cultuurhistorische waarden in de regels en de verbeelding van bestemmingsplannen – het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan.

In het ontwerp-Besluit kwaliteit leefomgeving, een AMvB op grond van de Omgevingswet, dat op 1 juli 2016 voor publieke consultatie is openbaar gemaakt, wordt in artikel 5.72 bepaald: “In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.” Hier gaat het dus expliciet om *behoud* van erfgoed, een iets sterkere formulering dan het Bro.

De minister houdt in Momo rekening met een transitieperiode om cultuurhistorie in ruimtelijke ordening te verankeren omdat bestemmingsplannen slechts eens in de zoveel tijd herzien hoeven te worden (volgens de Wro elke 10 jaar).

Cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek

De Beleidsbrief Momo constateert het belang van cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek. Waar cultuurhistorisch onderzoek niet beschikbaar is zal dit, volgens de Beleidsbrief Momo, door overheden moeten worden betaald uit beschikbaar budget voor ruimtelijke plannen. Ten aanzien van bouwhistorisch onderzoek en historisch geografisch onderzoek biedt de Wro een juridische basis om de kosten te verhalen op de initiatiefnemer.

In de Nota van toelichting bij het Besluit ruimtelijke ordening staat dat gemeenten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dienen te onderzoeken welke (cultuurhistorische, landschappelijke en archeologische) waarden bij het plan in het geding zijn en wat de gevolgen van het plan zijn voor deze waarden.

Bij de behandeling van Momo in de Eerste Kamer dienen Meindertsma en anderen (2011) een motie in die onderzoek van AEF aanhaalt waaruit zou blijken dat gemeenten in een groot aantal gevallen niet de deskundigheid hebben en soms de moeite niet nemen om in structuurvisies en bestemmingsplannen vast te leggen welke cultuurhistorische waarden beschermd moeten worden. De motie roept Rijk, andere overheden, veldpartijen en deskundigen op om “[...] op het gebied van cultuurhistorie en bouwhistorie, normen op te stellen waar cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek aan moet voldoen.” De minister reageert door te stellen dat gemeenten geen aandacht aan cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen kunnen geven zonder te weten waarover ze het eigenlijk hebben: “[d]aarvoor zal altijd een degelijk cultuurhistorisch onderzoek nodig zijn.” Daarnaast zegt de minister toe om te komen tot breed in de beroepsgroep gedragen – kwalitatieve – normen voor cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek. Volgens hem is het niet wenselijk dit in een AMvB vast te leggen.

Archeologie

Je kunt stellen dat archeologie in de ruimtelijke ordening een voorsprong heeft op cultuurhistorie. In 2008 wordt in de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz, onderdeel van de Monumentenwet 1988, artikel 38a) in artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder a van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro, 2008) al opgenomen dat in bestemmingsplannen beschreven moet worden hoe rekening wordt gehouden met in de grond aanwezige of te verwachten monumenten. Dat is drie jaar voor de bepaling verruimd met cultuurhistorische waarden. Het is daarom interessant om na te gaan of archeologie inderdaad al beter in de ruimtelijke plannen is opgenomen dan cultuurhistorische waarden.

Conclusie is dat hoewel Momo voorstaat dat cultuurhistorische waarden volwaardig worden meegewogen in de ruimtelijke ordening en dat in een vroeg stadium van het opstellen van een bestemmingsplan onderzoek naar deze waarden moet worden gedaan, de formulering in de wetgeving summier is. Het succes van Momo zal dus afhangen van de wijze waarop in de (gemeentelijke) praktijk invulling wordt gegeven aan het inbrengen van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. Het Rijk hecht belang aan gebiedsgerichte erfgoedzorg waarin verbindingen worden gelegd met andere (ruimtelijke) opgaven en andere partijen. Ten aanzien van het opstellen van normen voor cultuurhistorisch en bouwhistorisch onderzoek zegt de minister dat geen aanvullende wetgeving nodig is en dat de ambitie door afspraken met het veld gestalte moet krijgen. Ook hier geldt de conclusie dat het Rijk beperkt sturing geeft.

2.2 Handreikingen voor gemeenten

Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek (2009)

Deze publicatie van RCE, Stichting Bouwhistorie Nederland, VNG, Atelier Rijksbouwmeester en de Rijksgebouwendienst is bedoeld voor onder meer eigenaren en overheden. Doel is om richtlijnen te geven voor het doen van bouwhistorisch onderzoek dat mogelijk nodig is bij het aanvragen van een vergunning of subsidie. Bouwhistorisch onderzoek bestaat doorgaans uit een analyse van bouw- en gebruiksgeschiedenis en een waardestelling (de verschillende waarden van (onderdelen van) het object). Bouwhistorisch onderzoek is maatwerk, zowel qua omvang als diepgang. In de publicatie zijn verschillende vormen van bouwhistorisch onderzoek beschreven. Uit de publicatie blijkt dat gemeenten verschillen in de eis tot bouwhistorisch onderzoek: sommige gemeenten eisen een bouwhistorisch onderzoek bij een aanvraag voor wijziging van een beschermd monument (monumentenvergunning) en soms ook bij bouwaanvragen in een beschermd stads- of dorpsgezicht.

Cultuurhistorisch onderzoek in de vormgeving van de ruimtelijke ordening (2013)

Deze publicatie van RCE bevat richtlijnen voor het uitvoeren van cultuurhistorisch onderzoek en is bedoeld voor zowel overheden als uitvoerders van cultuurhistorisch onderzoek. De publicatie gaat in op de verschillende ruimtelijke instrumenten waarvoor cultuurhistorisch onderzoek gebruikt kan worden: erfgoednota's, structuurvisies, m.e.r.-procedures, bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen. We gaan hier niet uitgebreid in op de verschillen tussen de ruimtelijke instrumenten; we volstaan met het noemen van een aantal in het oog lopende verschillen. Voor erfgoednota's en structuurvisies kan, in aard en omvang, soortgelijk cultuurhistorisch onderzoek verricht worden. Belangrijke verschillen tussen de twee zijn dat erfgoednota's niet-verplicht zijn en structuurvisies wel en dat in een structuurvisie meteen de koppeling wordt gelegd met ruimtelijke ordening. Ook voor bestemmingsplannen kan geput worden uit onderzoek dat ook voor erfgoednota's en structuurvisies is gebruikt. Daarbij merkt RCE op dat voor een conserverend bestemmingsplan eenvoudig onderzoek volstaat, terwijl in een nieuw, sterk ontwikkelend bestemmingsplan meestal oorspronkelijk inventariserend veldwerk nodig is. Voor m.e.r.-procedures is bijna altijd oorspronkelijk inventariserend veldwerk nodig, dat vaak uitbesteed wordt. Bij omgevingsvergunningen kan het doen van cultuurhistorisch onderzoek in de voorwaarden worden opgenomen; de kosten liggen bij de aanvrager van de vergunning.

RCE constateert dat cultuurhistorisch onderzoek naar omvang en diepgang maatwerk is en (daarom) een goede opdrachtformulering en goed opdrachtgeverschap vereist. Daarnaast stelt RCE dat cultuurhistorisch onderzoek aan wetenschappelijke eisen moet voldoen en dat het interdisciplinair onderzoek betreft. Ook noemt RCE de ontwikkeling van publieksparticipatie in cultuurhistorisch onderzoek – en dat daar nog weinig ervaring mee is. Het eindproduct van cultuurhistorisch onderzoek is weliswaar vormvrij maar bevat in ieder geval een inventarisatie, een waardering (hoewel daarover geen consensus is) en een perspectief (namelijk hoe met de gevonden waarden moet worden omgegaan).

Daarnaast zette RCE de website Handreiking erfgoed en ruimte op (<http://handreikingerfgoedenruimte.nl/>).

Handreiking cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen (2013)

Deze publicatie van WZNH (Welstandszorg Noord-Holland) bouwt voort op (en citeert uit) RCE (2013) en voegt een aantal voorbeelden toe van hoe in bestemmingsplannen in Noord-Hollandse gemeenten met cultuurhistorische waarden wordt omgaan. Het maakt een onderscheid tussen 'waardevast' (waarden die al door overheden beschermd zijn, onder meer via de Monumentenwet) en 'waardevol' (karakteristieke of beeldbepalende objecten, of waardevolle structuren). Vooral voor de tweede categorie zijn bestemmingsplannen belangrijk. WZNH concludeert dat hoewel er veel mogelijkheden zijn om cultuurhistorie in bestemmingsplannen te verankeren, de praktijk weerbarstig is: historisch materiaal ontbreekt, er is onvoldoende bewustzijn over de verankering van cultuurhistorie in bestemmingsplannen en de uitvoering van de planologische toets laat te wensen over. Daarom adviseert WZNH een pragmatische benadering, bijvoorbeeld door te kiezen voor een bouwaanduiding 'karakteristiek' (in plaats van een dubbelbestemming). "De oproep van MoMo om te komen tot verdere integratie van de sectoren ten spijt, zien we in de praktijk dat dit nog wel wat voeten in aarde heeft voor dit zover is, zeker in de kleine gemeenten (p. 33)."

De conclusie is dat er in voldoende mate handreikingen beschikbaar zijn voor cultuur- en bouwhistorisch onderzoek en voor het opnemen van cultuurhistorie in bestemmingsplannen. In welke mate deze daadwerkelijk gebruikt worden is een tweede. Vast staat – zo geven de handreikingen ook aan – dat gemeenten veel ruimte hebben om naar eigen inzicht invulling te geven aan deze onderwerpen.

2.3 Monitoring- en evaluatieonderzoek

Cultuurhistorie in provinciale en gemeentelijke plannen (2008)

Royal Haskoning (2008) onderzocht in opdracht van toenmalige RACM in hoeverre cultuurhistorie doorwerkt in ruimtelijke plannen van gemeenten en provincies – een onderzoek dus ten tijde van de aanpassing van de Wamz (2008) en vóór Momo (2009).

Royal Haskoning constateert dat de meeste provincies cultuurhistorie laten doorwerken in beleidsnota's, verordeningen en waardenkaarten. Ook in provinciale streek- en omgevingsplannen is cultuurhistorie verankerd. Bij de toetsing van bestemmingsplannen letten alle provincies op de aanwezigheid van cultuurhistorische waarden, met name op archeologie, cultuurlandschap en de beschermde stads- en dorpsgezichten. Het toetsingskader voor de beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologie is eenduidig, voor cultuurlandschap is dit minder het geval. Provincies zijn redelijk tevreden over de bescherming van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen door gemeenten.

Vervolgens inventariseert Royal Haskoning 141 gemeentelijke plannen en concludeert dat in 89% van de bestemmingsplannen (92 van 103) en 71% van de vrijstellingsplannen (27 van 38) cultuurhistorische waarden zijn beschreven. Vervolgens vergelijkt Royal Haskoning deze waarden met beschikbare cultuurhistorische inventarisaties en concludeert dat deze wat betreft archeologie nagenoeg geheel overeenkomen maar dat het opnemen van cultuurlandschappelijke waarden, monumenten en beschermde stads- of dorpsgezichten in bestemmingsplannen matig is. Ten aanzien van monumenten past de aantekening dat deze via Monumentenwet en gemeentelijke verordeningen worden beschermd. Opmerkelijk is vervolgens dat in slechts 56% van de bestemmingsplannen planregels te vinden zijn ten aanzien van cultuurhistorie.

Royal Haskoning merkt op dat de aanwezigheid van een cultuurhistorische paragraaf weinig zegt over de kwaliteit ervan en over de daadwerkelijke bescherming van cultuurhistorische waarden in de gemeente. Met name de doorwerking van cultuurhistorie in het ruimtelijk planproces vraagt om verbetering.

Eindrapport Gemeenten MoMo-proof (2010)

AEF (2010) onderzocht in opdracht van het ministerie van OCW de vraag wanneer gemeenten 'Momo-proof' zullen zijn. AEF constateert dat de verplichting om cultuurhistorie op te nemen in bestemmingsplannen niet op weerstand stuit, maar vooralsnog slechts stap voor stap wordt opgepakt. Dat ligt onder meer aan:

- capaciteit, waardoor prioriteiten worden gesteld;
- beperkte waarde van de beschikbare beleidsinstrumenten die vanuit de monumentensector zijn opgesteld als het gaat om het integraal verankeren van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening;
- onduidelijkheid en onzekerheid over de manier waarop het bestemmingsplan kan worden ingezet om de cultuurhistorische waarden te borgen.

De opname in structuurvisies of 'bestuurlijke nota's van uitgangspunten' blijkt de beste uitgangspunt te bieden voor het verankeren van cultuurhistorische waarden. Dit wordt in de praktijk echter nog weinig gedaan, aldus AEF. Op de vraag wanneer gemeenten Momo-proof zijn, maakt AEF een onderscheid naar gemeentegrootte: grote gemeenten over 3 jaar, middelgrote over 5 jaar en kleine over 7 jaar. Dat zou betekenen dat in 2017 alle gemeenten Momo-proof zouden moeten zijn.

Evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg (2011)

In opdracht van het ministerie van OCW evalueerde Rigo in 2011 de Wamz. Daaruit blijkt dat in de ruimtelijke ordening steeds meer rekening wordt gehouden met archeologie, hetgeen leidt tot meer behoud van archeologische waarden in de grond en boven de grond. Ruim 47% van alle gemeenten heeft in 2011 een archeologiebeleid. In de jaren voorafgaand aan 2011 is volgens Rigo binnen de archeologie veel vooruitgang geboekt als het gaat om kennis van de aan- of afwezigheid van archeologische waarden. Deze kennis rendeert echter nog onvoldoende, zo blijkt uit de reactie van de minister op de evaluatie (2012), omdat gemeenten archeologiebeleid vooral in bestemmingsplannen verankeren en niet in de dynamische waardenkaarten. Juist door het verwerken van archeologische kennis in waardenkaarten kunnen gemeenten beter rekening houden met de belangen van de archeologie en die van 'de verstoorder'. Dit leidt vervolgens tot afname van archeologisch (voor)onderzoek en daarmee tot een afname van de uitgaven aan archeologie.

Als reactie op de evaluatie ontwikkelt RCE een Kenniskaart Archeologie met kennis, onderzoeksmethodieken en kaarten over archeologie in Nederland. De kenniskaart wordt in de periode van 2013-2016 gefaseerd opgeleverd en via de website van de RCE beschikbaar gesteld¹.

Noot 1 <http://cultureelerfgoed.nl/dossiers/verbeteracties-archeologie/kenniskaart-archeologie>

Voor onder meer gemeenten moet de kenniskaart informatie bieden ter ondersteuning van haar belangenafwegingen en geldt als aanvulling op de gemeentelijke waardenkaarten.

Rigo (2011) bespreekt ook de financiering voor archeologisch onderzoek. De onderzoekers stellen dat door het principe 'de verstoorder betaalt' voldoende middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van het benodigde archeologisch onderzoek. Echter leidt de wijze waarop de kostentoedeling nu georganiseerd is, tot onduidelijkheid bij zowel de verstoorder (vanwege de onbekendheid met en onzekerheid over kostentoedeling) als bij gemeenten (omdat gemeenten zich niet altijd bewust zijn van hun eigen financiële verantwoordelijkheid ten aanzien van archeologische besluitvorming).

Verantwoord moderniseren. Bouw- en cultuurhistorisch onderzoek bij gemeenten (2011)

De Erfgoedinspectie (2011) geeft een beeld van hoe gemeenten vóór de wijziging van het Besluit Ruimtelijke Ordening omgingen met bouw- en cultuurhistorisch onderzoek. Een belangrijke constatering is dat er geen duidelijke algemene definitie voorhanden is van cultuurhistorisch onderzoek en dat de definitie van bouwhistorisch onderzoek onvoldoende bekend is bij partijen. De Erfgoedinspectie concludeert daarnaast dat:

- cultuurhistorisch onderzoek binnen de geïnterviewde gemeenten nauwelijks plaats vindt;
- bouwhistorisch onderzoek binnen een behoorlijk aantal gemeenten plaats vindt, maar in het kader van de vergunningverlening meestal niet standaard bepaald wordt in welke gevallen en met welke diepgang;
- gemeenten bouw- en cultuurhistorisch onderzoek nauwelijks verankerd hebben in beleid en/of verordeningen.

Inmiddels is op landelijk niveau een aantal stappen gezet ten aanzien van het onderwerp bouw- en cultuurhistorisch onderzoek (zie ook elders). RCE publiceerde de brochure Bouwhistorisch onderzoek werkt! (2011) en de handreiking Cultuurhistorisch onderzoek in de vormgeving van de ruimtelijke ordening (2013) met daarin normen voor cultuurhistorisch onderzoek. Er bestonden al Richtlijnen Bouwhistorisch Onderzoek (2009).

Erfgoed in goede handen? (2013)

De Erfgoedinspectie (2013) concludeert dat met name in de kleinere monumentengemeenten maar ook in een paar grotere, nog veel zwakke punten te vinden zijn in de gemeentelijke zorg voor het gebouwde erfgoed:

- onvoldoende inhoudelijke kennis bij gemeenten en bij monumentencommissies;
- gebrek aan bouwhistorisch onderzoek bij aanvragen voor een omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument, en gebrek aan cultuurhistorisch onderzoek voorafgaand aan bouwplannen in afwijking van de kaders van een bestemmingsplan voor een beschermd gezicht;
- te weinig en onvoldoende deskundig toezicht op omgevingsvergunningen voor wijziging van een beschermd monument, en te weinig structureel toezicht op de bestaande voorraad aan beschermde monumenten in de gemeente;
- te weinig toepassing van sancties bij handhaving;
- onvoldoende borging van de cultuurhistorische waarden van de beschermde gezichten, vanwege een te ruime mogelijkheid tot binnenplanse vrijstellingen in de bestemmingsplannen.

Bij buitenplanse vrijstellingen wordt vaak geen rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van het beschermde stads- of dorpsgezicht.

