

# Steunfunctie monumentenzorg en archeologie

## Vervolgevaluatie

Annelies van der Horst  
Justin de Kleuver

# RAPPORT



# Steunfunctie monumentenzorg en archeologie

## Vervolgevaluatie

Annelies van der Horst  
Justin de Kleuver

Met medewerking van:  
Perihan Özgül

Amsterdam, 5 mei 2016

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

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

# Inhoud

1	Inleiding .....	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Conclusies evaluatie 2012 .....	4
1.3	Onderzoeksvragen .....	5
1.4	Onderzoeksaanpak .....	6
2	Terugblik 2012-2015.....	7
2.1	Uitvoeren bestuurlijke afspraken .....	7
2.2	Veranderingen sinds 2012 .....	8
2.3	Dienstverlening steunpunten.....	11
2.4	Taakverdeling.....	14
2.5	Het belang van de steunfunctie .....	15
2.6	Conclusies.....	16
3	Toekomst.....	18
3.1	Veranderingen in context en vraag aan steunfunctie .....	18
3.2	Beelden toekomstige taakuitoefening steunpunten .....	19
3.3	Conclusies.....	20
4	Conclusies en aanbevelingen .....	22
4.1	Conclusies.....	22
4.2	Aanbevelingen.....	23
Bijlagen		
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen.....	26
	Bijlage 2 Lijst gespreksonderwerpen.....	27
	Bijlage 3 Bestuurlijke afspraken 2012.....	28
	Bijlage 4 Overzicht geënquêteerde gemeenten.....	30
	Bijlage 5 Tabellen dienstverlening steunpunten.....	31
	Bijlage 6 Kerngegevens per provincie.....	32

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Sinds 2009 zijn de provincies volledig verantwoordelijk voor de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie en ontvangen daarvoor sinds 2012 jaarlijks 1 miljoen euro via de algemene middelen (van het Provinciefonds).

De steunfunctie is een instrument voor het erfgoedbeleid en heeft de volgende basistaken:

- een aanspreekpunt voor de ondersteuning van gemeenten in de betreffende provincie;
- een platform voor afstemming van partijen in de regio;
- deskundigheidsbevordering van gemeenten op het gebied van wet- en regelgeving monumenten en archeologie en de uitvoeringspraktijk.

De afspraak is dat provincies deze basistaken kosteloos aan gemeenten aanbieden. De provincies bepalen zelf de organisatie en de werkwijze van de steunfunctie en kiezen hierin verschillende vormen. De ene provincie beperkt de steunfunctie tot de basistaken, de andere voegt daar taken aan toe.

Het ministerie van OCW vindt het belangrijk dat gemeenten (en vooral de kleinere gemeenten) ondersteund worden bij de uitvoering van de wettelijke taken. Dat takenpakket breidt dan ook uit. Op dit moment bereiden gemeenten bijvoorbeeld de implementatie van de nieuwe Erfgoedwet en de Omgevingswet voor. Juist in deze tijd is het daarom van belang weer naar de afspraken te kijken en te bezien of die geactualiseerd moeten worden.

## 1.2 Conclusies evaluatie 2012

In 2012 vond de eerste evaluatie plaats van de gedecentraliseerde steunfunctie (DSP-groep, 25 juni 2012). Daarin stonden drie vragen centraal:

- 1 Heeft de decentralisatie van de steunfunctie geleid tot meer maatwerk in de ondersteuning van gemeenten?
- 2 Heeft de decentralisatie van de steunfunctie geleid tot een heldere taakverdeling tussen de betrokken overheden, vanuit het perspectief van betrokken overheden en de steunpunten?
- 3 Zijn de gemaakte afspraken tussen IPO en OCW nagekomen?

Wij vatten de conclusies kort samen:

Ad 1) Het maatwerk in de ondersteuning is iets toegenomen, vooral omdat door de decentralisatie, in ieder geval voor het gevoel, de specifieke provinciale en lokale situatie meer recht kan worden gedaan. Voor gemeenten is de decentralisatie van de steunfunctie overwegend geruisloos verlopen, de meeste hebben er zelfs niets van gemerkt. De gemeenten die wel iets van de decentralisatie gemerkt hebben geven aan dat het contact tussen steunpunt en gemeenten intensiever is geworden. De intensiteit in de benadering van gemeenten door het steunpunt lijkt ook

samen te hangen met het aantal gemeenten dat een provincie telt. Steunpunten in provincies met veel gemeenten hebben meer moeite om maatwerk te leveren dan steunpunten in provincies met minder gemeenten. Provincies hebben door de decentralisatie de positie om zich de functie meer 'toe te eigenen' en een stempel te drukken op de invulling van de taken van het steunpunt. Een deel van de provincies doet dat, een ander ziet de gemaakte afspraken IPO/OCW als een 'blauwdruk' voor het functioneren van het steunpunt en benadrukt dat het steunpunt er vooral voor de gemeenten is.

Ad 2) De decentralisatie heeft deels wel en deels niet geleid tot een heldere taakverdeling. In aansturing en subsidieafspraken is de taakverdeling volgens zowel de betrokken overheden als de steunpunten helder. Zowel de steunpunten, provincies als OCW/RCE geven aan dat de taakverdeling in de praktijk van de ondersteuning richting gemeenten niet altijd helder is, ondanks de gemaakte afspraken. De gemaakte afspraken lijken in de praktijk niet altijd even werkbaar en zowel steunpunten als RCE ondervinden daar hinder van. De verhoudingen tussen de organisaties moeten zich deels nog beter uitkristalliseren, hiervoor zijn aanvullende afspraken nodig en een periode van gewenning.

Ad 3) De afspraken tussen IPO en OCW zijn nagekomen. Het beleidsterrein kende tussen 2009 en 2012 een grote dynamiek waardoor er wel vragen zijn over aanvullende of nieuwe afspraken en de rol van de steunfunctie daarin. Een voorbeeld daarvoor is de decentralisatie van de restauratiesubsidies naar provincies. In die nieuwe overeenkomst, zo constateren enkele provincies en steunpunten, is formeel geen rol weggelegd voor de steunfunctie.

In de evaluatie van 2012 staat daarnaast een serie aanbevelingen. Hiervoor verwijzen wij naar het rapport.

## 1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

### **Is het noodzakelijk de bestuurlijke afspraken tussen OCW en IPO uit 2012 te actualiseren?**

Deze vraag delen wij op in de volgende evaluatievragen:

- 1 Hebben de twaalf provincies in de periode 2012-2015 zorg gedragen voor bekostiging, organisatie en sturing van de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie?
- 2 Zijn de drie basistaken kosteloos aan gemeenten aangeboden?
- 3 Is er sprake van maatwerk per provincie in de ondersteuning van gemeenten?
- 4 Is er sprake van een heldere taakverdeling tussen de betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten) vanuit het perspectief van de steunpunten en van de overheden?
- 5 Voldoet de steunfunctie aan de vraag van de gemeenten?
- 6 Wat zijn eventuele verbeterpunten en zijn die van invloed op de bestuurlijke afspraken?

Naast een antwoord op de hoofdvraag moet het resultaat van het onderzoek bruikbaar zijn voor een eventuele discussie tussen OCW, IPO, RCE, gemeenten en steunpunten over de toekomstige invulling van de steunfunctie. Welke rol past de steunfunctie in een veranderende context?

De bestuurlijke afspraken zijn opgenomen in bijlage 3.

In deze rapportage hebben we het over de steunfunctie en over steunpunten. Als we het hebben over de steunfunctie dan bedoelen we de uitvoering van de basistaken door de steunpunten in de provincies. Als het gaat over steunpunten doelen we op de organisaties in de provincies die de steunfunctie uitvoeren.