Wat betreft de archeologische monumentenzorg is het beeld van de Erfgoedinspectie over het algemeen positief.

Onderzoek naar het erfgoedbeleid bij de Utrechtse gemeenten (2014)

Uit onderzoek van het Steunpunt Archeologie en Monumenten Utrecht (STAMU, 2014) komt naar voren dat veel gemeenten in de provincie Utrecht nog niet structureel bezig zijn met de borging van cultuurhistorie in ruimtelijke ordening. Zo beschikt [slechts] 40% van de gemeenten over een cultuurhistorische waardenkaart. In 22% van de gevallen is deze kaart daadwerkelijk gebruikt als onderlegger voor bestemmingsplannen. Een conclusie is dat er grote verschillen bestaan in de aanpak van de gemeenten om de cultuurhistorie te verankeren in het ruimtelijke beleid. Gemeenten die beschikken over een cultuurhistorische waardenkaart hebben de aanwezige cultuurhistorische waarden vaak beter geborgd in het beleid. Gemeenten zonder waardenkaart of inventarisatie weten vaak onvoldoende met welke cultuurhistorische waarden ze rekening moeten houden. Daarom adviseert STAMU gemeenten om te investeren in het vervaardigen van een cultuurhistorische waardenkaart.

Stedenbouwkundige bureaus en cultuurhistorie in bestemmingsplannen (2016)

Afstudeerder Van Velzen (2016) onderzocht in opdracht van RCE of stedenbouwkundige adviesbureaus die in opdracht bestemmingsplannen maken nu vaker te maken hebben met cultuurhistorie. Dat blijkt beperkt te zijn. Volgens de dertien geïnterviewde adviesbureaus hangt het van verschillende factoren af in welke mate gemeenten opdracht geven aandacht te besteden aan cultuurhistorie, waaronder:

- de interpretatie van de niet-concrete verplichting in het Besluit ruimtelijke ordening tot het doen van cultuurhistorisch onderzoek [in de Nota van toelichting];
- het ontbreken van (goed ontsloten) cultuurhistorische onderzoeken;
- de mate van persoonlijke interesse van de verantwoordelijke gemeenteambtenaar;
- de mate van kennis van bestemmingsplannen bij gemeenten;
- het beschikbare budget.

Stedenbouwkundige bureaus geven wel aan dat het vóór de wetswijziging van 2012 veel vrijblijvender was.

Hoewel recent onderzoek beperkt is, is de conclusie uit de beschikbare documentatie dat ten aanzien van cultuurhistorie in gemeentelijke plannen in de periode 2008-2016 nog onvoldoende ontwikkeling blijkt. Het betreft met name gebouwd erfgoed/beschermde stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschap – met archeologie lijkt het wel goed te gaan². Waar de verwachting was dat alle gemeenten binnen een aantal jaren Momo-proof zouden zijn, is de praktijk dat (een deel van de) gemeenten tegen een aantal beperkingen aanlopen. Met

Noot 2 Waarmee we bedoelen dat het wat betreft het opnemen van archeologie in gemeentelijke plannen goed lijkt te gaan. Wat de kwaliteit is van de archeologische inhoud van bestemmingsplannen, hoe de toetsing van vergunningaanvragen verloopt en wat de kwaliteit is van (verplicht) archeologisch onderzoek zijn weer andere vragen. Ten aanzien van vergunningverlening (en handhaving) hebben wij in hoofdstuk 5 een aantal bevindingen genoemd.

name de kennis van cultuurhistorische waarden (die moet blijken uit onderzoek en/of waardenkaarten) is niet bij elke gemeente aanwezig. Ook is de aanwezige capaciteit voor cultuurhistorie bij een deel van de gemeenten beperkt. Hoewel gemeenten misschien wel in formele zin aan de wet voldoen – door een cultuurhistorische paragraaf in hun bestemmingsplannen te hebben, iets dat ze overigens ook al vóór Momo in ruime mate hadden – betekent dit niet vanzelfsprekend dat de kwaliteit hiervan goed is en ook niet dat deze goed doorwerkt in het gehele ruimtelijke planproces. Hoewel er op landelijk en provinciaal niveau sinds 2009 goede inspanningen zijn geleverd (door het aandragen van kennis en ondersteuning) is het effect hiervan bij gemeenten nog onvoldoende zichtbaar in de bestudeerde documenten.

3 Conclusies onderzoek bij provincies

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen van het onderzoek bij provincies weergegeven. Het onderzoek bestond uit het bestuderen van provinciale beleidsstukken en plannen, en uit interviews met provinciale beleidsmedewerkers monumentenzorg en archeologie.

Doorwerking van cultuurhistorie

- Alle provincies hebben een omgevingsvisie of structuurvisie waarin cultuurhistorische waarden staan beschreven. Dit geldt voor zowel archeologische waarden als voor niet-archeologische waarden. Daarnaast hebben alle provincies afzonderlijke beleidsstukken voor erfgoed (al dan niet als onderdeel van een cultuurbeleidsnota). Het verschil is dat de omgevingsvisies betrekking hebben op de ruimtelijke aspecten van erfgoed, terwijl erfgoednota's ook over andere aspecten gaan, zoals subsidies en niet-ruimtelijke beleidsdoelstellingen. Wij tekenen aan dat verschillende provincies momenteel werken aan nieuwe, meer integrale, omgevingsvisies.
- In omgevingsvisies en erfgoednota's zijn de voor de provincie belangrijke cultuurhistorische waarden in voldoende mate duidelijk opgenomen. In alle provincies is ruim aandacht voor cultuurlandschappelijke waarden (en in 8 van de 12 provincies ook voor Nationale landschappen). Ook voor archeologie en gebouwd erfgoed is in alle provincies aandacht. Ten aanzien van gebouwd erfgoed tekenen wij aan dat de aandacht vooral ligt op gebouwd erfgoed als onderdeel van ruimtelijke structuren en op landgoederen, molens en militair erfgoed. Daarnaast heeft een aantal provincies provinciale monumenten aangewezen, met regels in een verordening.
- In de provinciale omgevingsverordeningen stelt de provincie regels op over hoe om te gaan met cultuurhistorische waarden. Die regels stellen in grote lijnen dat het verplicht is rekening te houden met de voor de provincie belangrijke waarden en hoe dit te doen. Het valt op dat, hoewel 10 van 12 provincies inderdaad dergelijke regels in hun ruimtelijke verordeningen hebben, de strekking van die regels nogal verschilt. Een deel van de provincies beperkt zich tot enkele waarden, zoals regels voor cultuurlandschappen, terwijl andere cultuurhistorische waarden niet terugkomen in de verordening. De gedachte hierachter vinden we vaak terug in de omgevingsvisie of beleidsstukken: de provincie kiest voor deregulering of voor een 'ontwikkelingsgerichte benadering' waarin samen met onder meer gemeenten de ruimtelijke ordening vorm krijgt.
- Bijna alle provincies hebben cultuurhistorische waarden opgenomen in kaarten. De provincie Groningen gaat werken aan een nieuwe 'waardenstellende' kaart. Overigens verschilt de status van de kaarten: een deel van de kaarten geeft alleen de waarden weer die door de provincie beschermd worden (of anderszins een juridische status hebben), een ander deel geeft een brede inventarisatie van cultuurhistorische waarden weer, zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau, zowel beschermd als niet-beschermd. Archeologische waardenkaarten zijn in de meeste gevallen afzonderlijke kaarten, hoewel ze in digitale versies soms een aparte kaartlaag vormen.
- De meeste provincies bemoeien zich voornamelijk met de ruimtelijke plannen van gemeenten waarin het provinciale belang in het geding komt. Vaak gaat het om plannen in het

buitengebied en om cultuurlandschappelijke waarden. Minder bemoeienis is er met beschermde monumenten: de zorg van gemeenten daarvoor wordt door de meeste provincies als afdoende beschouwd. Wel verstrekt de provincie restauratiesubsidies voor rijksmonumenten.

Tabel 1 Provinciale aandacht voor cultuurhistorie

	Aantal provincies (n=12)
Apart cultuurhistorisch beleid	12
Omgevingsvisie/ structuurvisie met cultuurhistorische waarden	12
Kaart(en) met cultuurhistorische waarden	11
Doorwerking in ruimtelijke verordening	10
<i>Benoemde waarden in omgevingsvisie en/of beleid</i>	
Cultuurlandschappelijke waarden	12
Nationale landschappen	8
Archeologie / aardkunde	12
Gebouwd erfgoed	12

Rol provincie

- Provincies sturen steeds meer op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit en doen dat aan de voorkant van het proces. Cultuur en cultuurhistorie zijn in theorie onderdeel van ruimtelijke kwaliteit, maar in de provinciale praktijk moeten de beleidsadviseurs cultuur en erfgoed die positie soms nog bevechten.
- Veel provincies vullen hun beleidstaak ten aanzien van cultuurhistorie breder in dan wat wettelijk is ingegeven waarbij de nadruk ligt op de voor de provincie belangrijke waarden. Provincies zitten meer aan de voorkant van het proces. Dat wil zeggen dat zij overleggen met gemeenten om een extra kwaliteitsimpuls te kunnen geven aan de plannen. De provincie Flevoland werkt met een zogenaamde pre-vooroverleg fase: de fase voorafgaand aan de ontwerpfasen. In deze fase kunnen gemeenten advies vragen over voorgenomen ontwikkelingen in een specifiek gebied.
- De omslag van toetsend naar gelijkwaardig en meedenkend partner wordt door alle provincies als positief ervaren. Mede door deze verschuiving zijn de lijnen met de gemeenten kort en vindt er meer overleg plaats. De provincie speelt een centrale rol in de samenwerking en afstemming tussen gemeenten.
- Enkele provincies betrekken gemeenten bij het maken van hun beleid, zoals de provincie Drenthe (die momenteel bezig is met het opstellen van erfgoedbeleid) en de provincie Limburg. Bij het opstellen van het huidige provinciaal omgevingsplan Limburg heeft de provincie alle betrokken partijen (gemeenten, belangenbehartigers, winkeliers, andere instellingen) meegenomen in een proces om tot een gezamenlijk plan te komen.
- Provincies benoemen de bescherming van cultuurhistorische waarden in het buitengebied als een probleem in verband met de beperkte middelen voor handhaving bij gemeenten.

Resultaat

- Provincies zijn over het algemeen tevreden over hoe gemeenten cultuurhistorie in bestemmingsplannen opnemen en hoe zij hier naar handelen. Aangezien provincies niet altijd

aan tafel zitten geven provincies aan dat ze hier niet altijd zicht op hebben, of dat ze hun oordeel baseren op het (beperkte) zicht dat zij wel hebben.

- De meeste provincies geven aan dat archeologische waarden inmiddels goed zijn ingebed in gemeentelijke plannen. Provincies zien ook dat het belang van andere cultuurhistorische waarden (steeds) beter wordt opgenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Hier is nog wel sprake van een groeiproces.
- Provincies zien vaak een aantal koplopers (veelal de grotere gemeenten/ steden, die beschikken over cultuurhistorische kennis en kunde). Bij kleinere gemeenten ontbreekt regelmatig de nodige kennis en capaciteit. Een eigen gemeentelijke of regioarcheoloog is volgens een deel van de provincies belangrijk om te zorgen dat archeologie ook daadwerkelijk goed wordt meegenomen.
- Provincies ondersteunen gemeenten met kennis en kunde over cultuurhistorie ten behoeve van het opstellen van gemeentelijke structuurvisies en ruimtelijke plannen. Dat gaat meestal via steunpunten monumentenzorg en archeologie of platforms.
- Provincies hebben beperkt zicht op aanvragen voor omgevingsvergunningen. In de meeste gevallen krijgt de provincie zicht op de omgevingsvergunningen via wijzigingen in het bestemmingsplan en/of lopende bezwaarprocedures.

Toezicht en handhaving

- De provincie heeft (naast de gemeenteraad) een rol in Interbestuurlijk toezicht op gemeenten op de beleidsdomeinen ruimte en erfgoed. Het gaat in beginsel om sober toezicht, gebaseerd op vertrouwen en op afstand. Veel provincies gaan in gesprek met gemeenten, denken vooraf mee.
- In de meeste provincies leidt dit nog niet tot inhoudelijke constatering over erfgoed en ruimte. In een enkele provincie wel. In het Jaarverslag IBT 2014 van de provincie Friesland staat: "Bij ongeveer een kwart van de gemeenten vindt er in principe geen structureel toezicht op monumenten plaats. Handhaving vindt dan ook vrijwel uitsluitend plaats op basis van klachten en handhavingsverzoeken (p.7)." En: "Toezicht en handhaving van bestemmingsplannen blijkt bij bijna de helft van de gemeenten weinig aandacht te krijgen. Bij deze gemeenten vindt er in principe geen structureel toezicht plaats en handhaving vindt uitsluitend plaats op basis van klachten en handhavingsverzoeken (p.8)."
- Het onderzoek *Steunfunctie monumentenzorg en archeologie* van DSP-groep (2016) gaat nader in op het Interbestuurlijk toezicht: "RCE merkt op dat het Interbestuurlijk toezicht door provincies op gemeenten momenteel zeer beperkt wordt ingevuld als het gaat om monumentenzorg. De vraag of de steunfunctie hierin een signalerende rol zou kunnen vervullen wordt door steunpunten echter negatief beantwoord: de steunfunctie moet neutraal en ondersteunend blijven. VNG voegt toe dat gemeenten juist vinden dat het Interbestuurlijk toezicht door provincies te specifiek wordt ingevuld, terwijl het generiek moet zijn. Volgens het IPO zijn provincies en gemeenten in overleg over de juiste Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI) voor het Interbestuurlijk Toezicht op onder meer erfgoed (p.16)."

Aandachtspunten

- Bij met name kleinere gemeenten (aantal inwoners of aantal monumenten) is vaak beperkte kennis en beperkt formatie voor monumentenzorg en archeologie. Dit baart een deel van de

provincies zorgen. De komst van de Omgevingswet maakt het mogelijk nog ingewikkelder voor deze gemeenten.

- De komst van de Omgevingswet biedt ook kansen. Er is meer aanleiding tot samenwerken op verschillende beleidsterreinen, zowel binnen de provincie als bij gemeenten. Provincies vinden het een goede zaak als gemeenten een eigen omgevingsvisie gaan opstellen, omdat het gesprek zo meer op strategisch niveau komt.

De conclusie is dat de verhouding tussen provincie en gemeenten is veranderd. De rol van de provincie zit meer in de voorkant van het proces van het maken van gemeentelijke plannen: de provincie denkt mee en adviseert en zorgt zodoende dat in het provinciale belang wordt voorzien. Tegelijkertijd heeft de provincie ook een andere rol aan de achterkant gekregen: het voert Interbestuurlijk toezicht uit op gemeenten op de beleidsdomeinen ruimte en erfgoed. Die rol vullen provincies vooralsnog beperkt in. Met gebouwd erfgoed in gemeentelijke plannen houden provincies zich minder bezig terwijl cultuurhistorische waarden in het buitengebied veel meer de aandacht hebben. Provincies hebben de indruk dat gemeenten archeologie goed hebben ingebed in ruimtelijke plannen, dat de zorg voor beschermde monumenten afdoende is maar dat ten aanzien van andere waarden (cultuurlandschappelijke waarden, beschermde stads- en dorpsgezichten, groen) nog een slag te slaan is.

4 Analyse bestemmingsplannen

4.1 Onderzoeksverantwoording

We hebben 36 bestemmingsplannen (3 per provincie, in elke provincie een kleine, middelgrote en grote gemeente, qua inwonertal) en 12 beheersverordeningen (één per provincie) geanalyseerd: 48 in totaal (zie bijlage 3)³. Doel van de analyse was om te bepalen in welke mate de plannen aandacht besteden aan cultuurhistorie én, apart, aan archeologie. We scharen in dit stuk archeologie niet altijd onder cultuurhistorie – opmerkelijk genoeg vormt archeologie in bestemmingsplannen vaak een apart onderwerp en wordt onder cultuurhistorie met name op gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten gedoeld. Soms besteedt een cultuurhistorische paragraaf van een bestemmingsplan ook aandacht aan cultuurlandschappelijke waarden, soms zijn deze elders in het bestemmingsplan opgenomen.

Het gaat om een beperkte steekproef. We schatten dat er in Nederland enkele duizenden bestemmingsplannen en beheersverordeningen zijn. Dit onderzoek geeft dus geen representatief beeld van de cultuurhistorische inhoud van bestemmingsplannen en beheersverordeningen in Nederland, maar geeft wel indicaties.

We hebben achtereenvolgens op de volgende elementen gelet:

- Of voor het opstellen van het bestemmingsplan gebruik is gemaakt van cultuurhistorisch of archeologisch onderzoek.
- Of er een beleidsparagraaf is opgenomen met verwijzingen naar cultuurhistorische of archeologische wet- en regelgeving of beleidsnotities.
- Of er een cultuurhistorische of archeologische paragraaf is opgenomen, over welke cultuurhistorische of archeologische aspecten die gaat en of is aangegeven *hoe* met deze aspecten in de gemeente wordt omgegaan.
- In welke mate de verbeelding en de planregels (het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan) gebruik maken van cultuurhistorische of archeologische (dubbel)bestemmingen of aanduidingen.

We bespreken eerst de resultaten voor bestemmingsplannen en vervolgens de beheersverordeningen.

4.2 Over bestemmingsplannen en beheersverordeningen

Gemeenten zijn verplicht voor hun gehele grondgebied te beschikken over bestemmingsplannen; deze mogen niet ouder zijn dan 10 jaar. De kern van het bestemmingsplan is geformuleerd in artikel 3.1 Wro. Op basis van dit artikel worden voor een goede ruimtelijke ordening aan de in het

Noot 3 We hebben (op één na) alleen plannen gebruikt die na 1 januari 2012 zijn vastgesteld (dus na de wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening waarin de omgang met cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen is neergelegd).

plan aangewezen gronden een bestemming toegewezen en worden in verband met die bestemming in elk geval regels gegeven voor het gebruik van de grond en de bouwwerken daarop. De beheersverordening is wat juridische status betreft gelijk aan het bestemmingsplan. Dit (minder arbeidsintensieve) instrument is bedoeld om bestaande situaties vast te leggen of situaties waar weinig ontwikkeling verwacht wordt – denk aan woonwijken – en kan in plaats van een bestemmingsplan worden opgesteld.

Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen:

- 1 Toelichting: de onderbouwing van het bestemmingsplan.
- 2 Verbeelding: een digitale kaart opgebouwd uit (dubbel)bestemmingen (in kleurvlakken) en aanduidingen.
- 3 Regels: waarin onder meer staat beschreven wat de bestemmingen op de verbeelding precies inhouden (bijvoorbeeld welke functies zijn toegestaan, zoals wonen, bedrijven, groen).

De verbeelding en regels zijn het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan.

Het gehele plangebied moet bedekt zijn met bestemmingen. Een bestemmingsplan kan ook *dubbelbestemmingen* bevatten. Deze overlappen bestemmingen en geven eigen regels, waarbij sprake is van een rangorde tussen de bestemmingen en de dubbelbestemmingen. De dubbelbestemmingen hoeven het gehele plangebied niet te bedekken. Voorbeeld is de dubbelbestemmingen Waarde-archeologie. *Aanduidingen* worden gebruikt om bepaalde zaken binnen een bestemming of dubbelbestemming nader of specifiek te regelen. Het gaat hierbij om specificaties met betrekking tot het gebruik of de bouw mogelijkheden.
(gebaseerd op informatie van de Rijksoverheid, www.infomil.nl)

4.3 Bestemmingsplannen

4.3.1 Karakterisering

Van de 36 bestemmingsplannen:

- betreffen er 2 het hele gemeentelijke grondgebied, 2 een stad, 4 alleen een binnenstad, 22 een wijk, 3 een dorp en 3 een buitengebied;
- zijn 19 bestemmingsplannen globaal, 4 gedetailleerd en 13 plannen zijn een combinatie van gedetailleerd en globaal⁴;
- zijn 19 plannen door de gemeente zelf gemaakt, 13 uitbesteed aan bureaus (en bij 4 konden we het niet vaststellen).

4.3.2 Gebruik cultuurhistorisch of archeologisch onderzoek

We hebben gekeken of voor het opstellen van het bestemmingsplan gebruik is gemaakt van cultuurhistorisch of archeologisch onderzoek, dan wel of er aan gerefereerd wordt. Dat blijkt voor alle bestemmingsplannen te gelden: 36 gemeenten baseren zich op archeologisch onderzoek (in 5 gevallen wordt verwezen naar een archeologische verwachtingenkaart, in de rest naar uitgebreider

Noot 4 In een globaal bestemmingsplan worden alleen de belangrijkste uitgangspunten voor een gebied beschreven, een gedetailleerd plan (vaak voor bestaande bebouwde gebieden) is specifiek.

onderzoek) en 5 gemeenten baseren zich op cultuurhistorisch onderzoek (waarvan archeologie geen onderdeel vormt). Daarbij merken wij wel op dat in de gebiedsbeschrijving (waarmee de toelichting op een bestemmingsplan vaak opent) regelmatig aandacht is voor de cultuurhistorie: ook een vorm van onderzoek.

4.3.3 Verwijzingen naar beleid en wetgeving

In 31 van de 36 bestemmingsplannen is in de toelichting een beleidsparagraaf opgenomen waarin verwezen wordt naar cultuurhistorisch relevant beleid en wetgeving. Soms wordt ook in andere onderdelen van het bestemmingsplan verwezen naar cultuurhistorisch relevant beleid en wetgeving. Het gaat om de volgende verwijzingen:

Tabel 2 Aantal verwijzingen in bestemmingsplannen naar beleid en wetgeving

	Aantal bestemmingsplannen (n=36)
Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Rijk)	31
Gemeentelijke structuurvisie	30
Provinciale structuurvisie	29
Monumentenwet	28
Provinciale ruimtelijke verordening	27
Verdrag van Malta	24

Als het bestemmingsplan refereert aan een provinciale of gemeentelijke structuurvisie noemt het in 22 gevallen cultuurhistorische uitgangspunten en aandachtspunten uit die visie.

Naast bovenstaande verwijzingen wordt in 28 bestemmingsplannen verwezen naar gemeentelijke nota's en stukken (erfgoednota, nota archeologische monumentenzorg, nota erfgoed en toerisme, archeologische beleidskaart, cultuurhistorische waardenkaart, cultuurhistorische inventarisatie). In enkele bestemmingsplannen wordt verwezen naar de Nota Belvédère, de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden, de Archeologische Monumentenkaart en een provinciale archeologische kaart.

4.3.4 Cultuurhistorische en archeologische waarden

Cultuurhistorische en archeologische paragraaf

Van de 36 bestemmingsplannen bevatten er 25 een cultuurhistorische paragraaf en alle bestemmingsplannen bevatten een archeologische paragraaf. Het feit dat in een deel van de bestemmingsplannen de cultuurhistorische paragraaf ontbreekt wil niet zeggen dat deze bestemmingsplannen elders geen aandacht besteden aan cultuurhistorie: vaak is in de inleiding uitgebreid aandacht voor cultuurhistorische waarden. In slechts één bestemmingsplan is helemaal geen aandacht voor cultuurhistorie. Het betreft een 'veegplan', waarin een aantal aspecten van een vigerend bestemmingsplan wordt gerepareerd (in het vigerende bestemmingsplan is overigens ook nauwelijks aandacht voor cultuurhistorie). In vier plannen worden wel mogelijk cultuurhistorische waarden benoemd (zoals waarden die elders in de provincie voorkomen) maar concludeert de gemeente dat in het onderhavige plangebied geen cultuurhistorische waarden voorkomen.

Aandacht voor cultuurhistorische waarden

We hebben van elk bestemmingsplan geturfd welke cultuurhistorische waarden aandacht krijgen (waarbij meerdere waarden in één plan kunnen terugkomen). We hebben apart gekeken in hoeverre cultuurlandschappelijke waarden genoemd worden.

Tabel 3 Aandacht voor archeologische waarden in bestemmingsplannen

Aantal bestemmingsplannen (n=36)	
Beschermd archeologisch (rijks)monument	10
Overige archeologische monumenten	15
Verwachte archeologische waarden	18

Tabel 4 Aandacht voor gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten in bestemmingsplannen

Aantal bestemmingsplannen (n=36)	
Beschermde rijksmonumenten	12
Beschermde stads- of dorpsgezichten	10
Overige monumenten / gemeentelijke beschermde gezichten of gebieden	12
Beeldbepalend / karakteristiek gebouwd erfgoed	10
Gebouwd erfgoed, niet nader gespecificeerd	15
Geen waarden benoemd	1

Tabel 5 Aandacht voor cultuurlandschap in bestemmingsplannen

Aantal bestemmingsplannen (n=36)	
Nationaal cultuurlandschap	1
Provinciaal cultuurlandschap	3
Landschappelijke waarde / cultuurlandschap (niet nader gespecificeerd)	12
Geen waarden benoemd	20

Ten aanzien van deze laatste tabel merken wij op dat landschappelijke waarden zowel in stedelijke als in niet-stedelijke bestemmingsplannen voorkomen. In steden gaat het bijvoorbeeld om parken en waterpartijen.

Op een andere wijze krijgen we ook een indicatie van het soort cultuurhistorische (en archeologische) waarden waar het in bestemmingsplannen over gaat. We hebben geturfd of bepaalde begrippen in de bestemmingsplannen genoemd zijn:

Tabel 6 Gebruikte begrippen in bestemmingsplannen

	aantal bestemmingsplannen (n=36)
Archeologie, archeologisch	36
Monument	34
Cultuurhistorie	33
Karakteristiek	27
Erfgoed	25
Beschermd gezicht	19
Molens	9
Cultuurlandschap	8
Landgoederen, buitenplaatsen	8
Historische geografie	5
Bouwhistorie	4
Gevelbeeld	3
Groene monumenten	3
Militair erfgoed/ landschap (fort/stelling)	1

Het is opmerkelijk dat het begrip bouwhistorie zo weinig voorkomt in bestemmingsplannen (4 plannen), terwijl dit een kerndiscipline is binnen de cultuurhistorie.

Aandacht voor consequenties cultuurhistorische waarden

Belangrijker dan de vraag of bepaalde aspecten en begrippen worden gebruikt in bestemmingsplannen, is de vraag welke consequenties ze hebben voor de ruimtelijke ordening. Daarom hebben we gekeken in hoeverre in de toelichting op de bestemmingsplannen (dus niet in de verbeelding en de regels) informatie is te vinden over hoe de cultuurhistorische waarden moeten gaan doorwerken in de ruimtelijke ordening.

Tabel 7 Aandacht voor consequenties ruimtelijke ordening

	aantal bestemmingsplannen
Archeologische waarden	33 (van 36 plannen)
Gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten ⁵	19 (van 35 plannen)
Cultuurlandschappelijke waarden	11 (van 16 plannen)

Ten slotte hebben we gekeken naar het onderwerp handhaving: 11 van de 36 bestemmingsplannen besteden middels een aparte paragraaf aandacht aan hoe de gemeente handhaaft ten aanzien van de bepalingen in het bestemmingsplan.

4.3.5 Doorwerking in regels en verbeelding

We zijn benieuwd of cultuurhistorische waarden ook doorwerken in de juridisch bindende onderdelen van een bestemmingsplan: de verbeelding en de regels.

Noot 5 We hebben in de tellingen voor de tabellen 7, 9, 13, 19 en 22 geen uitsplitsing gemaakt tussen gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten.

Doorwerking in regels

In 35 van de 36 bestemmingsplannen zijn regels opgenomen ten aanzien van archeologie; in 17 bestemmingsplannen zijn regels opgenomen ten aanzien van gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten (en daarnaast staat in 6 plannen een frase dat B&W nadere eisen mogen stellen of dat de omgevingsvergunning alleen mag worden verstrekt indien cultuurhistorische-waarden niet in het geding zijn). Ten slotte hebben 11 bestemmingsplannen regels ten aanzien van cultuurlandschappelijke waarden.

Soort regels

We zijn nagegaan welk soort regels in de bestemmingsplannen wordt gehanteerd. Daarbij merken we op dat het feit dat een regel wordt gehanteerd nog niets zegt over de hoeveelheid bestemmingen waarvoor de regel geldt.

Tabel 8 Gehanteerde soort regels bij archeologie

aantal bestemmingsplannen (n=35)	
Dubbelbestemming - waarde	33
Bouwregels	33
Vergunningstelsel	33
Onderzoeksverplichting	33
Sloopvergunningstelsel	5

Tabel 9 Gehanteerde soort regels bij gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten

aantal bestemmingsplannen (n=17)	
Dubbelbestemming - waarde	11
Bouwregels	11
Vergunningstelsel	10
Onderzoeksverplichting	5
Sloopvergunningstelsel	2
Aanduiding	9
Bouwregels	4
Vergunningstelsel	2
Sloopvergunningstelsel	3
Vrijwaringszone	2

Tabel 10 Gehanteerde soort regels bij cultuurlandschappelijke waarden

aantal bestemmingsplannen (n=11)	
Bestemming	3
Bouwregels	3
Vergunningstelsel	3
Dubbelbestemming - waarde	7
Bouwregels	6
Vergunningstelsel	5
Binnen niet-cultuurhistorische bestemming	2
Bouwregels	1
Vergunningstelsel	2
Kapvergunning	1

Naast deze regels zijn er nog drie soorten regels waarmee gemeenten invloed uitoefenen op bestemmingen:

- *Conserverende regels*: de bouwregels van een bestemming zijn erop gericht de bestaande afmetingen te handhaven.
- *Nadere eisen*: een aantal gemeenten voegt aan een bestemming de frase toe dat b&w nadere eisen mogen stellen aan de bebouwing als cultuurhistorische waarden in het geding zijn of dat een omgevingsvergunning alleen verleend mag worden als cultuurhistorische waarden niet in het geding zijn.
- *Algemene beschrijving bij onder meer agrarische bestemmingen*: een aantal gemeenten voegt aan een bestemming de frase toe dat gronden (onder meer) bestemd zijn voor behoud van cultuurhistorische waarden.

Archeologie: hanteren van vrijstellingsgrenzen

In het onderdeel regels van een bestemmingsplan zijn zogenaamde vrijstellingsgrenzen opgenomen. Dat wil zeggen dat ingrepen die onder de vrijstellingsgrens blijven niet aan onderzoeks- en/of vergunningsvoorwaarden onderhevig zijn. Er zijn vrijstellingsgrenzen ten aanzien van de oppervlakte en ten aanzien van diepte. Voor gebieden waar sprake is van een grotere verwachte archeologische waarde kunnen de vrijstellingsgrenzen scherper zijn. Het is dus goed mogelijk dat binnen een bestemmingsplan verschillende categorieën vrijstellingsgrenzen gehanteerd worden. Slechts één bestemmingsplan kent geen vrijstellingsgrenzen.

Tabel 11 Vrijstellingsgrenzen oppervlakte (meerdere categorieën mogelijk)

	Aantal bestemmingsplannen (n=35)
0 m ² > en < 100 m ²	19
100 m ² ≥ en < 500 m ²	16
500 m ² ≥ en < 1.000 m ²	3
1.000 ≥ en < 2.500 m ²	3
2.500 m ² ≥ en < 5.000 m ²	7
5.000 m ² ≥ en < 10.000 m ²	4
≥ 10.000 m ²	-

Tabel 12 Vrijstellingsgrenzen diepte (meerdere categorieën mogelijk)

	Aantal bestemmingsplannen (n=35)
< 30 cm diep	6
30 cm ≥ en < 40 cm	10
40 cm ≥ en < 50 cm	9
50 cm ≥ en < 100 cm	10
≥ 100 cm	1

Wij hebben niet onderzocht hoe de vrijstellingsgrenzen variëren tussen gebieden met een soortgelijke archeologische (verwachtings)waarde. Een dergelijke exercitie kan licht werpen op verschillen tussen gemeenten.

Doorwerking in verbeelding

In de verbeelding zijn niet altijd alle aanwezige cultuurhistorische waarden opgenomen: dit kan komen doordat de bescherming van de waarden alleen tekstueel (in de regels) plaatsvindt binnen een andere bestemming.

Tabel 13 Cultuurhistorische waarden in verbeelding (aantal bestemmingsplannen)

	Archeologische waarden	Gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten	Cultuurlandschap
In verbeelding opgenomen	23	17	4
Via apart bestemmingsplan	1	-	-
Niet in verbeelding opgenomen	12	18	12
Waarden niet in bestemmingsplan	-	1	20

De conclusie is dat archeologie beter is ingebed in bestemmingsplannen dan gebouwd erfgoed/ stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappelijke waarden. Dat geldt zowel voor de toelichting bij bestemmingsplannen als voor de regels (die juridisch bindend zijn). Ten aanzien van de toelichting bij bestemmingsplannen constateren we dat veel vaker wordt gerefereerd aan archeologisch onderzoek dan aan cultuurhistorisch onderzoek en dat vaker een archeologische paragraaf in bestemmingsplannen is opgenomen dan een cultuurhistorische paragraaf. Daarbij merken we op dat in de inleiding van (de toelichting op) bestemmingsplannen vaak wel wordt gerefereerd aan cultuurhistorische waarden en dat ook vaker wordt verwezen naar (algemeen) cultuurhistorisch beleid dan naar archeologisch beleid. Archeologie neemt dus een meer afgebakende plaats in in bestemmingsplannen en archeologisch onderzoek lijkt meer structureel beschikbaar (denk aan archeologische verwachtingenkaarten).

Als we kijken naar de vraag of het beschrijven van cultuurhistorische waarden ook daadwerkelijk leidt tot het beschrijven van ruimtelijke consequenties, dan zien we een groot verschil tussen archeologie enerzijds en gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten en cultuurlandschappelijke waarden anderzijds: de ruimtelijke consequenties van archeologische waarden worden veel vaker beschreven. In het slaan van de brug naar het verwoorden van de impact van het benoemen van een waarde is archeologie dus het best. Ten aanzien van de categorie cultuurlandschap merken we op dat slechts in een aantal plannen sprake is van cultuurlandschappelijke waarden. We stellen daar een vraagteken bij omdat cultuurhistorische waardevolle structuren en inrichtingselementen als akkers, wegen, groen/parken en water overal voorkomen.

4.4 Beheersverordeningen

4.4.1 Karakterisering

Van de 12 beheersverordeningen:

- betreffen er 5 een wijk, 3 een dorp, 2 een buitengebied en 1 een natuurgebied. 1 beheersverordening heeft betrekking op een aantal wijken en is een overgangsplan, in afwachting van een nieuw bestemmingsplan;
- zijn 9 beheersverordeningen globaal, 2 gedetailleerd en is 1 plan een combinatie van gedetailleerd en globaal;
- zijn 7 beheersverordeningen door de gemeente zelf gemaakt, 4 uitbesteed aan bureaus (en bij 1 konden we het niet vaststellen).

4.4.2 Gebruik cultuurhistorisch of archeologisch onderzoek

We hebben gekeken of voor het opstellen van de beheersverordening gebruik is gemaakt van cultuurhistorisch of archeologisch onderzoek, dan wel of er aan gerefereerd wordt. 11 gemeenten baseren zich op archeologisch onderzoek (in 8 gevallen wordt verwezen naar een archeologische verwachtingenkaart, in de rest naar uitgebreider onderzoek) en 2 gemeenten baseren zich op cultuurhistorisch onderzoek (waarvan archeologie geen onderdeel vormt).