## 1.4 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek spraken wij telefonisch met alle provincies en alle steunpunten. Tevens bestudeerden we de van hen ontvangen documentatie. We namen *face to face*-interviews af met het ministerie van OCW (directie Erfgoed & Kunsten), met het IPO, met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en een vertegenwoordiging van het bestuur van de Federatie Grote Monumentengemeenten (FGM). De 36 gemeenten die in de evaluatie 2012 onderzocht zijn (drie gemeenten per provincie, variërend van groot, middelgroot en klein in omvang en in aantallen monumenten) ontvingen opnieuw een vragenlijst, 29 van de 36 gemeenten vulden die ook in.

Als in deze rapportage gerefereerd wordt aan het aantal gemeenten, gaat het soms om  $n=28$  of  $n=22$  in plaats van 29. Dit heeft te maken met de routing van de vragenlijst: een deel van de 29 gemeenten neemt bijvoorbeeld geen dienstverlening af van het steunpunt en heeft de vragen hierover dan ook niet beantwoord.

Voor dit onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld die twee keer bijeen is geweest: bij de start van het onderzoek en aan het einde, bij de bespreking van het conceptrapport. In de begeleidingscommissie hadden zitting: Lydia Jongmans (VNG), Evelien Alkema (IPO), Martin van Bleek (namens de steunpunten), Jelmer Prins (IPO/IWC), Paul Schaap (RCE), Marjolein Sanderman (gemeente Rheden/Federatie Grote Monumentengemeenten), Ariane Limburg (OCW) en Monique Krauwer (OCW, voorzitter).

De Erfgoedinspectie was zo vriendelijk om ons gegevens te verstrekken over het gebruik van de steunpunten (2011 en 2013, recenter is nog niet beschikbaar).

Een overzicht van geïnterviewden vindt u in bijlage 1. De lijst met gespreksonderwerpen staat in bijlage 2. Een overzicht van geënquêteerde gemeenten staat in bijlage 4. In bijlage 5 staan enkele aanvullende tabellen van de Erfgoedinspectie die niet in de hoofdtekst zijn opgenomen. In bijlage 6 tenslotte staan enkele kerngegevens: subsidiebedragen per steunpunt en het aantal gemeenten en monumenten per provincie.

## 2 Terugblik 2012-2015

In dit hoofdstuk blikken we terug op de ontwikkeling van de steunfunctie sinds de vorige evaluatie in 2012. We kijken eerst of de bestuurlijke afspraken worden nagekomen. Vervolgens geven we weer wat de belangrijkste veranderingen zijn in de taakuitoefening door de steunpunten en het gebruik van de steunpunten door gemeenten. Daarna zoomen we achtereenvolgens in op hoe verschillende partijen – de uitvoerders van de provinciale steunfunctie zelf, de provincies, het Rijk/IPO en gemeenten – tegen de dienstverlening van de steunpunten aankijken, hoe de taakverdeling tussen de partijen is en hoe ze het huidige belang van de steunfunctie beoordelen. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies.

### 2.1 Uitvoeren bestuurlijke afspraken

In de bestuurlijke afspraken gaat het om het uitvoeren van drie basistaken:

- een aanspreekpunt bieden voor ondersteuning van gemeenten;
- een platform bieden voor afstemming van partijen in de regio;
- deskundigheidsbevordering van gemeenten op het gebied van wet- en regelgeving monumentenzorg en archeologie en uitvoeringspraktijk.

Deze basistaken moeten kosteloos aan gemeenten worden aangeboden. De werkwijze van de steunpunten wordt bepaald door de afzonderlijke provincies en steunpunten.

Alle partijen – provincies, gemeenten, steunpunten, IPO, OCW en RCE – zijn van oordeel dat de steunpunten erin geslaagd zijn om uitvoering te geven aan de drie basistaken. Daarover heerst tevredenheid. Er zijn wel verschillen tussen steunpunten, in het bijzonder de platformfunctie wordt verschillend ingevuld: niet alle steunpunten organiseren een bouwplanoverleg (zie ook 2.3).

#### *Onderscheid betaalde en onbetaalde dienstverlening*

In een aantal provincies wordt de steunfunctie uitgevoerd door een organisatie die ook betaalde dienstverlening aan gemeenten aanbiedt. In de evaluatie uit 2012 bleek dat voor een deel van de gemeenten het onderscheid tussen gratis en niet-gratis onvoldoende duidelijk is. We hebben in de enquête gevraagd hoe het beeld van gemeenten zich ontwikkeld heeft. Voor een grote groep gemeenten (9 van n=22) was het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde dienstverlening duidelijk en is dat ook gebleven. Voor 2 gemeenten is het onderscheid duidelijker geworden. Voor 2 gemeenten was het onduidelijk en dat is zo gebleven. Voor 1 gemeente is het onduidelijker geworden. 8 gemeenten hadden geen mening of antwoord. Steunpunten mét betaalde dienstverlening geven aan dat ze het onderscheid zeer helder aangeven richting gemeenten (en dat het onderscheid ook organisatorisch/administratief wordt gemaakt). Provincies geven aan niet altijd zicht te hebben op het onderscheid betaald/onbetaald. Waar ze dat wel hebben, zeggen ze overwegend dat het onderscheid verbeterd is sinds 2012. OCW betwijfelt of het onderscheid tussen onbetaalde en betaalde diensten voor alle gemeenten duidelijk is. Ook IPO vindt dat het onderscheid tussen de kosteloze basistaken en de betaalde extra diensten lastig blijft. IPO denkt dat de opkomst van cultureel ondernemerschap als voorwaarde voor provinciale subsidie aan de

onduidelijkheid kan bijdragen. Provincies verwachten dat gesubsidieerde instellingen een evenwichtige mix van subsidies en eigen inkomsten nastreven. Betaalde dienstverlening draagt bij aan de eigen inkomsten.

Aan het onderwerp betaald/onbetaald voegt een aantal steunpunten de opmerking toe dat betaalde dienstverlening heel belangrijk voor hen is, dat het past in een overheidsstreven waarin ondernemerschap gewaardeerd wordt en dat de combinatie betaald/onbetaald juist waardevol kan zijn voor gemeenten. Gemeenten hebben daardoor de mogelijkheid het steunpunt (ook) in te huren voor specifieke vragen.

### *Financiën*

Het Rijk stelt jaarlijks ongeveer € 1 miljoen beschikbaar in het Provinciefonds voor de steunfunctie. Het bedrag loopt via de algemene middelen, het is dus niet 'gelabeld'. De precieze hoogte van het bedrag fluctueert. De uitkering in het Provinciefonds wordt jaarlijks geïndexeerd met het zogeheten accres. Dat is een percentage dat wordt berekend op basis van de stijging of daling van een bepaald deel van de rijksuitgaven. Als het Rijk meer uitgeeft, krijgen de provincies meer geld, en als het Rijk bezuinigt, gaan ook de provincies mee. Dit betekent dat de indexering de afgelopen jaren soms ook negatief heeft uitgepakt.

Het bedrag wordt gelijkelijk over provincies verdeeld. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar bijvoorbeeld het aantal gemeenten of de omvang van het cultureel erfgoed. In dit onderzoek zijn geen signalen opgevangen dat deze gelijkelijke verdeling bezwaarlijk zou zijn.

Een deel van de provincies 'matcht' het voormalige Rijksdeel, een aantal provincies overtreft het zelfs ruimschoots. Een paar provincies geven een lagere subsidie dan het voormalige Rijksdeel, van een aantal provincies konden wij de bedragen niet vaststellen (zie bijlage 6). Wij tekenen aan dat het onderdeel 'steunfunctie' soms niet apart te herleiden valt uit de totale financiële bijdrage aan de organisatie die de steunfunctie uitvoert.

## 2.2 Veranderingen sinds 2012

In de beschrijving van de veranderingen sinds 2012 onderscheiden we drie onderdelen:

- in de opdracht van provincies aan steunpunten;
- in organisatie en werkwijze van steunpunten;
- in het gebruik van de steunpunten.

### *Opdracht provincies aan steunpunten*

De opdracht van provincies aan steunpunten is niet veranderd sinds 2012. Dat komt omdat over het algemeen tevredenheid heerst over de uitvoering van de taken door het steunpunt. Belangrijk is ook dat de meeste provincies hun (erfgoed)beleid de afgelopen jaren niet hebben gewijzigd. Provincies zijn op dit moment bezig met de beleidsontwikkeling voor de periode 2017-2020. In hoofdstuk 3 gaan we in op een aantal (mogelijke) ontwikkelingen.

### *Veranderingen in organisatie en werkwijze van steunpunten*

De meeste steunpunten zijn op dezelfde wijze georganiseerd en werken hetzelfde als in 2012. Wel worden soms andere accenten gelegd en ander activiteiten ontplooid. In een aantal provincies hebben de steunpunten provinciale subsidie gekregen voor aanvullende activiteiten, zoals



activiteiten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in de provincie Groningen. Het steunpunt in Drenthe maakt geen onderdeel meer uit van Libau (dat in de provincie Groningen de steunfunctie uitvoert). Het steunpunt is nu tijdelijk ondergebracht bij een Drentse erfgoedorganisatie. Daarnaast werkt het nog samen met de noordelijke steunpunten in het Kenniscentrum Herbestemming Noord.

#### *Gebruik van de steunpunten in cijfers: landelijk beeld*

Op basis van cijfers van de Erfgoedinspectie uit 2011 en 2013 geven we een beeld van de ontwikkeling in het gebruik van de steunpunten. De cijfers voor 2016 zijn nog niet beschikbaar.

<b>Gemeenten: gebruik steunpunten voor vragen archeologie, afgelopen jaar</b>				
	2011	2013	2011 (%)	2013 (%)
nooit	125	142	31	41
1-2 keer	128	88	31	25
3-6 keer	59	45	14	13
> 6 keer	58	30	14	9
onbekend	38	45	9	13
<b>TOTAAL</b>	<b>408</b>	<b>350</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

<b>Gemeenten: gebruik steunpunten voor vragen monumentenzorg, afgelopen jaar</b>				
	2011	2013	2011 (%)	2013 (%)
nooit	116	128	28	37
1-2 keer	119	114	29	33
3-6 keer	86	57	21	16
> 6 keer	59	25	14	7
onbekend	34	23	8	7
<b>TOTAAL</b>	<b>414</b>	<b>347</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

Bovenstaande tabellen leveren twee belangrijke conclusies op:

- Zowel wat betreft monumentenzorg als archeologie stijgt in de periode 2011-2013 het aantal gemeenten dat nooit gebruik maakt van de steunpunten (met ongeveer 10%).
- Het gemiddeld aantal keer per jaar dat gemeenten van steunpunten gebruikt maken, daalt.

Andere conclusies zijn:

- Gemeenten maken ongeveer in gelijke mate gebruik van de dienstverlening op gebied van monumentenzorg als op gebied van archeologie. Dat is opmerkelijk omdat bij minstens één steunpunt archeologische ondersteuning niet wordt aangeboden (want die verloopt via regioarcheologen die elders zijn ondergebracht). Ook is de indruk bij een deel van de steunpunten en provincies dat archeologie niet bij ieder steunpunt de aandacht krijgt die ze verdient.
- Wat betreft monumentenzorg zijn het deelnemen aan het bouwplanoverleg en het inwinnen van kennis de populairste onderdelen van de dienstverlening van de steunpunten. In 2011 en 2013 is het beeld nagenoeg hetzelfde. (Zie tabel in bijlage 5)

- Wat betreft archeologie is het inwinnen van kennis het populairste onderdeel van de dienstverlening van de steunpunten. In 2011 werd dit nog niet apart bijgehouden. Opmerkelijk is dat gemeenten regelmatig aangeven een archeoloog via de steunpunten in te huren. (Zie tabel in bijlage 5)

#### Gebruik steunpunten in cijfers: beeld per provincie

We splitsten nu de informatie over gebruik van de steunpunten voor monumentenzorg op naar provincie. Achtereenvolgens laten we de situatie zien van 2011, 2013 en tenslotte de procentuele verschillen tussen deze jaren.

Gebruik steunpunten voor vragen monumentenzorg door gemeenten: 2011 (%)												
	DR	FL	FR	GL	GR	LB	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH
nooit	17	0	8	43	4	15	28	50	0	19	8	39
1-2 keer	0	40	23	27	17	27	27	24	40	38	23	39
3-6 keer	25	0	27	16	42	42	12	10	40	35	38	7
> 6 keer	58	0	35	13	33	12	19	2	16	4	31	1
onbekend	0	60	8	2	4	3	13	14	4	4	0	13
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

Gebruik steunpunten voor vragen monumentenzorg door gemeenten: 2013 (%)												
	DR	FL	FR	GL	GR	LB	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH
nooit	0	60	14	47	6	23	37	56	18	27	17	59
1-2 keer	45	40	45	25	13	32	33	26	50	45	42	30
3-6 keer	18	0	23	8	44	35	15	9	23	23	33	4
> 6 keer	36	0	14	13	25	3	4	2	9	0	0	2
onbekend	0	0	5	8	13	6	11	7	0	5	8	5
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

Gebruik steunpunten voor vragen monumentenzorg door gemeenten: verschillen 2011-2013 (%)												
	DR	FL	FR	GL	GR	LB	NB	NH	OV	UT	ZL	ZH
nooit	-17	60	6	4	2	7	9	6	18	8	9	19
1-2 keer	45	0	22	-2	-4	5	6	1	10	7	19	-9
3-6 keer	-7	0	-4	-9	2	-7	3	-1	-17	-12	-5	-3
> 6 keer	-22	0	-21	1	-8	-9	-16	1	-7	-4	-31	0
onbekend	0	-60	-3	6	8	3	-2	-7	-4	1	8	-7

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

Deze gegevens leiden tot de volgende conclusies:

- Voor nagenoeg alle provincies geldt dat er in de periode 2011-2013 een afname is van de frequentie van het gebruik van de steunpunten: gemeenten maken veel vaker 0, 1 of 2 keer per jaar gebruik van de steunpunten en veel minder vaak 3 of meer keer per jaar.
- In de provincies Overijssel, Zuid-Holland en Friesland is een opvallend grote afname van het gebruik van de steunpunten in de periode 2011-2013.

- In de provincies Gelderland, Groningen, Limburg en Noord-Holland zijn de verschuivingen in gebruik van de steunpunten (in de periode 2011-2013) het kleinst.
- De provincies Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben de meeste gemeenten die nooit gebruik maken van de steunpunten (gemiddeld de helft van de gemeenten maakt nooit gebruik van de steunpunten). Dit geldt zowel voor 2011 als 2013. Er kan een relatie zijn met aantal gemeenten per provincie: Gelderland, Noord-Holland en Zuid-Holland zijn zeer 'gemeenterijke' provincies, waardoor gemeenten mogelijk 'uit het zicht' raken. (Zie bijlage 6 voor aantal gemeenten per provincie)

Kortom, op niveau van de afzonderlijke provincies zien we bij nagenoeg alle provincies een verschuiving: gemeenten maken relatief veel vaker 0, 1 of 2 keer per jaar gebruik van de steunpunten en veel minder vaak 3 of meer keer per jaar.