4.4.3 Verwijzingen naar beleid en wetgeving

In alle beheersverordeningen is een beleidsparagraaf opgenomen waarin verwezen wordt naar cultuurhistorisch relevant beleid en wetgeving. Soms wordt ook in andere onderdelen van de beheersverordening verwezen naar cultuurhistorisch relevant beleid en wetgeving. Het gaat om de volgende verwijzingen:

Tabel 14

Aantal verwijzingen in beheersverordeningen naar beleid en wetgeving

	Aantal beheersverordeningen (n=12)
Monumentenwet	10
Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (Rijk)	9
Provinciale structuurvisie	9
Provinciale ruimtelijke verordening	9
Gemeentelijke structuurvisie	6
Verdrag van Malta	1

Als de beheersverordening refereert aan een provinciale of gemeentelijke structuurvisie noemt het in 9 gevallen cultuurhistorisch beleid uit die visie. In 2 beheersverordeningen wordt verwezen naar een provinciale archeologische kaart.

4.4.4 Cultuurhistorische en archeologische waarden

Cultuurhistorische en archeologische paragraaf

10 van de 12 beheersverordeningen bevatten een cultuurhistorische paragraaf en 11 van de 12 een archeologische paragraaf.

Aandacht voor cultuurhistorische en archeologische aspecten

We hebben van elke beheersverordening geturfd welke cultuurhistorische waarden aandacht krijgen (waarbij meerdere waarden in één plan kunnen terugkomen). We hebben apart gekeken in hoeverre cultuurlandschappen genoemd worden.

Tabel 15 Aandacht voor archeologische waarden in beheersverordening

Aantal beheersverordeningen (n=12)	
Beschermde archeologisch (rijks)monument	2
Overige archeologische monumenten	-
Verwachte archeologische waarden	10
Geen archeologische aspecten benoemd	2

Tabel 16 Aandacht voor gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten in beheersverordening

Aantal beheersverordeningen (n=12)	
Beschermde rijksmonumenten	6
Beschermde stads- of dorpsgezichten	1
Overige monumenten / gemeentelijke beschermde gezichten of gebieden	3
Beeldbepalend / karakteristiek gebouwd erfgoed	3
Gebouwd erfgoed, niet nader gespecificeerd	7
Geen cultuurhistorische aspecten benoemd	4

Tabel 17 Aandacht voor cultuurlandschap in beheersverordening

Aantal beheersverordeningen (n=12)	
Nationaal cultuurlandschap	-
Provinciaal cultuurlandschap	-
Landschappelijke waarde / cultuurlandschap (niet nader gespecificeerd)	2
Geen cultuurlandschap benoemd	10

Op een andere wijze krijgen we ook een indicatie van het soort cultuurhistorische (en archeologische) waarden waar het in beheersverordeningen over gaat. We hebben geturfd of bepaalde begrippen in de beheersverordeningen genoemd zijn:

Tabel 18 Gebruikte begrippen in beheersverordeningen

	aantal beheersverordeningen (n=12)
Archeologie, archeologisch	11
Monument	11
Cultuurhistorie	11
Erfgoed	7
Karakteristiek	6
Beschermd gezicht	4
Historische geografie	3
Molens	2
Cultuurlandschap	2
Bouwhistorie	2
Landgoederen, buitenplaatsen	1
Gevelbeeld	-
Groene monumenten	-
Militair erfgoed/ landschap (fort/stelling)	-

Aandacht voor consequenties cultuurhistorische waarden

Belangrijker dan de vraag of bepaalde aspecten en begrippen worden gebruikt in beheersverordeningen, is de vraag welke consequenties ze hebben voor de ruimtelijke ordening. Daarom hebben we gekeken in hoeverre in de toelichting op de beheersverordeningen (dus niet in de verbeelding en de regels) informatie is te vinden over hoe de cultuurhistorische waarden moeten gaan doorwerken in de ruimtelijke ordening.

Tabel 19 Aandacht voor consequenties ruimtelijke ordening

	aantal beheersverordeningen
Archeologische waarden	8 (van de 11 verordeningen)
Gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten	7 (van de 10 verordeningen)
Cultuurlandschappelijke waarden	geen (van de 2 verordeningen)

Ten slotte hebben we gekeken naar het onderwerp handhaving: 2 van de 12 beheersverordeningen besteden middels een aparte paragraaf aandacht aan hoe de gemeente handhaaft ten aanzien van de bepalingen in de beheersverordening.

4.4.5 Doorwerking in regels en verbeelding

We zijn benieuwd of cultuurhistorische waarden ook doorwerken in de juridisch bindende onderdelen van een beheersverordening: de verbeelding en de regels. We hebben bij beheersverordeningen niet gekeken naar het soort regels dat gehanteerd wordt.

Doorwerking in regels

In 9 van de 12 beheersverordeningen zijn regels opgenomen ten aanzien van archeologie, in 6 van de 12 beheersverordeningen zijn regels opgenomen ten aanzien van gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten.

Archeologie: hanteren van vrijstellingsgrenzen

In het onderdeel regels van een beheersverordening zijn zogenaamde vrijstellingsgrenzen opgenomen. Dat wil zeggen dat ingrepen die onder de vrijstellingsgrens blijven niet aan onderzoeks- en/of vergunningsvoorwaarden onderhevig zijn. Er zijn vrijstellingsgrenzen ten aanzien van de oppervlakte en ten aanzien van diepte. Voor gebieden waar sprake is van een grotere verwachte archeologische waarde kunnen de vrijstellingsgrenzen scherper zijn. Het is dus goed mogelijk dat binnen een beheersverordening verschillende categorieën vrijstellingsgrenzen gehanteerd worden.

Tabel 20 Vrijstellingsgrenzen oppervlakte (meerdere categorieën mogelijk)

Aantal beheersverordeningen (n=9)	
0 m ² > en < 100 m ²	4
100 m ² ≥ en < 500 m ²	5
500 m ² ≥ en < 1.000 m ²	2
1.000 ≥ en < 2.500 m ²	3
2.500 m ² ≥ en < 5.000 m ²	0
5.000 m ² ≥ en < 10.000 m ²	2
≥ 10.000 m ²	0

Tabel 21 Vrijstellingsgrenzen diepte (meerdere categorieën mogelijk)

Aantal beheersverordeningen (n=9)	
< 30 cm diep	2
30 cm ≥ en < 40 cm	2
40 cm ≥ en < 50 cm	3
50 cm ≥ en < 100 cm	2
≥ 100 cm	0

Doorwerking in verbeelding

Bij 8 van de 12 beheersverordeningen zijn in de verbeelding archeologische waarden opgenomen en in 5 beheersverordeningen gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten. In de verbeelding zijn niet altijd alle aanwezige cultuurhistorische waarden opgenomen: dit kan komen doordat de bescherming van de waarden alleen tekstueel (in de regels) plaatsvindt binnen een andere bestemming.

Tabel 22 Cultuurhistorische waarden in verbeelding (aantal beheersverordeningen)

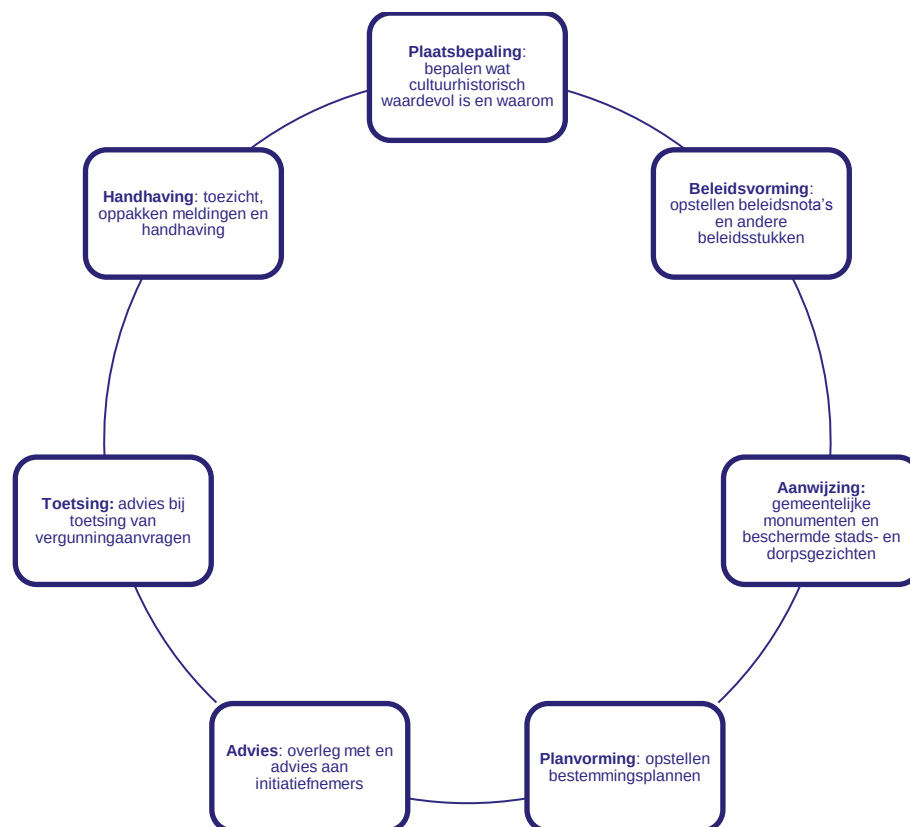
	Archeologische waarden	Gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten	Cultuurlandschap
In verbeelding opgenomen	8	5	2
Via apart bestemmingsplan	-	-	-
Niet in verbeelding opgenomen	3	5	-
Waarden niet in bestemmingsplan	1	2	10

De conclusie is dat het beeld van beheersverordeningen in veel opzichten lijkt op dat van bestemmingsplannen: ook in beheersverordeningen wordt vaker verwezen naar archeologisch onderzoek dan naar cultuurhistorisch onderzoek en ook in beheersverordeningen komen archeologische waarden vaker terug in de regels en de verbeelding dan gebouwd erfgoed/ stads- en dorpsgezichten. In één opzicht wijken de cijfers wel af. Waar in bestemmingsplannen het beschrijven van archeologische waarden vaak gepaard gaat met het beschrijven van ruimtelijke consequenties, en bij het beschrijven van niet-cultuurhistorische waarden veel minder, liggen bij beheersverordeningen deze aantallen veel dichter bij elkaar (tabellen 7 en 19). Een voor de hand liggende verklaring hebben wij hier niet voor.

5 Verdieping 18 gemeenten

Na de analyse van 36 bestemmingsplannen en 12 beheersverordeningen hebben wij in 18 gemeenten een verdiepingsslag uitgevoerd (zie bijlage 2 voor de verantwoording van de keuze van gemeenten). De verdiepingsslag bestond uit een onderzoek naar beleidsnota's, erfgoedverordeningen en andere relevante stukken in die 18 gemeenten. Per gemeente hebben wij vervolgens telefonische interviews uitgevoerd met een beleidsmedewerker erfgoed en met een vergunningverlener. De bevindingen rapporteren we aan de hand van 7 instrumenten die gemeenten in handen hebben om cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening te brengen. Deze 7 instrumenten kunnen zowel uitvloeisel zijn van het erfgoedbeleid van een gemeente als van het beleid ruimtelijke ordening.

Figuur 2 Gemeentelijke instrumenten cultuurhistorie in ruimtelijke ordening



Bovenstaande instrumenten zijn in elke gemeente in meer of mindere mate aanwezig. Ze zijn hier afgebeeld in relatie tot elkaar, ze vormen een cyclus. Of ze in de praktijk daadwerkelijk op elkaar afgestemd zijn is daarbij de vraag. Behalve voor de wijze waarop de afzonderlijke instrumenten worden ingezet, is er dus aandacht voor de samenhang.

5.1 Plaatsbepaling

Voordat een gemeente kan aanwijzen waar zich cultuurhistorische waarden bevinden, zal de gemeente (of de gemeenschap) moeten bepalen wat ze cultuurhistorisch waardevol vindt en waarom. Dat is vooral van belang bij die cultuurhistorische waarden die er naast de rijksmonumenten (archeologie, monumenten en stads- en dorpsgezichten) zullen zijn. Daar passen twee kanttekeningen bij. Ten eerste is niet iedereen het eens over wat in een gemeente cultuurhistorisch waardevol is. In Staphorst is bijvoorbeeld een erfgoedvereniging die een veel ruimer begrip heeft van cultuurhistorische waarden dan de gemeenteraad. Ten tweede is het oordeel over wat cultuurhistorisch waardevol is aan verandering onderhevig, waarbij er bijvoorbeeld waarden bij komen (zoals naoorlogse wandkunst in Amsterdam, zie Parool, 27 juni 2016) of anders gedacht gaat worden over hoe je waarden behoudt ('behoud door ontwikkeling' bijvoorbeeld). Er is dus geen begrenzing en geen eensluidend oordeel en dat maakt dat het nadenken over cultuurhistorische waarden het karakter heeft van een voortdurend proces. In de ene gemeente is dat proces al langer en intensiever op gang dan in andere gemeenten. Waar een deel van de gemeenten zich tot enkele jaren geleden beperkte tot wat wettelijk moest, zijn alle gemeenten die wij onderzochten nu bezig te bepalen wat belangrijke waarden zijn en waar die zich bevinden. We hebben het hier overigens over niet-archeologische waarden – ten aanzien van archeologische waarden is dit proces al langer op gang, sinds de Wamz (2008) gemeenten verplichtte om met deze waarden rekening te houden in bestemmingsplannen. Een middel om inzicht te krijgen in cultuurhistorische waarden is het (laten) opstellen van een cultuurhistorische waardenkaart. De meeste van de 18 door ons onderzochte gemeenten geven weliswaar aan die te hebben, of er mee bezig te zijn, maar de kaarten zijn niet altijd makkelijk te vinden en het gaat niet altijd om één kaart.

Cultuurhistorische waardenkaarten

Een indicatie dat gemeenten gestructureerd en uitgebreid bezig zijn met het inventariseren van cultuurhistorische waarden is als ze een cultuurhistorische waardenkaart hebben opgesteld. Waaraan moet zo'n kaart voldoen, vanuit het oogpunt van een goede erfgoedzorg? Ten eerste zou de kaart openbaar toegankelijk moeten zijn, zodat iedereen kennis kan nemen van de inhoud. Ten tweede zou je willen dat er meerdere categorieën waarden op staan, dus niet alleen de beschermde monumenten, maar bijvoorbeeld ook cultuurlandschappelijke waarden of karakteristieke elementen of structuren. Ten derde moet de kaart een functie hebben in de ruimtelijke ordening: er moet aan gerefereerd worden in bestemmingsplannen (en dat de waarden die erop staan terugkomen in bestemmingsplannen). We hebben het hier overigens over cultuurhistorische waardenkaarten zonder archeologische waarden; hiervoor hebben gemeenten weer andere kaarten. We hebben een korte inventarisatie uitgevoerd naar de aanwezigheid van via internet beschikbare, door de gemeente opgestelde cultuurhistorische waardenkaarten in 18 gemeenten.

Tabel 23

Inventarisatie cultuurhistorische waardenkaarten

	Aantal gemeenten (n=18)
Gemeente heeft een cultuurhistorische waardenkaart	5 ⁶
Cultuurhistorische waardenkaart is eenvoudig openbaar toegankelijk via internet	4
Meer dan alleen beschermde monumenten	4
Bestemmingsplannen refereren aan cultuurhistorische waardenkaart	4

Het blijkt dat vier gemeenten (Amsterdam, Doesburg, Groningen en Noordenveld) een cultuurhistorische waardenkaart hebben die ook openbaar toegankelijk is via internet. De gemeente Berkelland laat momenteel een cultuurhistorische inventarisatie- en waardenkaart maken. De cultuurhistorische waardenkaarten van deze vier gemeenten bevatten verschillende categorieën waarden. In de cultuurhistorische waardenkaart van de gemeente Doesburg staan bijvoorbeeld ook de bouwhistorische, architectuurhistorische en/of historische geografische en landschappelijke waarden. Bestemmingsplannen in de vier gemeenten refereren aan de cultuurhistorische waardenkaart van de desbetreffende gemeente.

Het samenvattend online presenteren van cultuurhistorische waarden is dus nog vrij zeldzaam. Veel vaker is bij gemeenten sprake van versnippering: de waarden zijn in verschillende kaarten, documenten en lijstjes te vinden, deels online, deels niet online, waarbij de status en actualiteit niet altijd duidelijk zijn. Voor inwoners is het lastig overzicht te krijgen. Ook binnen gemeenten is het de vraag of alles bij alle betrokkenen op het netvlies zit: komen de geïnventariseerde waarden ook allemaal en in samenhang terug in beleid, plannen en uitvoering? Landgraaf bijvoorbeeld heeft een lijst met beeldbepalend erfgoed, maar deze is niet verwerkt in bestemmingsplannen.

Focus op bepaalde waarden

De focus van gemeenten ligt op afzonderlijk gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten en veel minder op bijvoorbeeld cultuurlandschappelijke waarden, ensembles of (groen- en weg)structuren. Een aantal gemeenten heeft wel bijzondere aandacht voor sommige van deze waarden. Voor Terschelling is het cultuurlandschap erg belangrijk (en gebouwd erfgoed minder) en voor Staphorst is de specifieke verkaveling – de ‘slagenstructuur’ – zeer behoudenswaardig. Andere gemeenten realiseren zich wel dat er waarden ‘blijven liggen’, maar kunnen niet anders door beperkte capaciteit en/of een andere prioriteitsstelling. Zo wil Amsterdam wel meer aandacht besteden aan waarden in en rondom water en groen, maar komt daar vooralsnog niet aan toe.