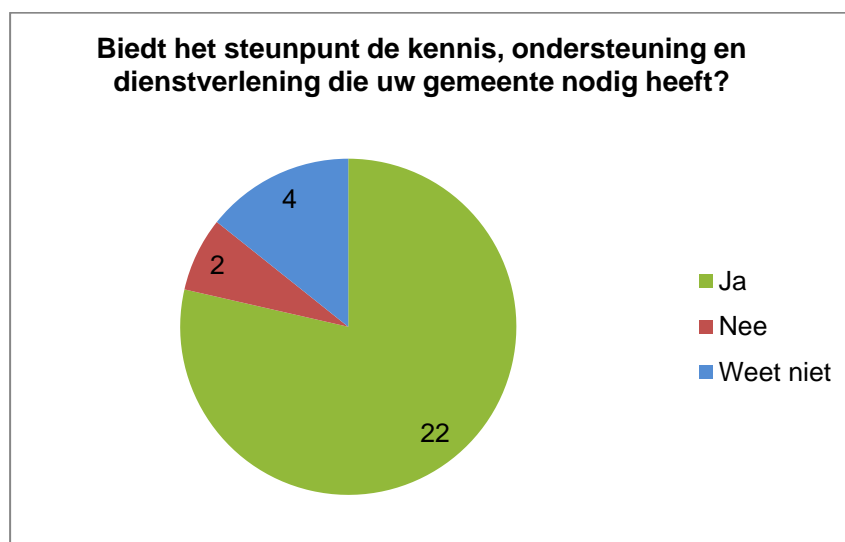
#### *Gebruik steunpunten volgens enquête 2016*

In de enquête van DSP-groep aan gemeenten hebben we gevraagd hoe het gebruik van de steunpunten zich heeft ontwikkeld sinds 2012. Het merendeel van de gemeenten (18 van n=28) stelt dat het gebruik gelijk is aan dat in 2012, 4 gemeenten maken minder gebruik van de steunpunten en bij 5 gemeenten is het gebruik toegenomen. Er is dus een voorzichtige indicatie dat het gebruik van de steunpunten niet verder is afgenomen sinds 2012. Vanwege de verschillende vraagstellingen (en de beperkte steekproef van de DSP-enquête) raden wij aan om voor het definitief vaststellen van een trend in het gebruik de cijfers van de Erfgoedinspectie van 2016 af te wachten.

## 2.3 Dienstverlening steunpunten

#### *Beoordeling*

De gemeenten in de enquête (n=28) vinden in grote meerderheid dat de steunpunten de kennis, ondersteuning en dienstverlening bieden die zij nodig hebben (22). Uit de toelichting komt naar voren dat gemeenten vinden dat bij complexe vraagstukken het 'out of the box' denken bij de steunpunten nog niet vanzelfsprekend is. Dat geldt vooral de nieuwe (toekomstige) wetgeving.



### *Verschillen tussen provincies en gemeenten*

De aangeboden dienstverlening door de steunpunten verschilt tussen provincies. Een belangrijk verschil is het bouwplanoverleg. In zes provincies wordt dit periodiek gehouden, in twee provincies op verzoek, in één provincie als onderdeel van netwerkoverleg en netwerkbijeenkomsten en in drie provincies niet. Het is opmerkelijk dat het bouwplanoverleg slechts in de helft van de provincies regulier wordt gehouden, terwijl dit wel als het populairste onderdeel van de steunpunten geldt (zie 2.2). Ook RCE ziet dat het bouwplanoverleg een gewaardeerd onderdeel van het takenpakket van de steunfunctie is. Het is de vraag in hoeverre gemeenten hiervan last hebben. We kennen in ieder geval één provincie waar het bouwplanoverleg op een andere manier wordt georganiseerd (zonder deelname van het steunpunt). Wellicht dat ook in andere provincies alternatieven bestaan.

Volgens de steunpunten maken vooral kleinere en middelgrote gemeenten veel gebruik van de steunpunten. Grote gemeenten maken er in mindere mate gebruik van. Dit komt omdat zij zelf kennis en capaciteit in huis hebben. De Federatie Grote Monumentengemeenten bevestigt dit. Wel is het zo dat ook grote (monumenten)gemeenten kennis- en netwerkbijeenkomsten bezoeken die (mede) door het steunpunt zijn georganiseerd.

Er is een deel van de kleinere (monumenten)gemeenten dat geen gebruik maakt van de steunpunten. Dat was zo in 2012 en hierin is nauwelijks verandering gekomen. Het gaat om:

- gemeenten met een beperkt aantal monumenten en/of
- gemeenten die weinig ontwikkelingsgericht zijn en/of
- gemeenten waar weinig bestuurlijke interesse is voor cultuurhistorie en/of
- gemeenten met een beperkt aantal uren voor monumentenzorg.

Bij kleine gemeenten (inwoneraantal gemeente) met een groot buitengebied (oppervlakte gemeente buiten de kernen) blijft de aandacht voor archeologie vaker achter. Het is soms ook persoonsgeboden: bepaalde wethouders en ambtenaren hebben geen affiniteit met monumentenzorg en archeologie. Hoewel verschillende steunpunten activiteiten hebben ondernomen om deze gemeenten wel te betrekken is het effect daarvan gering. Overigens speelt dit probleem niet in elke provincie.

Een aandachtspunt is volgens enkele provincies dat de steunpunten worden gebruikt als opvang van capaciteitsgebrek bij gemeenten. Het is te billijken als tijdelijke oplossing – als vangnet – maar gemeenten zouden zelf deskundigheid op gebied van archeologie en monumentenzorg in huis moeten hebben om hun wettelijke taken uit te voeren, aldus deze provincies. De afname van kennis en capaciteit in de gemeentelijke organisatie komt ook door het overdragen van wettelijke erfgoedtaken aan Regionale Uitvoeringsdiensten, constateert RCE. RCE stelt vast dat middelgrote en kleine gemeenten steeds minder capaciteit en kennis van archeologie en monumentenzorg in huis hebben. De monumentenambtenaar (en daarmee ook de affiniteit met monumentenzorg) verdwijnt, behalve bij grote gemeenten. De Federatie Grote Monumentengemeenten signaleert een ontwikkeling waarbij grote gemeenten (zoals Leiden en Haarlem) ook de erfgoedtaken uitvoeren voor de omringende gemeenten (die daarvoor betalen). Het komt ook voor dat omringende gemeenten hun ambtenaren juist bij de grotere centrumgemeente detacheren. Op deze wijze kan specialistische kennis behouden blijven. Hiermee zouden deze omringende gemeenten minder behoefte hebben aan ondersteuning door de steunpunten.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten in ongeveer even grote mate als in 2012 gebruik maken van alternatieve bronnen van informatie en ondersteuning bij monumentenzorg en archeologie (dus buiten de steunfunctie). De belangrijkste bronnen zijn eigen onderzoek (bijvoorbeeld via internet) en collega's bij andere gemeenten. Opmerkelijk is dat gemeenten vaker naar collega-gemeenten gaan, dat RCE en welstandsorganisaties minder vaak benaderd worden, en commerciële bureaus vaker.