Waar er in de politiek en de samenleving veel belangstelling en draagvlak is voor cultuurhistorie (zoals in Kampen, Doesburg, 's-Hertogenbosch en Utrecht) is er een uitgebreide visie op cultuurhistorie en zijn er veel waarden geïnventariseerd. In deze gemeenten kun je spreken van een ‘cultuur voor cultuurhistorie’. In andere gemeenten is de belangstelling voor cultuurhistorie veel beperkter en is de kennis van cultuurhistorische waarden minder diepgaand en volledig. Ook kan het zijn dat in een gemeente de bemoeienis van de overheid met erfgoed minder op prijs wordt gesteld. In Staphorst geldt bij een belangrijk deel van de inwoners de opvatting dat men zelf moet kunnen bepalen wat gedaan wordt met cultuurhistorische waarden van het eigen bezit. Deze ‘vrije houding’ heeft aanzienlijke en mogelijk negatieve invloed op de erfgoedzorg.

Noot 6 Eén gemeente is bezig met het opstellen van een cultuurhistorische waardenkaart.

5.2 Beleidsvorming

Het benoemen van cultuurhistorische waarden en deze vervolgens via bestemmingsplannen, de erfgoed- of monumentenverordening en welstandsnota beschermen is een relatief beleidsarme manier van het omgaan met cultuurhistorie, in de zin dat er geen koppeling is aan gemeentelijke beleidsdoelen. In een aantal gemeenten (zoals Westvoorne, Terschelling en Terneuzen) is geen apart erfgoedbeleid. In de meeste andere gemeenten wel. Erfgoedbeleid geeft richting aan cultuurhistorische waarden: waarom zijn ze belangrijk, hoe hangen ze met elkaar samen en welke doelen wil de gemeente ermee bereiken? Erfgoed kan een belangrijke functie vervullen in de uitstraling en aantrekkelijkheid van de gemeente, ten behoeve van inwoners en bezoekers, en draagt bij aan ruimtelijke kwaliteit en economische ontwikkeling.

Bij de gemeenten die erfgoedbeleid hebben, zien we gemeenten die erfgoedbeleid eng opvatten, een beleid dat zich voornamelijk bezig houdt met gebouwd erfgoed, en gemeenten met een breed erfgoedbeleid, dat ook betrekking heeft op zaken als mobiel en immaterieel erfgoed, op musea, archieven en educatie.

Een deel van de gemeenten heeft voor dat erfgoedbeleid een aparte erfgoednota (of een erfgoedagenda, zoals Utrecht), een ander deel, zoals Landgraaf, heeft erfgoedbeleid ondergebracht in een ruimtelijke nota (structuurvisie). De laatste vorm heeft als voordeel dat op vanzelfsprekende wijze een koppeling met (de mensen uit) het ruimtelijk domein tot stand komt, een nadeel is dat erfgoedbeleid binnen de ruimtelijke ordening vaak beperkt blijft tot gebouwd erfgoed en archeologie. We kunnen niet concluderen dat erfgoedbeleid als onderdeel van een ruimtelijke nota een garantie is voor een betere inbedding van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening: dat hangt af van de inhoud van de beleidsstukken, die in belangrijke mate vormvrij is.

Beleidsvisies en nota's vormen een richtsnoer en in een deel van de gevallen is er een concreet uitvoeringsprogramma aan gekoppeld. In structuurvisies gaat het om grote ruimtelijke ontwikkelingen. Voor een belangrijk deel krijgen de concrete ruimtelijke en juridische consequenties pas vorm in bestemmingsplannen en door aanwijzing van gemeentelijke monumenten en/of stads- en dorpsgezichten.

5.3 Aanwijzing

Gemeenten hebben verschillende mogelijkheden om cultuurhistorisch waardevol erfgoed een bepaalde gemeentelijke status te geven: ze kunnen gemeentelijke monumenten, stads- en dorpsgezichten⁷ en beeldbepalend/karakteristiek/waardevol erfgoed aanwijzen. Een aantal gemeenten, waaronder Dordrecht en Doesburg, is bezig met het uitbreiden van het aantal gemeentelijke monumenten. Bij de gemeente Dordrecht heeft het aanwijzen van gemeentelijke monumenten (uit de 20^{ste} eeuw) een belangrijk participatief doel: via een uitgebreide procedure

Noot 7 Het Rijk wijst geen nieuwe stads- en dorpsgezichten aan, maar rondt wel de aanwijzingen af die nog in procedure zijn.

(met onder meer een aankondiging, informatieavond, ontwerpbesluit en de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze) wil de gemeente bereiken dat eigenaren en omwonenden zich meer bewust worden van het erfgoed in de gemeente.

De gemeente kan in een bestemmingsplan bepalen welke regels gelden voor door haar aangewezen stads- of dorpsgezichten of beeldbepalend erfgoed. Gemeentelijke monumenten zijn via de erfgoedverordening beschermd. Waar in sommige gemeenten de regels tussen bijvoorbeeld gemeentelijke en rijksmonumenten niet veel van elkaar verschillen, lopen die in andere gemeenten zeer uiteen. In Staphorst hebben de eigenaren van de 300 gemeentelijke monumenten ruime handelingsvrijheid: als het (belangrijkste deel van het) frontaanzicht behouden blijft mag er verder veel gedaan worden aan het monument inclusief sloop en herbouw van alles achter de gevel – een verruiming van de regelgeving waar de gemeenteraad een aantal jaar geleden bewust voor gekozen heeft om tegemoet te komen aan de bouw wensen van de gemeenschap.

5.4 Planvorming

Er is een enorme verscheidenheid in bestemmingsplannen van gemeente tot gemeente, zowel wat betreft de mate van detail als de omvang⁸. Ook binnen gemeenten verschillen de bestemmingsplannen sterk. Hoewel er een landelijke vastgestelde Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen is, is er in verschillende opzichten veel ruimte voor variatie:

- De omvang van bestemmingsplannen en met name de inhoud van toelichting is vrij.
- De keuze van de in te zetten instrumenten (dubbelbestemmingen, aanduidingen, inhoud van bouwregels, etc.) is vrij.
- Er is geen algemeen geldende werkwijze voor het opstellen van een bestemmingsplan.

Bovendien is in 2008 en 2012 in de wet opgenomen dat aan archeologische respectievelijk cultuurhistorische waarden in het plan aandacht moet worden besteed, waardoor nog niet-geactualiseerde bestemmingsplannen er anders uitzien dan die van na 2008 en 2012.

Bij het opstellen van een bestemmingsplan is het vanuit het oogpunt van cultuurhistorie beter als er ook een erfgoed specialist aan tafel zit. Dat is vaak het geval bij het opstellen van belangrijke bestemmingsplannen, zoals voor het centrum van een gemeente of voor gebieden waar grote ontwikkelingen voorzien zijn. In deze plannen spelen cultuurhistorische waarden een grote rol en er wordt dan ook vaak een integraal team op gezet. Bij kleinere of minder dynamische plannen komt dat minder vaak voor; erfgoed kijkt vaak wel mee of levert informatie aan, maar ‘ontwikkelt’ niet van start af aan mee.

Het opstellen van een bestemmingsplan met een integraal team waarin verschillende beleidsvelden vertegenwoordigd zijn heeft als voordeel dat er een confrontatie plaatsvindt tussen verschillende belangen en dat kennis van en begrip voor elkaars inhoudelijke inbreng ontstaat. Het is een werkwijze die met ingang van 2018 bij het opstellen van omgevingsplannen – in het kader van de Omgevingswet – uitgangspunt wordt, dan ook met betrokkenheid van maatschappelijke partijen.

Noot 8 Waarbij ook meespeelt dat een deel van de bestemmingsplannen door externe bureaus wordt opgesteld. Zie ook 2.3, 4.3.1. en 4.4.1.

De meeste (maar niet alle) plannen die wij bestudeerden hebben in de toelichting paragrafen over archeologie en cultuurhistorie. Ook hiervan verschilt de inhoud en lengte – soms omdat de aanwezigheid van waarden verschilt, soms, zo lijkt het, omdat het een andere auteur is.

De juridisch bindende onderdelen van een bestemmingsplan zijn de regels en de verbeelding. Voor een vergunningaanvrager zijn deze onderdelen dus het meest wezenlijk. Vanuit het perspectief van cultuurhistorie is het daarom zeer belangrijk dat de cultuurhistorische waarden ook in de regels doorwerken. Dat is nog niet zo vanzelfsprekend als het lijkt. Het opstellen van de regels bij een bestemmingsplan is vaak het terrein van een planjurist, die een andere taal spreekt en een andere inhoudelijk achtergrond heeft dan de erfgoed specialist. Eén beleidsmedewerker erfgoed gaf aan dat die regels 'lastige materie' zijn en hij ze niet tot in detail doorgrondt. Het komt voor dat cultuurhistorische waarden niet terugkomen in de regels. Een voorbeeld: in bestemmingsplan De Draai (Heerhugowaard, vastgesteld 2015) wordt in de toelichting het kenmerkende patroon van wegen en waterwegen genoemd, terwijl niet duidelijk wordt gemaakt of deze waarden behouden moet blijven. In de regels komen ze niet terug.

Waar de toelichting op een bestemmingsplan vaak een kwalitatief en open karakter heeft, hebben de regels een meer gesloten karakter. Het beschikbare repertoire in de regels voor wat betreft cultuurhistorie is vrij beperkt en bestaat uit één of meerdere van de volgende vormen:

- Conserverende bouwregels: een activiteit mag de bestaande maatvoering niet of nauwelijks veranderen.
- Vergunningstelsel en/of sloopvergunningstelsel.
- Onderzoeksvereiste: de initiatiefnemer kan verplicht worden tot het uitvoeren van bouwhistorisch of archeologisch onderzoek. Bij archeologische waarden is dit verplicht (al naar gelang de verwachte waarde), bij niet-archeologische waarden veel minder vaak.
- Nadere eisen: een bepaling opgenomen dat b&w nadere eisen aan de activiteit mogen stellen in geval cultuurhistorische waarden in het geding zijn.

Waar het in de toelichting gaat om geschiedenis, lijnen, structuren en beleving gaan de regels over locaties, bouwen en plichten. Toelichting en regels dienen elk een ander doel: in de eerste staat het belang van cultuurhistorie centraal, in de tweede de begrenzingen die die belangen wel of niet meekrijgen.

Bestemmingsplannen moeten minstens eens in de tien jaar worden geactualiseerd. Dat betekent dat een deel van de thans in Nederland geldende bestemmingsplannen nog niet is toegerust met archeologische en niet-archeologische waardevolle bestemmingen (in dit onderzoek hebben we alleen bestemmingsplannen vanaf 2012 geselecteerd). Het instrument bestemmingsplan hoeft dus, uit zijn wettelijke aard, niet altijd actueel zijn. Ook bestemmingsplannen van na 2012 kunnen niet actueel zijn in de zin dat de gemeente bijvoorbeeld nieuwe karakteristieke panden heeft aangewezen of een nieuwe archeologische verwachtingenkaart heeft opgesteld, maar dat deze nog niet verwerkt zijn in de bestemmingsplannen. In de vergunningverlening wordt getoetst op de op dat moment geldende regels en hoewel de gemeente wel in gesprek kan gaan met initiatiefnemers over bepaalde waarden, kan zij niet afdwingen dat er met die waarden rekening wordt gehouden. Ten aanzien van archeologie stellen sommige gemeenten een paraplu-bestemmingsplan op waarin voor het hele grondgebied in één keer regels voor archeologische waarden worden gesteld – dit gebeurt vaak nadat de gemeente een nieuw archeologiebeleid heeft

vastgesteld. In Doesburg is dit onder meer het geval. De gemeente Noordenveld wil ook een parapluplan opstellen, maar dan voor alle cultuurhistorische waarden.

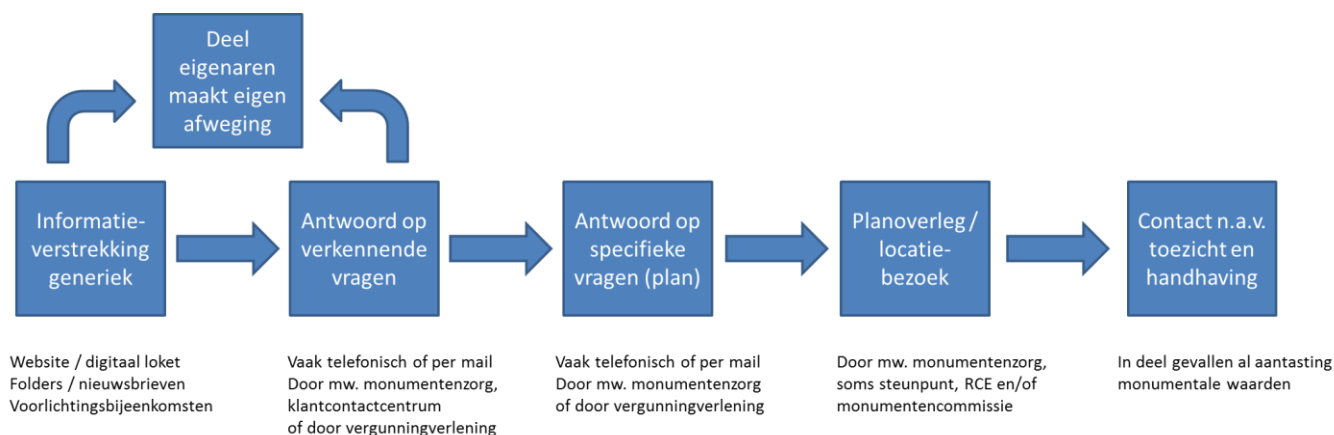
Een aanleiding om bestemmingsplannen te actualiseren is als er grote ontwikkelingen in een gebied plaatsvinden. In het eerder genoemde bestemmingsplan De Draai in Heerhugowaard gaat grootschalige woningbouw plaatsvinden waardoor het oude bestemmingsplan met agrarische bestemmingen ongeschikt werd. Daarvoor wordt overigens ook een beeldkwaliteitsplan opgesteld – hoewel daar in dit geval geen cultuurhistorische waarden in staan, zou een beeldkwaliteitsplan een aanvullend instrument kunnen zijn voor cultuurhistorie. Bij sommige gemeenten zoals Amsterdam focussen de erfgoedambtenaren zich specifiek op betrokkenheid bij grotere bouwopgaven: een kans om cultuurhistorie ‘aan de voorkant’ mee te nemen. Ook Landgraaf takt aan bij bouwopgaven: een aanleiding om cultuurhistorische waarden te inventariseren, en, omdat er geen uitvoeringsbudget is voor erfgoedbeleid probeert de beleidsmedewerker erfgoed om cultuurhistorische activiteiten (bijvoorbeeld de restauratie van een 17^{de}-eeuws wegkruis) op het budget van de bouwopgave te krijgen.

Voor wat betreft archeologie is het evident dat het bestemmingsplan het centrale instrument is waarin archeologische waarden een plaats krijgen in de ruimtelijke ordening. Voor niet-archeologische waarden is dat anders: beschermde monumenten gaan via de Monumentenwet (straks Omgevingswet) en erfgoedverordening en soms gaat beeldbepalend groen via de groenverordening. Ook in sommige welstandsnota's worden gebieden met cultuurhistorische betekenis en/of een beeldbepalend karakter aangeduid als 'bijzonder' en genieten daardoor extra bescherming. Het gevolg is dat het instrumentarium gefragmenteerd is; de vergunningverlener zal naar meer moeten kijken dan alleen het bestemmingsplan, of is afhankelijk van advies van erfgoedambtenaren en welstands- en/of monumentencommissie.

5.5 Advies

Los van het officiële traject tussen vergunningaanvrager en –verlener vinden veel gemeenten het belangrijk om contact te onderhouden met de initiatiefnemer van een activiteit waar cultuurhistorische waarden in het geding zijn. De gemeente kan de initiatiefnemer advies geven over de activiteit en of al dan niet vergunning nodig is. Dat contact kan al plaatsvinden als er nog nauwelijks sprake is van een concreet plan. Er zijn verschillende manieren en momenten waarop de gemeente dat contact organiseert. In onderstaande figuur vatten wij de meest voorkomende manieren samen (waarbij we putten uit het onderzoek van DSP-groep naar vergunningvrije activiteiten m.b.t. rijksmonumenten, 2016). Het betekent overigens niet dat elke gemeente elke vorm van contact aanbiedt: gemeenten maken vaak gebruik van één of twee vormen van contact.

Figuur 3 Contact gemeenten en initiatiefnemers over (voorgenomen) erfgoedinitiatief



Uit: *Vergunningvrije activiteiten m.b.t. rijksmonumenten*, DSP-groep, 2016

Bijna geen enkele gemeente zoekt proactief contact met eigenaren waarvan ze vermoedt dat zij activiteiten gaan uitvoeren. Gemeenten geven aan dat zij hier simpelweg geen zicht op hebben. Een aantal gemeenten heeft wel regelmatig contact met monumenteneigenaren en zodoende redelijk zicht op wat er op stapel staat. Eén gemeente bezoekt eigenaren die zojuist een monument gekocht hebben en loopt een rondje met ze door hun nieuwe bezit om bewustzijn te creëren over cultuurhistorische waarden en uitleg te geven over regelgeving. Een aantal gemeenten geeft aan dat het onderhouds- en restauratiesubsidies verstrekt en zodoende zicht krijgt op voorgenomen activiteiten.

Gemeenten verstrekken generieke informatie over wanneer wel en geen vergunning aangevraagd moet worden. Deze gemeenten doen dat onder meer via hun website (in veel gevallen via een digitaal loket, soms met een 'online vergunningencheck'), via folders, informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven. Een aantal gemeenten merkt op dat digitale informatievoorziening alleen beslist niet voldoende is.

Gemeenten geven op verzoek informatie en advies aan eigenaren (of architecten en aannemers). In de meeste gevallen betekent dat, dat eigenaren zelf contact zoeken met de gemeente en hun vraag voorleggen. Er worden twee soorten vragen aan gemeenten gesteld. Het eerste soort zijn algemene, verkennende vragen over hoe de regelgeving in elkaar steekt, het tweede soort zijn specifieke vragen naar aanleiding van een concreet bouwplan. Contact verloopt vaak telefonisch of via de mail. Deels vindt het contact plaats met afdeling vergunningverlening of via het publieksloket, met de ambtenaar monumentenzorg en archeologie soms in de tweede lijn, deels kunnen eigenaren rechtstreeks contact opnemen met die ambtenaar.

Veel gemeenten bieden de mogelijkheid tot (plan)overleg, in veel gevallen (ook) ter plaatse. Overleg vindt in de meeste gevallen plaats met de ambtenaar monumentenzorg en archeologie, soms bijgestaan door het steunpunt, de monumentencommissie en/of RCE.

Er zijn grote verschillen in formatie tussen gemeenten. Waar kleine gemeenten en/of gemeenten met weinig cultuurhistorie vaak een heel beperkte capaciteit hebben voor erfgoedzorg, hebben grotere (monumenten)gemeenten vaker een aparte archeoloog en/of erfgoedambtenaar in dienst.

Een ontwikkeling in verschillende gemeenten is dat erfgoedexpertise 'gepooled' wordt om zodoende schaalvoordelen te behalen. Denk aan de regioarcheologen in Gelderland en de organisatie Erfgoed Leiden en Omstreken dat voor 11 gemeenten erfgoedtaken uitvoert. Zodoende is specialistische kennis ook beschikbaar voor kleinere gemeenten, die daarmee ook steviger kunnen inzetten op het erfgoedbelang in ruimtelijke ordening.

Ook via een ander kanaal is er sprake van cultuurhistorisch advies dat invloed heeft op de ruimtelijke ordening: lokale adviescommissies erfgoed en erfgoedverenigingen (onder meer in Doesburg, Staphorst en Kampen), archeologische werkgemeenschappen, monumentenwachten en steunpunten monumentenzorg en archeologie leveren een grote bijdrage aan het versterken van de erfgoedzorg bij gemeenten en onder initiatiefnemers, onder meer door te adviseren bij vergunningaanvragen.

5.6 Toetsing

Het proces dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning⁹ doorloopt verschilt in beperkte mate van gemeente tot gemeente maar kent in grote lijnen de volgende onderdelen:

- Indienen vergunningaanvraag (onder meer via omgevingsloket.nl)
- Beoordeling ontvankelijkheid / aanvullende informatie en/of onderzoek nodig
- Inhoudelijke beoordeling / deeladviezen (waaronder welstands- en/of monumentencommissie¹⁰)
- Besluit verlenen vergunning

Een korte procedure duurt 8 weken (een lange 26) met een mogelijke verlengingstermijn van 6 weken. Een deel van de gemeenten in dit onderzoek geeft aan bij vergunningen vrijwel altijd aan de maximale termijn te zitten en, zeker als aanvullende informatie nodig is, ook van de verlengingstermijn gebruik te moeten maken. Iets dat men zelf als onwenselijk ervaart en men ook terug krijgt van de aanvragers van vergunningen. Kennelijk is het proces bij dit type vergunningen tijdrovend.

Vergunningverleners – die meestal geen erfgoedachtergrond hebben – kijken in eerste instantie of een vergunningaanvraag betrekking heeft op een monument (waarbij een overzicht van gemeentelijke en rijksmonumenten gebruikt wordt) dan wel of uit de bestemmingsregels blijkt dat cultuurhistorische waarden in het geding zijn. In de meeste gevallen beperkt de cultuurhistorische 'check' zich hiertoe en wordt er niet gekeken in de toelichting op het bestemmingsplan en er worden geen beleidsnota's geraadpleegd. Hoewel op de site ruimtelijkeplannen.nl soms naar tientallen 'overige plannen' op een bepaalde locatie wordt verwezen, verlaat de vergunningverlener zich vooral op de regels en verbeelding van het bestemmingsplan. Als de toelichting van het bestemmingsplan naar cultuurhistorische waarden en relevant Rijks- en provinciaal beleid verwijst, merkt de vergunningverlener dit meestal niet op. Sommige gemeenten hebben een vinklijstje voor

Noot 9 We hebben het over vergunningen die getoetst (kunnen) worden aan bestemmingsplannen of beheersverordeningen, dus niet over omgevingsvergunningen voor het wijzigen van een monument.

Noot 10 De commissie die adviseert heet monumentencommissie, erfgoedcommissie, welstandscommissie of commissie ruimtelijke kwaliteit. Dat varieert per gemeente. In sommige provincies hebben gemeenten een gezamenlijke commissie (Het Oversticht in Overijssel bijvoorbeeld).

de vergunningverlener waarop een aantal documenten staat, maar de meeste gemeenten niet. In de gemeente Groningen is een digitale visualisatie beschikbaar voor vergunningverleners met verschillende kaartlagen, waarin meer cultuurhistorische informatie staat dan in de verbeelding bij het bestemmingsplan.

Het hangt vervolgens van de gemeente af of er een beleidsmedewerker erfoegd bij de beoordeling van de aanvraag betrokken wordt. In een deel van de gemeenten gebeurt dit niet als een vergunningaanvraag binnen de bestemmingsplanregels past. Hierdoor vermindert het zicht van de beleidsafdeling op een deel van de activiteiten aan het erfoegd in de gemeente. In gemeenten die voor de vergunningverlening werken met een Omgevingsdienst is de afstand met de beleidsmedewerkers erfoegd groter dan bij gemeenten die het proces intern uitvoeren. Terschelling meldt bijvoorbeeld dat de informatie vanuit de Omgevingsdienst beperkt is. Waar nodig wordt wel advies gevraagd aan de monumentencommissie. Wanneer een aanvraag afwijkt van de bestemmingsregels of wanneer sprake is van twijfel over de interpretatie van regels betreft de vergunningverlener vaak wel een beleidsmedewerker erfoegd. Sommige gemeenten hebben daarvoor een projectgroep ingericht waarin, naast erfoegd, ook juridische en stedenbouwkundige expertise aanwezig is.

In andere gemeenten gaat de vergunningaanvraag altijd ook naar de adviseur erfoegd. In 's-Hertogenbosch heeft de beleidsafdeling zelf inzicht in het vergunningaanvraagstelsel en kan zodoende meekijken. In een deel van de gemeenten maakt de beleidsmedewerker erfoegd een preadvies voor de monumentencommissie.

Eén vergunningverlener merkt op dat de toetsing op de Wabo-activiteit 'bouwen' binnen de afdeling vergunningen plaatsvindt en de toetsing op de activiteit 'wijzigen monument' via advies van de monumentencommissie. Tegelijkertijd, geeft hij aan, zijn beide zaken onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het lukt hem goed om beide beoordelingen op elkaar af te stemmen.

Sommige vergunningverleners (onder meer in Amsterdam en Staphorst) geven aan dat ze behoefte hebben aan uitgebreidere redengevende omschrijvingen cultuurhistorie. In Amsterdam zijn die er in grotere mate, maar vergunningverlening heeft er geen toegang toe (iets waar aan gewerkt wordt). Vergunningverleners worstelen soms dus met aanvragen en moeten noodgedwongen beleidsexpertise inschakelen. Een paar geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat vergunningverleners min of meer moeten struikelen over cultuurhistorische waarden om ze op te merken in een bestemming. De affiniteit met erfoegd is dan onvoldoende. Toch geven gemeenten aan dat het eigenlijk bijna altijd goed gaat: er worden geen vergunningen afgegeven waarbij geen rekening is gehouden met cultuurhistorische waarden.

Waar in veel gemeenten het erfoegdveld is opgesplitst – beleid en vergunningverlening apart – is er in een aantal gemeenten sprake van één afdeling waar beleid, planvorming, vergunningverlening en erfoegd bijeen zitten. In Groningen en Zeist zitten erfoegdbeleid en vergunningverlening samen in de afdeling ruimtelijke ontwikkeling (in Groningen Stadsontwerp geheten). In een deel van de gemeenten zit erfoegdbeleid los van ruimtelijk beleid, in een aantal gemeenten zitten ze bij elkaar. In Almere zitten de archeologen bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling en in Utrecht leidt het gebiedsgericht werken ertoe dat erfoegd-, ruimtelijk beleid en uitvoering (weer) bij elkaar komen te zitten (hoewel de mensen van openbare ruimte daar dan weer niet bij zitten).

Wij merken op dat toetsing op archeologische waarden een ander karakter heeft dan die op andere cultuurhistorische waarden. Omdat archeologie als onderlegger een verwachtingenkaart heeft die

het hele grondgebied bestrijkt, is er in feite *altijd* een toets op archeologische waarden. Bij niet-archeologische waarden hangt het er van af of op een bepaalde bestemming waarden aanwezig zijn. Een ander belangrijk verschil is de verplichting tot archeologisch onderzoek, te betalen door de verstoorder. Bij niet-archeologische waarden is (bouwhistorisch of cultuurhistorisch) onderzoek nauwelijks in de regels opgenomen. Toetsing op archeologische waarden is daarom vanzelfsprekender dan toetsing op niet-archeologische waarden. De kans dat je wat mist lijkt bij niet-archeologische waarden groter.

In een aantal gemeenten is een cultuur waarin de gebruikswensen van eigenaren ook door de politiek belangrijk wordt gevonden; we noemden al Staphorst en ook in Westvoorne is dit het geval. Dat leidt ertoe dat de afweging tussen individueel gebruikersbelang en collectief belang van de erfgoedzorg vaker uitvalt in het voordeel van de eerste. In andere gemeenten zit die spanning ook, maar heeft het collectieve belang de overhand. Dat wil niet zeggen dat dit voetstoots wordt aangenomen. Utrecht noemt verschillende voorbeelden van (vaak hoger opgeleide) monumenteigenaren die verhaal gaan halen bij de wethouder als hun vergunningaanvraag wordt afgewezen.

5.7 Handhaving

In de meeste gemeenten die wij spraken is er flinke druk op de beschikbare handhavingscapaciteit. Gemeenten beperken zich vooral tot handhaving op veiligheid, milieu en gezondheidsaspecten. Ten aanzien van erfgoedzorg treedt handhaving nauwelijks actief en op eigen initiatief op. In sommige gemeenten (zoals Heerhugowaard) doen handhavers een jaarlijkse visuele inspectie van monumenten, in de meeste gemeenten gebeurt dat niet. In Utrecht zou de beleidsafdeling erfgoed graag een jaarprogramma afspreken met handhaving, maar vooralsnog is dat niet gedaan. Handhavers zijn vaak wel alert op bodemverstoringen en op bouwactiviteiten die zonder vergunning plaatsvinden.

Handhaving acteert overwegend naar aanleiding van meldingen; die meldingen komen hoofdzakelijk van rondfietsende erfgoedambtenaren en voor een kleiner deel van omwonenden. In sommige gemeenten zijn omwonenden vrij mondig, zoals in Amsterdam. Er zijn ook verschillen binnen gemeenten: Dordrecht zegt dat meldingen uit het centrumgebied vrij frequent zijn, maar dat het buitengebied achter blijft. Een verklaring is dat daar minder activiteiten plaatsvinden, maar het zou ook kunnen liggen aan inwoners van het buitengebied die de verhoudingen met hun burens niet willen verstoren, of aan het simpele feit dat wat je buurman doet in de binnensteden zichtbaarder is.

Hoewel handhavingsactiviteiten ten aanzien van cultuurhistorische waarden dus relatief weinig aandacht krijgen, geven verschillende gemeenten aan dat er wel veel handhavingszaken lopen. Dordrecht heeft een apart overleg over lopende handhavingszaken waar onder meer de beleidsmedewerker erfgoed, een handhaver en een jurist aanzitten.

De meeste handhavers hebben geen opleiding of kennis van erfgoed en kunnen dus moeilijk inschatten wanneer cultuurhistorische waarden in het geding zijn. Betrokkenheid van een erfgoedexpert bij handhavingszaken is vaak noodzakelijk. Om de affiniteit van handhavers te vergroten biedt de Erfgoedacademie een leerlijn vergunningverlening aan. Een andere bron van informatie – voor zowel handhavers als beleidsmedewerkers – is monitoringsinformatie van de

monumentenwachten. Onder meer in de gemeente Utrecht voert de monumentenwacht een monitor uit. Het zou kunnen leiden tot het opstellen van handhavingsspeerpunten, geeft de gemeente aan.

We onderscheiden een zevental instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben om cultuurhistorie in ruimtelijke ordening te brengen. Het verschilt sterk tussen gemeenten en binnen gemeenten of en in welke mate de instrumenten worden ingezet:

- 1 **Plaatsbepaling.** Alle gemeenten die wij onderzochten zijn in een voortdurend proces om te bepalen wat belangrijke cultuurhistorische waarden zijn en waar die zich bevinden. De focus van gemeenten ligt overwegend (nog steeds) bij gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten en minder bij cultuurlandschappelijke waarden, ensembles of structuren. In gemeenten met een 'cultuur voor cultuurhistorie' zijn veel waarden geïnventariseerd en is een uitgebreide visie op cultuurhistorie. In andere gemeenten zijn (ook) andere krachten belangrijk, zoals ruimte geven aan ontwikkeling en het tegengaan van inmenging van de overheid. Het valt op dat de geïnventariseerde cultuurhistorische waarden lang niet altijd op een heldere manier (digitaal) inzichtelijk zijn voor inwoners.
- 2 **Beleidsvorming.** Op enkele gemeenten na hebben de gemeenten die wij onderzochten een erfgoedbeleid, soms is dat eigenstandig, soms een onderdeel van het ruimtelijk beleid. Erfgoedbeleid geeft richting aan cultuurhistorische waarden: hoe hangen ze met elkaar samen en welke doelen wil de gemeente ermee bereiken? We kunnen niet zeggen dat als erfgoedbeleid onderdeel is van bijvoorbeeld een structuurvisie, dat een garantie is voor een betere inbedding van cultuurhistorie in ruimtelijke ordening. Dat hangt af van de inhoud van de beleidsstukken, die in belangrijke mate vormvrij is.
- 3 **Aanwijzing.** Gemeenten kunnen waardevol erfgoed op verschillende manieren een bepaalde status geven, onder meer door het aan te wijzen als gemeentelijk monument. Het hangt vervolgens af van de inhoud van de erfgoedverordening of de regels in het bestemmingsplan hoe dit erfgoed beschermd wordt. Er is een grote variëteit tussen gemeenten of en hoe dit instrument ingezet wordt. Het aanwijzen van gemeentelijke monumenten kan een belangrijk participatief doel hebben: het kan eigenaren en omwonenden bewust maken van cultuurhistorische waarden en het draagvlak voor het behoud ervan vergroten.
- 4 **Planvorming.** Er is een enorme verscheidenheid in de omvang en inhoud van bestemmingsplannen tussen en binnen gemeenten, er is geen landelijke norm voor de inhoud van bestemmingsplannen en ook niet voor de werkwijze van opstellen. Uit het oogpunt van cultuurhistorie is het wenselijk als er een erfgoedsspecialist aan tafel zit bij het opstellen van plannen, maar dit is lang niet altijd het geval. Met name bij omvangrijke, belangrijke en ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen neemt erfgoed deel aan de planvorming, bij kleinere of minder dynamische plannen veel minder. Thans geldende bestemmingsplannen zijn lang niet altijd 'cultuurhistorisch actueel', er zijn bijvoorbeeld nieuwe waarden geïnventariseerd maar deze zijn nog niet verwerkt in het bestemmingsplan. Naast bestemmingsplannen zijn er nog meer instrumenten waarmee bescherming van cultuurhistorisch erfgoed mogelijk is zoals een beeldkwaliteitsplan, groennota, welstandnota of erfgoedverordening. Het instrumentarium is dus gefragmenteerd hetgeen de overzichtelijkheid niet ten goede komt.

- 5 **Advies.** Er zijn verschillende momenten waarop gemeenten en initiatiefnemers contact met elkaar hebben over een (voorgenomen) activiteit met betrekking tot cultuurhistorisch waardevol erfgoed. Gemeenten verstrekken generieke informatie en advies, vaak via hun websites en ook via informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven. Daarnaast geven ze specifiek advies. Dat doen ze meestal reactief: de initiatiefnemer moet contact zoeken. Contact verloopt vooral via de telefoon en de mail. Daarnaast bieden veel gemeenten de mogelijkheid tot planoverleg, in veel gevallen ook ter plaatse. De mate waarin gemeenten specifiek advies kunnen geven hangt af van de omvang van het erfgoed en de erfgoedformatie van de gemeente.
- 6 **Toetsing.** Vergunningverleners – die meestal geen erfgoedachtergrond hebben – kijken wat betreft cultuurhistorie vooral of het een beschermd monument betreft en wat er in de regels van het bestemmingsplan staat. De toelichting op het bestemmingsplan en andere (beleids)stukken raadplegen zij over het algemeen niet. Of er een erfgoedexpert bij de vergunningaanvraag betrokken wordt, verschilt per gemeente. Bij een deel van de gemeenten is een aanvraag die binnen het bestemmingsplan valt geen reden om ook erfgoed te betrekken, bij andere gemeenten is de standaardwerkwijze dat het wel gebeurt.
- 7 **Handhaving.** Handhavingscapaciteit is in bijna elke gemeente zeer beperkt. Handhavers – die overwegend geen erfgoedachtergrond hebben en (daarom) moeilijk kunnen inschatten wanneer cultuurhistorische waarden in het geding zijn – treden nauwelijks op eigen initiatief op in de handhaving van erfgoedaspecten; ze acteren met name naar aanleiding van meldingen. Deze meldingen – door omwonenden of door rondfietsende erfgoedambtenaren – leiden wel tot handhavingszaken.