Gemeenten: gebruik andere ondersteuning dan steunpunt	2012 (n=27)	2016 (n=22)
Andere gemeenten	52%	77%
Waarvan andere gemeenten in samenwerkingsverband	41%	-
Op eigen gelegenheid informatie inwinnen, bijvoorbeeld via internet	74%	77%
RCE	89%	73%
Commerciële bureaus	48%	64%
Provincie	44%	36%
Welstandsorganisaties	56%	36%
Regionale uitvoeringsdienst	-	23%

Bron: DSP-groep

### Maatwerk

Het bieden van maatwerk door steunpunten is een belangrijke wens van zowel provincie, steunpunt als gemeente. In de praktijk laveert het steunpunt tussen beperkte capaciteit en middelen en de ambitie om gemeenten zoveel mogelijk tegemoet te komen. Steunpunten met een bouwplanoverleg geven heel concreet invulling aan maatwerk. In provincies waar het steunpunt bij een organisatie is ondergebracht die ook betaalde dienstverlening biedt, kan desgewenst meer maatwerk worden geboden tegen betaling.

Het steunpunt Utrecht gaf op een generieke wijze invulling aan maatwerk: het legde elke gemeente langs de MoMo-lat en presenteerde dit in een rapport per gemeente. Het rapport werd in een bijeenkomst aan de wethouders overhandigd. Op deze wijze zijn de contacten met de gemeenten aangehaald, ook tot tevredenheid van de provincie. Ook het steunpunt in Zuid-Holland pakt het 'generieker' aan door aan te sluiten bij regionale overleggen tussen gemeenten.

Maatwerk bestaat ook uit het adviseren over een actueel regionaal vraagstuk, zoals mijnbouw- of aardbevingsschade. De bestuurlijke afspraken bieden ruimte aan provincies en steunpunten voor provinciale accenten en dat waarderen deze partijen dan ook. Het leidt ertoe dat elk steunpunt anders is opgezet en de nadruk op andere activiteiten legt. De Federatie Grote Monumentengemeenten kaart een onduidelijkheid aan in de toepassing van de term maatwerk. Het leidt er toe dat het heel lastig is om te bepalen wanneer dit maatwerk vanuit het oogpunt van een goede monumentenzorg nu echt effectief is. In feite wordt elke aanpak gerechtvaardigd door het argument dat het maatwerk is, aldus de federatie. Overigens geven steunpunten aan in toenemende mate met elkaar te overleggen en 'good practices' van elkaar over te nemen, bijvoorbeeld de cursus 'erfgoedzorg voor niet-monumentenambtenaren', die vanuit Gelderland nu ook in Utrecht en Drenthe wordt uitgevoerd.

We hebben de gemeenten in de enquête (n=28) een aantal stellingen voorgelegd over de mate van maatwerk die de steunpunten bieden. Veel gemeenten (21) zijn het eens met de stelling dat het

steunpunt reageert op specifieke vragen/wensen van de gemeente. Over de stelling dat het steunpunt een regulier overleg heeft met de gemeente waarbij actuele kwesties en nieuwe ontwikkelingen worden besproken, zijn de meningen verdeeld: 9 gemeenten zijn het eens met de stelling, 8 gemeenten oneens en 10 gemeenten oordelen neutraal. Een krappe meerderheid van gemeenten (11) vindt dat het steunpunt zich actief inzet bij het initiëren van nieuwe ontwikkelingen in de monumentenzorg en archeologie in de gemeente, 9 gemeenten beoordelen deze stelling als neutraal.

#### *Proactief handelen*

Wij krijgen verschillende signalen over de mate waarin steunpunten proactief werken. Daarbij worden onder 'proactief' verschillende zaken verstaan zoals op eigen gelegenheid gemeenten benaderen, regelmatig kennis- en netwerkbijeenkomsten organiseren over actuele onderwerpen en voorop lopen in kennisontwikkeling, bijvoorbeeld over de Omgevingswet. Een aantal provincies is licht kritisch en zegt dat vooral het benaderen van gemeenten door het steunpunt proactiever kan. Andere provincies zijn juist te spreken over de manier waarop steunpunten gemeenten benaderen. Eén provincie geeft aan dat het proactief benaderen van 'zwakke' gemeenten op gespannen voet staat met Interbestuurlijk toezicht: het is juist belangrijk dat steunpunten generiek optreden. Wat betreft kennisbijeenkomsten is het signaal dat deze soms onvoldoende interessant of specifiek zijn voor gemeenten. Ook is het aanbod groot. Er is behoefte bij gemeenten aan een beperkter aanbod en afstemming tussen steunpunt en gemeenten over onderwerpen cultuurhistorie. Een aantal steunpunten neemt dit al ter harte. Wat betreft het vooroplopen op gebied van kennisontwikkeling concluderen wij dat gemeenten in toenemende mate ook bij andere partijen kennis inwinnen, vooral bij andere gemeenten. Toch bestaat niet de indruk dat steunpunten achterlopen in kennisontwikkeling. Wanneer steunpunten een vraag niet kunnen beantwoorden beschikken zij over een groot netwerk dat zij vervolgens inschakelen. Ten aanzien van de Omgevingswet is het belangrijk om te constateren dat de nieuwe wet en de implicaties bij iedere organisatie en partij vragen oproept. Steunpunten geven aan dat gemeenten dan ook niet kunnen verwachten dat hun steunpunt nu al alle antwoorden heeft.

## 2.4 Taakverdeling

Als we het hebben over de taakverdeling, dan doelen we op de taakverdeling tussen steunpunten en provincies, tussen steunpunten en RCE en tussen steunpunten en gemeenten.

De taakverdeling tussen steunpunten en provincies verschilt per provincie, maar wordt bijna overal – zowel door steunpunten als provincies – als goed en duidelijk beoordeeld. Verschillen in taakverdeling zijn onder meer de mate waarin de provincie zich bezighoudt met het bouwplanoverleg en de mate waarin de provincie het steunpunt als uitvoerder van provinciaal beleid ziet. Een deel van de provincies ziet het steunpunt als uitvoerder van provinciaal beleid, terwijl een ander deel juist de onafhankelijkheid van het steunpunt benadrukt. Die provincies geven prioriteit aan de rol van het steunpunt in de – neutrale – ondersteuning van gemeenten.

Waar de taakverdeling tussen RCE en steunpunten in 2012 nog een punt van aandacht was, is dit in 2016 nauwelijks meer het geval. De taakverdeling lijkt dus voldoende uitgekristalliseerd en

duidelijk, waarbij we wel opmerken dat er lokale en provinciale verschillen zijn in hoe de taken verdeeld zijn, hetgeen geen belemmeringen oplevert. RCE en steunpunten trekken steeds vaker gezamenlijk op richting gemeenten, hetgeen illustratief is voor de verbeterde verhoudingen. De taakverdeling tussen gemeenten en steunpunten is helder, behalve op het in 2.3 beschreven punt dat 'zwakke' gemeenten soms leunen op het steunpunt opdat ze zelf niet hoeven te investeren in een adequate erfgoedzorg. Steunpunten geven echter aan dat ze scherp de grens weten te trekken tussen de verantwoordelijkheden van het steunpunt en die van de gemeenten.

Een ontwikkeling die een aantal keer genoemd werd door steunpunten is dat een deel van de provincies sinds 2012 minder capaciteit heeft om zich bezig te houden met vraagstukken van gemeenten; provincies zijn actief op het brede erfgoedbeleid, maar brachten de omvang van de capaciteit terug. Dat zou er toe kunnen leiden dat het steunpunt meer vanzelfsprekend het aanspreekpunt voor gemeenten is. Overigens merken wij op dat dit niet direct uit de cijfers blijkt (zie 2.2). Het signaal is dat RCE zich juist weer meer openstelt richting gemeenten waar belangrijke erfgoedopgaven spelen, maar dat dit wel in afstemming met steunpunten gebeurt.