6 Conclusies

De hoofdvraag in dit onderzoek is in welke mate cultuurhistorie is ingebed in de ruimtelijke ordening van gemeenten. We hebben naar de hele keten gekeken: van plaatsbepaling en beleidsvorming tot toetsing en handhaving. Wij hebben er voor gekozen om niet alleen naar de formele kant te kijken (of cultuurhistorie in bestemmingsplannen is opgenomen en of de vergunningverlener er rekening mee houdt in de toetsing) maar ook naar de inhoudelijke en procesmatige kwaliteit van het inbrengen van cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening. Onvermijdelijk komen we daarbij uit op lokale omstandigheden: er is (binnen een aantal wettelijke kaders) sprake van een autonome gemeentelijke praktijk. Deze is verstrekkend, gemeenten kunnen onder meer de volgende elementen zelf bepalen:

- Welke cultuurhistorische waarden belangrijk zijn in een gemeente.
- Of er al dan niet een apart erfgoedbeleid wordt geformuleerd en wat de inhoud is van dat beleid.
- Welke bestemmingsplanregels gelden voor objecten en gebieden met cultuurhistorische waarden.
- Wanneer bestemmingsplannen geactualiseerd moeten worden.
- Hoeveel capaciteit er wordt ingeruimd voor erfgoedzorg.
- In welke mate erfgoedzorg betrokken is bij vergunningverlening.
- Wat de handhavingsprioriteiten zijn.

Dat maakt een zeer grote variëteit mogelijk en in de praktijk zijn er dan ook grote verschillen tussen gemeenten en ook binnen gemeenten (tussen verschillende bestemmingsplannen en tussen gebieden in de gemeente).

Conclusie ten aanzien van cultuurhistorie in bestemmingsplannen

Om uit een gevarieerd beeld een eenduidige conclusie te trekken is het wenselijk om een kwantitatieve maat te hanteren voor 'cultuurhistorie in ruimtelijke ordening' en vervolgens te kijken of deze uitkomst overeenkomt met de kwalitatieve bevindingen in dit onderzoek. De maat die wij kiezen heeft betrekking op cultuurhistorie in bestemmingsplannen¹¹. Hoewel dit een van de belangrijkste ruimtelijke instrumenten is die cultuurhistorie ter beschikking staat, is het zeker niet het enige (in hoofdstuk 5 onderscheiden we 7 instrumenten). Het is bovendien een instrument dat al heel erg richting uitvoering gaat. Om cultuurhistorie ook beleidsmatig in de ruimtelijke ordening te brengen is het nodig om te bepalen welke cultuurhistorische waarden belangrijk zijn, wat je ermee wilt bereiken en dit vervolgens op te nemen in een beleidsnota of een gebiedsgerichte aanpak. Toch is cultuurhistorie in bestemmingsplannen in zekere zin de *proof of the pudding*: pas in een bestemmingsplan wordt duidelijk of cultuurhistorie er daadwerkelijk in slaagt integraal onderdeel te worden van de ruimtelijke ordening.

Noot 11 We laten beheersverordeningen in de conclusie buiten beschouwing omdat het beeld in grote lijnen overeenkomt met bestemmingsplannen.

Om te bepalen in welke mate cultuurhistorie in bestemmingsplannen opgenomen is, zijn drie elementen belangrijk:

- 1 Aandacht voor cultuurhistorische waarden in de toelichting op het bestemmingsplan¹²
- 2 Ruimtelijke consequenties van die cultuurhistorische waarden in de toelichting
- 3 Cultuurhistorische waarden in het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan: de regels

Dat levert de volgende uitkomsten op voor de 36 door ons bestudeerde bestemmingsplannen:

Tabel 24 Cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen (absolute aantallen, n=36)

<i>Cultuurhistorische waarden in toelichting</i>	
Archeologische waarden	36
Gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten ¹³	35
Cultuurlandschappelijke waarden	16
<i>Ruimtelijke consequenties cultuurhistorische waarden in toelichting</i>	
Archeologische waarden	33
Gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten	19
Cultuurlandschappelijke waarden	11
<i>Cultuurhistorische waarden in regels</i>	
Archeologische waarden	33
Gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten	17
Cultuurlandschappelijke waarden	11

Het valt op dat archeologische waarden daadwerkelijk doorwerken in de bestemmingsplannen: de toelichting bij bestemmingsplannen geeft aan wat de ruimtelijke consequenties zijn en in de regels komt archeologie terug. Gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten komen ook in de meeste bestemmingsplannen aan de orde in de toelichting, maar de ruimtelijke consequenties worden veel minder vaak beschreven. Dat komt onder meer doordat de bescherming van een deel van deze waarden via de Monumentenwet (straks Omgevingswet) en/of erfgoedverordeningen worden geregeld. In de regels komen gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten ook veel minder vaak terug, iets dat kan samenhangen met het feit dat er geen ruimtelijke consequenties beschreven zijn. Cultuurlandschappelijke waarden zijn slechts in een deel van de bestemmingsplannen beschreven, iets dat opmerkelijk is omdat cultuurhistorisch waardevolle structuren en inrichtingselementen als akkers, wegen, groen/parken en water overal voorkomen. De ruimtelijke consequenties worden in nog mindere mate aangegeven. Waar de ruimtelijke consequenties in de toelichting zijn beschreven komen ze wel altijd in de regels terug. De conclusie is derhalve dat archeologie goed doorwerkt in bestemmingsplannen, dat ten aanzien van gebouwd erfgoed en

Noot 12 We hebben niet onderzocht of gemeenten ook daadwerkelijk alle aanwezige waarden of reeds door de gemeente geïnventariseerde waarden in de bestemmingsplannen hebben opgenomen.

Noot 13 We hebben in de tellingen geen uitsplitsing gemaakt tussen gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten.

stads- of dorpsgezichten het schort aan het beschrijven van de ruimtelijke consequenties (het is minstens nodig om in de toelichting aan te geven welke waarden via Monumentenwet of verordening worden beschermd) en dat cultuurlandschappelijke waarden nog te weinig worden beschreven (en dat het aangeven van ruimtelijke consequenties ook kan verbeteren).

Bovenstaande conclusie sluit wat deze hoofdlijn betreft aan bij de documentenanalyse uit dit onderzoek: met archeologie in ruimtelijke ordening gaat het goed, maar bij andere cultuurhistorische waarden zijn nog diverse verbeterpunten. De conclusie sluit ook aan bij het beeld van provincies¹⁴: zij hebben de indruk dat gemeenten archeologie goed hebben ingebed in bestemmingsplannen, dat de zorg voor beschermde monumenten afdoende is maar dat ten aanzien van andere waarden (cultuurlandschappelijke waarden, beschermde stads- en dorpsgezichten, groen) nog een slag te slaan is. Opmerkelijk is dat provincies een onderscheid maken tussen beschermde monumenten (die via Monumentenwet en/of erfgoedverordeningen beschermd zijn) en beschermde stads- en dorpsgezichten, die (in ieder geval ten dele) via bestemmingsplannen worden beschermd.

De verwachting van AEF uit 2010 dat gemeenten binnen 3 tot 7 jaar Momo-proof zijn lijkt wat betreft het aspect bestemmingsplannen niet te gaan uitkomen (maar AEF gaf ook aan dat dit onder voorwaarde was van onder meer voldoende kennis van het ruimtelijk instrumentarium bij erfgoedambtenaren). Als we terugkijken naar de meting van Royal Haskoning uit 2008¹⁵ valt op dat daar werd geconstateerd dat slechts 56 van 100 bestemmingsplannen planregels hadden ten aanzien van cultuurhistorie (het onderzoek maakt geen onderscheid tussen soorten cultuurhistorische waarden), terwijl er in de cultuurhistorische paragrafen in die bestemmingsplannen wel in ruime mate aandacht was voor archeologie (77 van 92 bestemmingsplannen), cultuurlandschappelijke waarden (76/92) en gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten (68/92). In vergelijking met onze onderzoeksuitkomsten valt het volgende op:

- 1 Heden is in nog grotere mate aandacht voor archeologie en gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten in het toelichtende deel van bestemmingsplannen.
- 2 De aandacht voor cultuurlandschappelijke waarden lijkt te zijn teruggefallen, iets dat kan liggen aan de definitie.
- 3 Archeologie heeft in de regels een grote sprong gemaakt: tegenwoordig komen archeologische waarden in bijna alle gevallen in de regels terug.
- 4 Het opnemen van regels voor cultuurlandschap en gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten lijkt niet verbeterd, maar in dit onderzoek opperen we dat dit te maken kan hebben met het onvoldoende aangeven van de ruimtelijke consequenties van de aanwezigheid van bepaalde cultuurhistorische waarden. Ten aanzien van gebouwd erfgoed/ stads- of dorpsgezichten geldt dat bescherming deels via Monumentenwet en/of erfgoedverordeningen plaats vindt.

Noot 14 De rol van provincie zit vooral in de voorkant van het proces van het maken van gemeentelijke plannen: de provincie denkt mee en adviseert en zorgt zodoende dat in het provinciale belang wordt voorzien. Met name cultuurhistorische waarden in het buitengebied hebben de aandacht van provincies, terwijl ze zich minder bezig houden met gebouwd erfgoed in gemeentelijke plannen.

Noot 15 We moeten een slag om de arm houden in de vergelijking tussen beide onderzoeken omdat definities en vraagstelling iets afwijken.

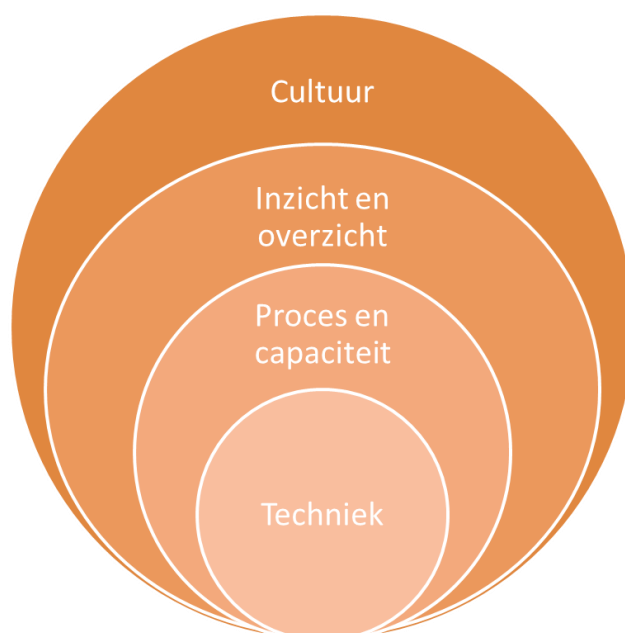
Op zoek naar verklaringen voor het relatieve succes van archeologie, merken we op dat archeologie in bestemmingsplannen een wezenlijk ander karakter heeft dan andere cultuurhistorie. Omdat archeologie als onderlegger een verwachtingenkaart heeft die het hele grondgebied bestrijkt, is er in feite altijd een toets op archeologische waarden. Bij niet-archeologische waarden hangt het er van af of op een bepaalde bestemming waarden in de regels en verbeelding zijn opgenomen. Een ander belangrijk verschil is de verplichting tot archeologisch onderzoek, te betalen door de verstoorder. Bij niet-archeologische waarden is bouwhistorisch onderzoek nauwelijks in de regels opgenomen. Kort-door-de-bocht: in een bestemmingsplan is er geen ontsnappen aan archeologische waarden, terwijl dat bij niet-archeologische waarden wel mogelijk is.

Conclusies ten aanzien van cultuurhistorie in ruimtelijke ordening

Gemeenten hebben, naast bestemmingsplannen, verschillende andere instrumenten beschikbaar om cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening te brengen (zoals gezegd, wij onderscheiden er 7, zie hoofdstuk 5). De veelheid maakt dat cultuurhistorie een hele goede uitgangspositie heeft om volwaardig in de ruimtelijke ordening te worden meegenomen. Toch hangt het van de invulling af of een instrument daadwerkelijk ten volle wordt benut. De veelheid aan beschikbare instrumenten heeft bovendien het nadeel dat de overdaad verwarrend kan werken: via welk instrument worden welke cultuurhistorische waarden nu beschermd? Voor niet-ingewijden is de transparantie ver te zoeken.

Om de conclusies uit het kwalitatieve deel van het onderzoek samen te vatten introduceren we een vierdeling in niveaus waarop cultuurhistorie is ingebed in de ruimtelijke ordening. We gaan achtereenvolgens in op: techniek, proces en capaciteit, inzicht en overzicht en tenslotte cultuur. Dat moet duidelijk maken dat er naast de technische opgave om cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening te brengen, meer afhankelijkheden zijn.

Figuur 4 Niveaus waarop cultuurhistorie in ruimtelijke ordening doorwerkt



Techniek

Bij techniek gaat het om de vraag of het lukt om erfgoedbeleid en cultuurhistorische waarden te vertalen in respectievelijk ruimtelijk beleid en in regels en voorschriften. Gemeenten slagen daar ten dele in. Qua beleid vindt steeds meer integratie plaats; in veel structuurvisies is cultuurhistorie een onderdeel al is soms de vraag welke ruimtelijke consequenties het cultuurhistorisch beleid heeft. Met name het vertalen van cultuurhistorische waarden naar bestemmingsplanregels vergt goede afstemming tussen planjuristen en beleidsmedewerkers omdat zij een andere taal spreken. Hiervoor moet tijd worden ingeruimd bij het opstellen van een bestemmingsplan, iets dat niet altijd gebeurt. Zoals eerder beschreven komt het met name bij cultuurlandschap en gebouwd erfgoed en stads- of dorpsgezichten regelmatig voor dat waarden wel in de toelichting op bestemmingsplannen staan, maar niet in de regels of verbeelding terugkomen.

Proces en capaciteit

In het proces is het van belang of de rollen duidelijk zijn en of in de praktijk geen cultuurhistorische waarden tussen wal en schip raken. Gemeenten geven aan dat het proces van vergunningverlening over het algemeen goed verloopt: de rolverdeling is uitgekristalliseerd en de toetsing op cultuurhistorische waarden vindt altijd plaats. Wij merken op dat voor zover de cultuurhistorische waarden in de regels zijn opgenomen, dit het geval is, maar, onder meer omdat een deel van de bestemmingsplannen niet actueel is, dit geen garantie is dat altijd getoetst wordt op cultuurhistorie. Het proces van het opstellen van bestemmingsplannen wordt wisselend opgepakt: soms wordt de beleidsmedewerker erfgoed opgenomen in de projectgroep, soms kijkt hij of zij vanaf de zijlijn mee. Dat heeft effect op de mate waarin aandacht is voor cultuurhistorie in bestemmingsplannen. Ten aanzien van de beschikbare capaciteit voor cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening valt op dat handhaving niet proactief handelt ten aanzien van cultuurhistorie en dat de prioriteit vaak elders ligt. Bij kleinere gemeenten is de beleidsfunctie voor erfgoedzorg vaak een deelfunctie met een hele kleine capaciteit (bijvoorbeeld 0,1 fte). Dat is vaak onvoldoende om daadwerkelijk erfgoedbeleid op te zetten en de link te leggen met ruimtelijke ordening.

Inzicht en overzicht

Bij veel gemeenten is erfgoedbeleid en uitvoering uit elkaar getrokken. Het meest verstrekkend is dat bij gemeenten die een Omgevingsdienst in de arm hebben genomen. Vergunningverleners en handhavers hebben meestal geen erfgoedachtergrond en hebben expertise van de erfgoedafdeling (en in het geval van vergunningverleners ook van de monumentencommissie) nodig om hun taak te kunnen uitoefenen. Het wisselt per gemeente in hoeverre vergunningverleners en handhavers daar gebruik van maken. Inzicht in en overzicht over cultuurhistorische waarden in de gemeente hebben zij in ieder geval maar zeer beperkt. Ten aanzien van de beleidsmedewerkers erfgoed is in veel gemeenten ook een verandering opgetreden. Soms zijn zij niet meer betrokken bij vergunningverlening (en als ze dat wel zijn, missen ze overzicht omdat een deel van de activiteiten sinds 2012 vergunningvrij wordt uitgevoerd). Waar aan de ene kant dus een inhoudelijk integratie van cultuurhistorie in ruimtelijke ordening heeft plaatsgevonden, is aan de andere kant het erfgoedveld gefragmenteerd geraakt. Sommige gemeenten werken wel (weer) integraal.

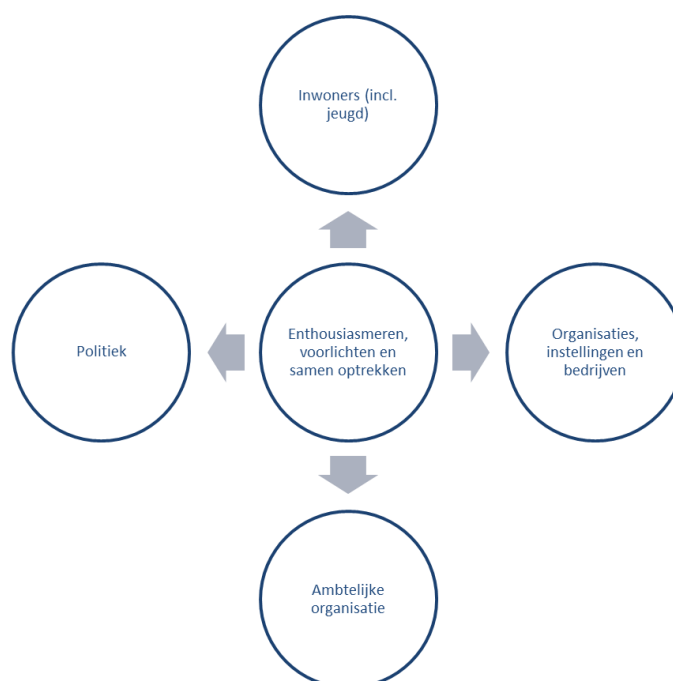
Cultuur

Draagvlak in de samenleving en de politiek is een noodzakelijke voorwaarde om erfgoedzorg in een gemeente van de grond te krijgen. Gemeenten waarin al langer een cultuur is waarin erfgoedzorg hoog in het vaandel staat, hebben meestal ook cultuurhistorie relatief uitgebreid en consciëntieus in

hun ruimtelijke ordening ingebed. Soms hebben deze gemeenten een behoorlijke capaciteit op de beleidsafdeling erfgoed zitten (hoewel sommige 'eenpitters' ook succesvol zijn). Bij andere gemeenten is de cultuur anders, ofwel is men van oordeel dat er relatief weinig cultuurhistorische waarden in de gemeente zijn, ofwel vindt men dat andere overwegingen (zoals ruimte geven aan de bouwensen van bewoners) zwaarder wegen dan cultuurhistorische waarden. Ook in gemeenten waarin de voedingsbodem voor cultuurhistorie beperkt is, zijn er echter aanknopingspunten: vrijwilligers in de erfgoedzorg, amateurarcheologen, geïnteresseerde leken en soms ook historische of erfgoedverenigingen. Via hen is het mogelijk om de 'cultuur van cultuurhistorie' van een gemeente te beïnvloeden. Dat kan een impuls geven aan het benoemen en inventariseren van cultuurhistorische waarden.