## 2.5 Het belang van de steunfunctie

Het belang van de steunfunctie bespreken we vanuit oogpunt van gemeenten, provincies en Rijk.

We hebben gemeenten in de enquête gevraagd hoe zij het steunpunt waarderen met een cijfer op een schaal van 1 tot en met 5. De uitkomst blijkt ruim voldoende: ze geven gemiddeld een 3,7 (n=28). Enkele gemeenten hebben een toelichting gegeven bij hun waardering. Gemeenten vinden dat het steunpunt actief is en voldoende gelegenheid biedt voor vragen, uitwisseling van informatie en nieuwe ontwikkelingen. Wel wordt door enkele gemeenten opgemerkt dat het steunpunt actiever zou kunnen optreden bij nieuwe ontwikkelingen en het opbouwen van een (kennis)netwerk van monumentenambtenaren actiever zou kunnen stimuleren. Een aantal gemeenten vindt dat het steunpunt te weinig zichtbaar is. De themabijeenkomsten worden gewaardeerd, het steunpunt reageert echter op specifieke vragen niet altijd even adequaat. Eén gemeente ziet tevens concurrentie met de omgevingsdienst van de desbetreffende gemeente.

De Federatie Grote Monumentengemeenten merkt op dat het belang van de steunpunten in perspectief geplaatst moet worden. Het gaat slechts om een zeer beperkt budget en per provincie is een beperkte hoeveelheid capaciteit beschikbaar. De capaciteit valt (in de meeste provincies) in het niet bij de capaciteit die bij de grotere gemeenten beschikbaar is voor monumentenzorg en archeologie. De steunpunten merken op dat deze vergelijking mank gaat omdat de steunpunten *ondersteunings*capaciteit bieden en geen uitvoerende capaciteit. Wel is het zo dat in grotere gemeenten vaak minder behoefte is aan ondersteuning.

Voor provincies vervullen steunpunten een belangrijke, in een aantal gevallen zelfs centrale, rol in het provinciale erfgoedveld. Naast het uitvoeren van de taken uit de bestuurlijke afspraken, helpen zij volgens een deel van de provincies om het provinciale beleid uit te dragen en op thema's (zoals herbestemming) extra inzet te plegen. Een deel van de provincies wordt geïnformeerd en

geadviseerd door het steunpunt. Eén provincie vindt het belang van de steunfunctie beperkt, onder meer omdat gemeenten op veel onderwerpen hun eigen weg al vinden.

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.

## 2.6 Conclusies

De terugblik 2012-2015 levert de volgende conclusies op over het functioneren van de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie:

- De steunpunten zijn er goed in geslaagd om hun basistaken uit de bestuurlijke afspraken uit te voeren.
- Er zijn verschillende opvattingen of het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde dienstverlening (bij de steunpunten met een betaalde tak) voldoende duidelijk is voor gemeenten. IPO en OCW vermoeden dat het onderscheid niet altijd duidelijk is. Gemeenten zelf geven geen uitsluitsel. Verschillende steunpunten tekenen aan dat betaalde ondersteuning een wezenlijk en gewenst onderdeel is van hun dienstverlening en ondernemerschap wordt door de provincie gewaardeerd.
- Een deel van de provincies voegt (veel) financiële middelen toe aan het voormalige Rijksdeel, een deel minder en van een deel is het niet vast te stellen.
- Sinds 2012 is de opdracht van provincies aan steunpunten niet veranderd. Ook de organisatie en werkwijze van steunpunten is niet ingrijpend veranderd.
- Het aantal gemeenten dat nooit gebruik maakt van hun steunpunt stijgt in de periode 2011-2013. Het gemiddeld aantal keer per jaar dat gemeenten van steunpunten gebruik maken, daalt in dezelfde periode. Mogelijk is deze ontwikkeling sindsdien gestabiliseerd, maar om dit goed vast te stellen zijn recentere gegevens nodig.
- Er is tevredenheid over de dienstverlening van steunpunten. Wel verschilt deze tussen provincies, in het bijzonder het bouwplanoverleg vindt in lang niet elke provincie plaats terwijl juist het bouwplanoverleg een gewaardeerde activiteit is.
- Het lijkt erop dat steunpunten in beperkte mate grote monumentengemeenten bedienen. Gemeenten met weinig interesse en capaciteit voor monumentenzorg en archeologie en gemeenten die weinig ontwikkelingsgericht zijn – waar weinig bouwplannen zijn – lijken ook vaker buiten bereik van de steunpunten blijven.
- Steunpunten bieden maatwerk aan gemeenten, maar of dat altijd lukt als het gaat om ondersteuning bij actuele ontwikkelingen en of het steunpunt voldoende proactief is, zijn de meningen bij gemeenten verdeeld.
- De taakverdeling tussen steunpunten, provincies, RCE en gemeenten roept geen vragen meer op. Met name de taakverdeling tussen de steunpunten en RCE is verbeterd.



- Gemeenten waarderen steunpunten met een ruime voldoende. Provincies zijn heel tevreden met hun steunpunten.

## 3 Toekomst

In dit hoofdstuk geven we weer hoe verschillende partijen – de uitvoerders van de provinciale steunfunctie zelf, de provincies, het Rijk, IPO en gemeenten – de toekomst van de steunfunctie zien. We gaan eerst in op belangrijke veranderingen in de context waarin steunpunten hun taken uitvoeren, waaronder de komst van de Omgevingswet, en of dit leidt tot een andere vraag aan de steunpunten. Daarna beschrijven we welke beelden de partijen hebben over de toekomstige taakuitoefening van de steunpunten. We sluiten af met conclusies.

### 3.1 Veranderingen in context en vraag aan steunfunctie

De komst van de Erfgoedwet en de Omgevingswet vormen de belangrijkste veranderingen in de context waarin de steunfunctie wordt uitgevoerd. De Omgevingswet zal de grootste impact hebben, daar is een groot deel van de partijen het over eens (terwijl een minderheid verwacht dat de gevolgen wel zullen meevallen). Wát die impact dan zal zijn, daar zijn partijen nog veel minder duidelijk over. Het gaat om integraal werken binnen gemeenten, nog gebiedsgericht, nog meer aan de voorkant van het proces en in samenspraak met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hoe dat uitpakt zal moeten blijken en wat de verandering voor de steunfunctie is eveneens. Mogelijk neemt het beroep van gemeenten op steunpunten toe. Nu al krijgt de Omgevingswet veel aandacht in kennis- en netwerkbijeenkomsten die (mede) door de steunpunten worden georganiseerd.

Andere veranderingen in de context zijn de volgende:

- Het is de vraag hoe het verder gaat met de Regionale Uitvoeringsdiensten. Momenteel beperken ze zich vooral tot vergunningverlening, handhaving en toezicht, maar de ervaring in sommige provincies is dat de ontwikkeling van RUD's leidt tot het verdwijnen van gemeentelijke formatie monumentenzorg en archeologie. Het effect zou kunnen zijn dat ondersteuning van gemeenten door de steunpunten dan minder nodig is (omdat expertise gebundeld is bij RUD's).
- Er is sprake van gemeentelijke opschaling naar regionale samenwerking, ook wat betreft erfgoedzorg. Dat leidt tot een bundeling van expertise en capaciteit, waardoor deze 'op niveau' kan blijven. Vaak speelt een centrale, grote monumentengemeente daarbij de voortrekkersrol. De samenwerkende gemeenten zullen in deze ontwikkeling minder behoefte hebben aan ondersteuning door de steunpunten.
- Het wetsvoorstel kwaliteitsborging leidt tot het verdwijnen van de gemeentelijke preventieve bouwtoets bij vergunningaanvragen (het zal door een gecertificeerde private partij gedaan gaan worden). Er bestaat zorg over het verdwijnen van gemeentelijk zicht op de kwaliteit van monumentenzorg. Dit is momenteel onderwerp van gesprek tussen Rijk en FGM/gemeenten. Ook door de verruiming van vergunningvrije activiteiten m.b.t. rijksmonumenten is geen 'voortraject' meer bij gemeenten. Is een steunfunctie dan nog wel nodig? Of moeten steunpunten gemeenten juist aanbieden om meer in het voortraject betrokken te worden?
- Veel provincies werken momenteel aan hun erfgoedbeleid voor de periode 2017-2020. Een aantal provincies geeft aan dat steunpunten een belangrijke rol blijven spelen in dat beleid.