Op het niveau van 'cultuur' is er, naast de 7 door ons onderscheiden ruimtelijk instrumenten, nog een 8^{ste} instrument: het enthousiasmeren en voorlichten door het erfgoedveld in de gemeente (waaronder we zowel de erfgoeddeskundigen van de gemeentelijke organisatie als erfgoedbetrokkenen daarbuiten scharen) van de partijen die (nog) niet van grote betrokkenheid hebben blijk gegeven. Hoewel het lastig is om hier tijd voor beschikbaar te krijgen (de wettelijke taken staan centraal) zou het een noodzakelijke voorwaarde kunnen zijn om ook in de toekomst draagvlak voor erfgoedzorg te houden. In onderstaande figuur geven we dat aspect weer.

Figuur 5 Vergroten betrokkenheid erfgoed op lokaal niveau



Daarbij hoort ook kennisuitwisseling op het gebied van cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Een deel van de gemeenten geeft aan behoefte te hebben aan *good practices* van andere gemeenten. Meer uitwisseling zou er toe kunnen leiden dat de kwaliteit van de cultuurhistorische inbreng in de ruimtelijke ordening omhoog gaat, dat de grote verschillen tussen en binnen gemeenten verminderen en dat de transparantie voor gemeenteambtenaren en inwoners groter wordt en de complexiteit kleiner. Voor die kennisuitwisseling zijn goede mogelijkheden, denk aan regionale

netwerken, steunpunten monumentenzorg en archeologie, de Federatie Grote Monumentengemeenten, het cursusaanbod van de Erfgoedacademie en de website Handreiking erfgoed en ruimte.

Bijlagen

Bijlage 1 Bestudeerde documentatie

Andersson Elffers Felix (2010, 10 november). *Gemeenten MoMo-proof*. Utrecht: AEF.

Ballex, M., Van Campen, J. & De Visser, H. (2013, april). *Handreiking cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen*. Alkmaar: WZNH.

DSP-groep (2016). *Steunfunctie monumentenzorg en archeologie*. Amsterdam: DSP-groep.

DSP-groep (2016). *Vergunningvrije activiteiten m.b.t. rijksmonumenten*. Amsterdam: DSP-groep.

Dubelaar-Schippers, W. & Visser, M. (2014, september). *Wegwijzer voor de toekomst: provinciebrede conclusies van het onderzoek naar het erfgoedbeleid bij de Utrechtse gemeenten*. Utrecht: Stamu.

Eerste Kamer 2010-2011, 32 433, F.

Erfgoedinspectie (2011, mei). *Verantwoord moderniseren: bouw- en cultuurhistorisch onderzoek in gemeenten*. Den Haag: Erfgoedinspectie.

Erfgoedinspectie (2013, februari). *Erfgoed in goede handen?* Den Haag: Erfgoedinspectie.

Hendriks, L. en Hoeve, J. van der (2009, april). *Richtlijnen bouwhistorisch onderzoek*. Den Haag.

Kocken, B.M. & Sieben, R. (2011). Evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg. *Bulletin RO Totaal* (8) 4-6.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: ministerie van I&M.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011). *Kiezen voor karakter. Beleidsvisie erfgoed en ruimte*. Den Haag: ministeries van OCW en I&M.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2010, februari). *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden*. Den Haag: ministerie van Vrom.

Plasterk, R.H.A., Cramer J.M. & Verburg, G. (2009). *Beleidsbrief Modernisering van de Monumentenzorg (MoMo)*. Den Haag: ministerie van OCW.

Redactie (2016, 27 juni). College erkent problemen naoorlogse wandkunst. *Het Parool*. Geraadpleegd 20 juli 2016, van <http://www.parool.nl/amsterdam/college-erkent-problemen-naoorlogse-wandkunst~a4328749/>

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2013). *Cultuurhistorisch onderzoek in de vormgeving van de ruimtelijke ordening*. Amersfoort: RCE.

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2014). *Ruimtelijke ordening en erfgoed*. Amersfoort: RCE.

Rigo research en advies (2011, juli). *Ruimte voor archeologie*. Amsterdam: Rigo.

Royal Haskoning (2008, 9 december). *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen*. Steenwijk: Royal Haskoning.

Tweede Kamer 2010-2011, 32 433, G.

Tweede Kamer 2011-2012, 33 053, nr. 3.

Van Velzen, B. (2016, januari). *Tussen wal en schip (wet en uitvoering)* [Afstudeerscriptie].

VNG, Federatie Welstand & Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (2009, september). *Handreiking gemeentelijke monumentencommissies*.

WZNH (2013, april). *Handreiking cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen*. Alkmaar: WZNH.

Zijlstra, H. (2012, 7 februari). *Beleidsreactie evaluatie archeologiewetgeving* [Brief]. Den Haag: ministerie van OCW.

Bijlage 2 Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2015-augustus 2016. Het bestond uit de volgende onderdelen:

- Documentenanalyse.
- Interviews met beleidsmedewerkers erfgoed en ruimtelijke ordening in 12 provincies.
- Kwantitatieve analyse van 36 bestemmingsplannen en 12 beheersverordeningen van in totaal 36 gemeenten.
- Bestudering van beleidsstukken en andere relevante documenten van 18 van de 36 gemeenten.
- Verdiepende interviews met beleidsmedewerkers erfgoed en met vergunningverleners in deze 18 gemeenten.
- Een verdiepende sessie in de gemeente Staphorst.

Keuze voor gemeenten

De 36 gemeenten zijn gekozen uit een lijst van alle gemeenten van Nederland, gesorteerd op provincie en gemeentegrootte (drie inwonersklassen: 0-34.999, 35.000-79.999 en 80.000-meer). De selectie is representatief wat betreft aantal monumenten per gemeente¹⁶.

Noot 16 0-50 rijksmonumenten: 35,4% v.d. Nederlandse gemeenten (in de steekproef: 36,1%), 51-100: 27,1% (27,8%), 101-500: 32,2% (30,6%), meer dan 500: 5,3% (5,6%).

Gemeente	Provincie	inwoners	categorie	ook beheersverordening?
Noordenveld	Drenthe	31 087	klein	beheersverordening
Coevorden	Drenthe	35 769	middelgroot	
Emmen	Drenthe	108 052	groot	
Urk	Flevoland	19 470	klein	beheersverordening
Dronten	Flevoland	40 413	middelgroot	
Almere	Flevoland	196 013	groot	
Terschelling	Friesland	4 780	klein	beheersverordening
Heerenveen	Friesland	49 899	middelgroot	
Leeuwarden	Friesland	107 342	groot	
Doesburg	Gelderland	11 437	klein	
Berkelland	Gelderland	44 666	middelgroot	
Ede	Gelderland	110 656	groot	beheersverordening
Vlagtwedde	Groningen	15 905	klein	beheersverordening
Oldambt	Groningen	38 560	middelgroot	
Groningen (gemeente)	Groningen	198 317	groot	
Simpelveld	Limburg	10 844	klein	
Landgraaf	Limburg	37 573	middelgroot	
Venlo	Limburg	100 428	groot	beheersverordening
Boxmeer	Noord-Brabant	28 147	klein	
Waalwijk	Noord-Brabant	46 498	middelgroot	beheersverordening
's-Hertogenbosch	Noord-Brabant	143 733	groot	
Uitgeest	Noord-Holland	13 234	klein	
Heerhugowaard	Noord-Holland	53 307	middelgroot	beheersverordening
Amsterdam	Noord-Holland	810 937	groot	
Staphorst	Overijssel	16 367	klein	
Kampen	Overijssel	51 092	middelgroot	
Deventer	Overijssel	98 322	groot	beheersverordening
Leusden	Utrecht	28 997	klein	beheersverordening
Zeist	Utrecht	61 250	middelgroot	
Utrecht	Utrecht	328 164	groot	
Reimerswaal	Zeeland	21 927	klein	
Vlissingen	Zeeland	44 444	middelgroot	beheersverordening
Terneuzen	Zeeland	54 709	middelgroot	
Westvoorne	Zuid-Holland	13 964	klein	beheersverordening
Zwijndrecht	Zuid-Holland	44 547	middelgroot	
Dordrecht	Zuid-Holland	118 691	groot	

Van 36 naar 18 gemeenten

De keuze voor 18 gemeenten hebben we bepaald op basis van de resultaten van de analyse van 36 gemeenten: we kozen voor 9 gemeenten waar, naar onze mening, veel aspecten van cultuurhistorie aandacht krijgen en 9 gemeenten waar weinig aspecten aandacht krijgen. Tevens hebben we er op gelet dat minstens 3 gemeenten gekozen werden waarvan we ook een beheersverordening hadden geanalyseerd. Zie bijlage 3 voor een overzicht van bestemmingsplannen en beheersverordeningen per gemeente en de keuze voor verdieping. Daar zijn twee gemeenten aan toegevoegd: Nijmegen en Zwolle met elk een beheersverordening omdat twee gemeenten (Deventer en Ede) geen beheersverordeningen hebben.

Bij de 18 gemeenten hebben we gekeken naar alle ruimtelijke plannen en verordeningen en beoordeeld in welke mate cultuurhistorie hierin een rol speelt. Ook hebben we gekeken naar het beleid inzake cultuurhistorie. We hebben een telefonisch interview gehouden met de beleidsmedewerker erfgoedzorg, waaraan we gevraagd hebben naar de achtergronden van de wijze waarop cultuurhistorie 'aan de voorkant' is meegenomen. Daarnaast hebben we een telefonisch interview gehouden met een gemeenteambtenaar die omgevingsvergunningen verleent en gevraagd hoe de toetsing op cultuurhistorie verloopt. Een aantal van hen hebben we gevraagd om vertrouwelijke inzage in een aantal omgevingsvergunningen.

Bijlage 3 Overzicht onderzochte gemeenten

Gemeente	Bestemmingsplan	Beheersverordening	Verdiepende analyse	Verdiepende interviews
Almere	De Marken en Sportvelden Oost		ja	ja
Amsterdam	Oostpoort		ja	ja
Berkelland	Eibergen, Woongebieden		ja	ja
Boxmeer	Boxmeer centrum			
Coevorden	Bedrijventerreinen Stad, Coevorden			
Deventer	Brinkgreven			
Doesburg	Binnenstad Doesburg		ja	ja
Dordrecht	Krispijn		ja	ja
Dronten	Buitengebied Dronten D4000			
Ede	Noord-West			
Emmen	Emmen, Centrum-Oost		ja	ja
Groningen	Binnenstad		ja	ja
Heerenveen	Heerenveen De Greiden			
Heerhugowaard	De Draai 2014	Buitengebied 2014	ja	ja
Kampen	Woonwijken		ja	ja
Landgraaf	Dormigveld		ja	ja
Leeuwarden	Leeuwarden - Tussen Ee en Vliet			
Leusden	Leusden-West	Paardenmaat-zuid en Leusden-west		
Nijmegen		Brabantse Poort		
Noordenveld	Buitengebied Noordenveld	Woonwijken Norg	ja	ja
Oldambt	Blauwestad			
Reimerswaal	Oostdijk			
s-Hertogenbosch	Noord			ja
Simpelveld	Kernen			
Staphorst	Staphorst Dorp - Rouveen 2016		ja	ja
Terneuzen	Terneuzen Centrum		ja	ja
Terschelling	Hoorn en De Duunt	Natuurgebieden	ja	ja
Uitgeest	Buitengebied Uitgeest			
Urk	IJsselmeer	Kom Urk 2013		
Utrecht	Centrum Kanaleneiland, deelgebied 4 en 5		ja	ja
Venlo	Centrum Venlo	Venlo Noord	ja	
Vlagentwede	Vlagentwede Dorp	Emslandermeer		
Vlissingen	Binnenstad – Eiland	Scheldekwartier-Zuid		
Waalwijk	Herontwikkeling Besoyen	Woonwijken		

Westvoorne	Dorpsgebied Oostvoorne	Caravanterrein Brielse Meer	ja	ja
Zeist	Centrum e.o.		ja	ja
Zwijndrecht	Heer Oudelands Ambacht – Develpark			
Zwolle		Westenholte		

Bijlage 4 Overzicht geïnterviewden

Interviews provincied medewerkers:

A. Mars	Provincie Drenthe
A. Anema	Provincie Drenthe
A. Rousseau	Provincie Flevoland
A. Vuuregge	Provincie Flevoland
K. van Stralen	Provincie Friesland
A. van Dijk	Provincie Friesland
J. Vedder	Provincie Gelderland
E. van der Linden	Provincie Gelderland
R. Veenstra	Provincie Groningen
F. van Soest	Provincie Groningen
B. Moonen	Provincie Limburg
N. Knols	Provincie Limburg
P. Peeters	Provincie Noord-Brabant
P. van den Dries	Provincie Noord-Brabant
E. van der Kleij	Provincie Noord-Holland
F. Bonenkamp	Provincie Overijssel
B. Beukema	Provincie Overijssel
J. Prins	Provincie Utrecht
M. Buruma	Provincie Utrecht
B. Sens	Provincie Zeeland
P. Broekhuis	Provincie Zeeland
M. Hofman	Provincie Zuid-Holland
H. de Lange	Provincie Zuid-Holland

Interviews gemeentemedewerkers:

D. de Jager	Gemeente Almere
N. ten Wolde	Gemeente Almere
K. Westerink	Gemeente Amsterdam
G. Bakker	Gemeente Amsterdam
R. Oostendorp	Gemeente Berkelland
E. Bullee	Gemeente Berkelland
M. Lenselink	Gemeente Doesburg
S. Wentink	Gemeente Doesburg
C. van Nes	Gemeente Dordrecht
M. Timmer	Gemeente Dordrecht
S. Wijnands	Gemeente Emmen
M. van der Heide	Gemeente Groningen
M. Harmsma`	Gemeente Groningen
G. Kloosterman	Gemeente Heerhugowaard

D. Kooij	Gemeente Heerhugowaard
S. Koopmans	Gemeente Kampen
M. Wolters van der Weij	Gemeente Kampen
J. Nieuvelstein	Gemeente Landgraaf
H. Beugels	Gemeente Landgraaf
K. Verschoor	Gemeente Noordenveld
H. Tappel	Gemeente Noordenveld
A. de Graaf	Gemeente 's-Hertogenbosch
P. Muselaers	Gemeente 's-Hertogenbosch
E. Saathof	Gemeente Staphorst
J. Hetebrij	Gemeente Staphorst
F. Weemaes	Gemeente Terneuzen
B. Reuling	Gemeente Terneuzen
G. van Essen	Gemeente Terschelling
H. Jansen	Gemeente Utrecht
J. Geleyns	Gemeente Utrecht
H. Solle	Gemeente Westvoorne
P. de Wit	Gemeente Zeist

Sessie gemeente Staphorst:

B. Jaspers Faijer	Gemeente Staphorst (wethouder)
J. Huisman	Lokale monumentenadviesraad
C. van Olst	Gemeente Staphorst (vergunningverlening, handhaving en toezicht)
J. Popken	Gemeente Staphorst (toezicht en handhaving)
E. Saathof	Gemeente Staphorst (beleid)
W. Tuinman	Gemeente Staphorst (vergunningverlening)
K. de Weerd	Gemeente Staphorst (frontoffice)

Bijlage 5 Begeleiding onderzoek

De begeleidingsgroep van dit onderzoek bestond uit de volgende personen:

F. Altenburg	RCE
B. van den Berg	Ministerie van OCW (m.i.v. 2016)
M. de Boer	RCE (voorzitter)
M. Burger	Erfgoed Leiden / gemeente Leiden
A. van Dijk	Gemeente Amsterdam
B. Ferdinand	Ministerie van OCW (tot 2016)
E. de Groot	RCE
M. Houkes	RCE
M. Kok	RCE
J. Prins	Provincie Utrecht
E. Orsel	Erfgoed Leiden / gemeente Leiden

Tijdens een klankbordsessie op 13 september 2016 (bij RCE) werden de uitkomsten van dit onderzoek besproken met verschillende erfgoedprofessionals. Dat leidde tot een aantal aanpassingen van deze rapportage. Wij danken de deelnemers aan de sessie voor hun bijdrage.



DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam

T +31 (0)20 625 75 37
dsp@dsp-groep.nl
www.dsp-groep.nl

KvK A'dam 33176766

DSP-groep, opgericht in 1984, is een onafhankelijk landelijk bureau voor onderzoek, advies en management, met vijftig medewerkers. We werken in opdracht van overheden en maatschappelijke organisaties op regionaal, lokaal en (inter)nationaal niveau.

Werkvelden

De werkvelden waarop we de meeste expertise hebben opgebouwd zijn veiligheid, jeugd, sport, kunst en cultuur, onderwijs, openbare ruimte en groen, sociaal beleid, stedelijke vernieuwing, zorg en welzijn, wonen en wijkgericht werken.

Dienstverlening

We ondersteunen onze opdrachtgevers bij complexe vraagstukken. We kunnen onderzoek doen, een registratiesysteem of monitor ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of tijdelijk het management voeren. DSP-groep geeft ook trainingen, workshops en lezingen.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.