Een aantal provincies ziet een verandering naar een veel nadrukkelijker netwerkrol van de steunpunten. Dat betekent dat de steunpunten samen met andere erfgoedorganisaties aangesproken worden op een gedeelde verantwoordelijkheid voor monumentenzorg en archeologie (de zogenaamde ketenbenadering). In deze provincies zal de rol van het steunpunt in afstemming met andere functies vorm krijgen. In verschillende provincies is ook een ontwikkeling van het fysiek 'samenwonen' van erfgoedorganisaties in één gebouw.

Of het beroep op steunpunten in de toekomst dus zal toe- of afnemen kunnen we op dit moment niet vaststellen. Veel steunpunten en provincies verwachten dat de komst van de Omgevingswet en de voortdurende afname van capaciteit voor monumentenzorg en archeologie bij gemeenten leidt tot een toename van gebruik van de steunpunten door gemeenten. Andere partijen zien juist een afname van het gebruik ontstaan, onder meer omdat gemeenten zelf meer kennis in huis hebben, het bij andere gemeenten 'inkopen' of via samenwerking met andere gemeenten in hun ondersteuningsbehoefte voorzien.

Ook over de behoefte aan ondersteuning op het gebied van archeologie bestaan verschillende beelden. Sommige provincies zeggen dat de ondersteuningsbehoefte afneemt omdat gemeenten archeologie beter op orde hebben (archeologische verwachtingenkaarten hebben, een archeoloog in dienst hebben of archeologische bureaus inhuren). Andere provincies melden dat juist archeologie een terrein is waarop de steunfunctie grote meerwaarde kan bieden omdat gemeenten de expertise niet in huis hebben.

In de enquête hebben we aan de gemeenten de vraag gesteld bij welke onderwerpen zij in de nabije toekomst ondersteuning nodig zullen hebben. Het gaat om een inschatting. De meeste gemeenten denken ondersteuning nodig te hebben bij de uitvoering van de Omgevingswet en de Erfgoedwet (8 van n=27). Een aantal gemeenten (7) verwacht ondersteuning nodig te hebben bij een specifieke vraag, zoals het opstellen van een cultuurhistorische waardenkaart, aarbevingsschade rijksmonumenten, inventarisatie van karakteristieke/ beeldbepalende panden. Andere ondersteuningsvraagstukken zijn: ondersteuning bij herbestemmingsplannen en toezicht op en handhaving van gebouwde monumenten.

## 3.2 Beelden toekomstige taakuitoefening steunpunten

Hoewel er verschillende beelden zijn over de opzet en taakuitoefening van steunpunten in de toekomst, geven alle partijen die wij gesproken hebben aan dat ook in de toekomst ondersteuning vanuit steunpunten nodig is. De redenen daarvoor zijn divers, maar de grote gemene deler is het besef dat de terreinen monumentenzorg en archeologie in ontwikkeling zijn, dat gemeenten er nog (lang) niet zijn en dat nieuwe ontwikkelingen ook zullen leiden tot nieuwe vragen. In Utrecht zette het steunpunt een enquête uit onder gemeenten en constateerde dat de meeste gemeenten nog niet 'MoMo-proof' zijn. Het gaat dus minder snel dan gedacht terwijl de wereld wel voortraast, is het beeld. De constatering van de partijen die wij gesproken hebben dat ook in de toekomst ondersteuning vanuit steunpunten nodig is, betekent niet dat alle gemeenten daadwerkelijk ondersteuning nodig hebben. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de ondersteuningsbehoefte sterk varieert tussen gemeenten.

Er wordt verschillend gedacht over hoe steunpunten zouden moeten functioneren. Wij zetten de belangrijkste denkbeelden op een rij, zonder dat sprake is van een hiërarchie of een voorkeur:

- Steunpunten zouden meer kunnen functioneren als onderdeel van een netwerk/ keten, samen met andere erfgoedorganisaties. Er mag meer aan co-creatie worden gedaan.
- Steunpunten zouden zich meer kunnen richten op de acute en specifieke vraag, bijvoorbeeld alleen die gemeenten die hun ondersteuning niet op een andere wijze geregeld hebben.
- Steunpunten zouden proactiever kunnen zijn: zelf de vraag ophalen bij gemeenten en gemeenten actief op ontwikkelingen wijzen.
- Steunpunten zouden, behalve aan gemeenten, ook ondersteuning kunnen bieden aan andere partijen: historische verenigingen, archeologische werkgemeenschappen, particulieren, bewoners- en vrijwilligersinitiatieven en andere erfgoedorganisaties.
- Steunpunten zouden flexibeler kunnen zijn in de thema's waarop zij ondersteunt; beter kunnen inspelen op actuele situaties.
- De provincie zou de steunfunctie kunnen aanbesteden met een specifieke, actuele opdracht, bijvoorbeeld voor vier jaar. Op die manier kan de beste partij voor de opdracht de steunfunctie uitvoeren.
- Steunpunten kunnen zich meer richten op niet-monumentenambtenaren (bijvoorbeeld RO-ambtenaren) omdat het van groot belang is dat daar affiniteit groeit voor monumentenzorg en archeologie. Denk aan de cursus voor niet-monumentenambtenaren (Gelderland, Drenthe en Utrecht).
- De focus van steunpunten mag verschuiven van het organiseren van bijeenkomsten naar interactie met gemeenteambtenaren. Het doel moet zijn het vergroten van de zelfredzaamheid van medewerkers van gemeenten.
- Steunpunten mogen meer aandacht geven aan publieksbereik archeologie.
- Steunpunten mogen meer aandacht geven aan groen erfgoed.
- Een aantal steunpunten wil vaker betaalde opdrachten uitvoeren.
- Mogelijk kunnen steunpunten advies voor het onderdeel monumenten in de omgevingsvergunning (betaald) uitvoeren voor gemeenten.
- Integratie tussen steunpunten is ongewenst. Gemeenten willen dienstverlening in de buurt. Wel levert uitwisseling tussen steunpunten meerwaarde op.

Deze opsomming maakt duidelijk dat er veel verschillende beelden zijn over de toekomst van de steunfunctie, zonder dat deze beelden elkaar meteen tegenspreken. Wel levert de veelheid aan beelden de vraag op waar een steunpunt zich nu op moet richten.

### 3.3 Conclusies

De blik op de toekomst van de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie levert de volgende conclusies op:

- Belangrijke ontwikkelingen in de context waarin steunpunten opereren zijn onder meer de komst van de Omgevingswet, regionale samenwerking (van gemeenten), ontwikkelingen bij Regionale Uitvoeringsdiensten, netwerk- en ketenbenadering bij provincies en zorg over de verminderde rol van gemeenten aan de 'voorkant' van de monumentenzorg.

- Het is onduidelijk of de vraag naar ondersteuning door de steunpunten in de toekomst zal toe- of afnemen. Wel is duidelijk dat verschillende gemeenten verschillende ondersteuningsbehoeften hebben (zowel in soort als hoeveelheid ondersteuning).
- Alle partijen die wij gesproken hebben zien een toekomstige rol voor de steunfunctie maar er bestaan verschillende beelden over hoe die rol ingevuld moet worden. Wel lijkt generieke ondersteuning (hetzelfde ondersteuningsaanbod voor alle gemeenten) plaats te maken voor de wens om de steunpunten daar in zetten waar de gehele erfgoedketen het meest bij gebaat is. Dat varieert per provincie en per gemeente.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de hoofdvraag en de deelvragen van dit onderzoek. Daarna doen we een aantal aanbevelingen over hoe in de toekomst met de steunfunctie omgegaan zou kunnen worden.

### 4.1 Conclusies

*Hebben de twaalf provincies in de periode 2012-2015 zorg gedragen voor bekostiging, organisatie en sturing van de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie?*

Ja, de provincies hebben hiervoor zorggedragen, waarbij een deel van de provincies in sterkere mate het provinciale beleid heeft laten doorwerken bij het steunpunt. Een deel van de provincies heeft (veel) financiële middelen aan de voormalige Rijkbijdrage toegevoegd, een paar provincies minder of niet.

*Zijn de drie basistaken kosteloos aan gemeenten aangeboden?*

De basistaken zijn kosteloos aangeboden aan gemeenten. De meningen zijn verdeeld of het onderscheid tussen betaalde en onbetaalde dienstverlening nu duidelijker is voor gemeenten (t.o.v. 2012).

*Is er sprake van maatwerk per provincie in de ondersteuning van gemeenten?*

Binnen de (vaak beperkte) capaciteit van het steunpunt wordt maatwerk aan gemeenten geboden. Soms door op een slimme, generieke manier activiteiten te ontplooiën. De meningen zijn verdeeld over de vraag of het steunpunten altijd lukt om ondersteuning bij actuele ontwikkelingen te bieden en of steunpunten voldoende proactief zijn.

*Is er sprake van een heldere taakverdeling tussen de betrokken overheden (Rijk, provincies en gemeenten) vanuit het perspectief van de steunpunten en van de overheden?*

De taakverdeling tussen de betrokken overheden is over het algemeen helder. Er is vergeleken met 2012 een forse verbetering opgetreden in de duidelijkheid over de taakverdeling tussen de steunpunten en RCE, volgens deze partijen.

*Voldoet de steunfunctie aan de vraag van de gemeenten?*

De gemeenten uit de enquête zijn overwegend van mening dat de steunpunten tegemoet komen aan de gewenste ondersteuning, kennis en dienstverlening. Wel is het opmerkelijk dat het bouwplanoverleg, een veelgevraagde activiteit, niet in elke provincie wordt aangeboden. In minstens één provincie is de archeologische ondersteuning niet via het steunpunt geregeld. Mogelijk – de cijfers zijn uit de periode 2011-2013 en actuele cijfers zijn nog niet voorhanden – is er een afname van de frequentie van gebruik van de steunpunten, dit kan een aanwijzing zijn dat er minder vraag is naar ondersteuning, dat steunpunten minder goed aan de vraag voldoen of simpelweg dat het goed gaat.

### *Wat zijn eventuele verbeterpunten en zijn die van invloed op de bestuurlijke afspraken?*

Het blijkt dat een deel van de vooral kleinere monumentengemeenten met beperkte capaciteit niet in beeld zijn bij steunpunten. Het is de vraag hoe met deze moeilijk te bereiken groep omgegaan moet worden. Daarnaast zijn er verschillende ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de steunfunctie zoals de Omgevingswet en regionale samenwerking tussen gemeenten. Deze zaken leiden echter niet tot een advies van de partijen die wij gesproken hebben om de bestuurlijke afspraken aan te passen.

## 4.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van deze vervolgevaluatie is er op dit moment geen noodzaak om de bestuurlijke afspraken tussen OCW en IPO uit 2012 te actualiseren. Wel zouden de steunpunten samen met de provincies en RCE kunnen kijken naar invoering van het bouwplanoverleg waar dat niet plaatsvindt, het definiëren van maatwerk (wat hebben gemeenten in deze provincie echt nodig) en het stimuleren van de gemeenten die nu geen blijf geven van een inzet op monumentenzorg en archeologie en het benaderen van gemeenten die nu 'uit zicht' zijn.

Het is ons inziens wenselijk om met betrokken partijen (OCW, RCE, IPO, VNG, FGM, steunpuntennetwerk) samen de toekomst van de ondersteuning van gemeenten en de rol van de steunfunctie hierin onder de loep te nemen.

De invoering van de Omgevingswet en de Erfgoedwet hebben gevolgen voor het takenpakket en de werkwijze van gemeenten en de provincies. Tegelijkertijd zien we dat de deskundigheid en de capaciteit bij een deel van de gemeenten afneemt en dat gemeenten minder gebruik lijken te maken van de steunpunten. We zien ook dat sommige gemeenten advies en expertise halen bij de grotere monumentengemeenten in de regio en dat er een groep van gemeenten is die zonder expertise en capaciteit zorg moet dragen voor monumentenzorg en archeologie. In het bijzonder de benodigde ondersteuning op het gebied van archeologie is een aandachtspunt.

De steunpunten zouden in deze ontwikkelingen een belangrijke rol kunnen spelen als onderdeel van een groter netwerk (een keten) dat bijdraagt aan een goede erfgoedzorg bij gemeenten. Samenwerking binnen een netwerk draagt ook bij aan verbindingen tussen erfgoed en het ruimtelijk, economisch en sociaal domein (denk onder meer aan de relatie met welzijn, participatie en educatie). Ook de uitwisseling tussen steunpunten kan daarin een rol spelen, net als het samen optrekken van RCE en steunpunten, bijvoorbeeld in de voorlichting over de Omgevingswet. Dat betekent wel dat afhankelijk van de omvang van die rol (variërend van inzet op de ondersteuningsbehoefte in de betreffende provincie tot een grote rol in de implementatie van de Omgevingswet in relatie tot monumentenzorg en archeologie op lokaal niveau) opnieuw naar het beschikbare budget en de definitie van maatwerk gekeken moet worden.

Wanneer de ondersteuning vanuit de steunpunten intensiever wordt komt ook een mogelijke financiële bijdrage van de gemeenten aan de activiteiten van de steunpunten weer aan de orde.

Een verkenning van de toekomst van de vraag van gemeenten moet worden gevoerd op het niveau van de invoering van de nieuwe wetgeving (OCW en I&M) in samenspraak met provincies (IPO) en gemeenten (VNG) en met een bijdrage van kennis & expertise (RCE, de provinciale steunpunten

en FGM). Die verkenning zou uiterlijk eind 2016/ in de eerste helft van 2017 plaats moeten vinden om voldoende tijd te hebben voor aanpassingen van de onderlinge afspraken.

Aanvullend hierop adviseren wij om de bestuurlijke afspraken over de steunfunctie monumentenzorg en archeologie te integreren in de afspraken over cultuur / cultureel erfgoed tussen OCW, IPO en VNG. Aansluiting kan gezocht worden bij het "Algemeen kader interbestuurlijke verhoudingen cultuur OCW, IPO en VNG" uit 2012 dat momenteel wordt geactualiseerd.

Tenslotte bevelen wij provincies (die dat nog niet doen) aan om in de subsidiebeschikking aan de uitvoerders van de steunfunctie expliciet te maken welk deel van de subsidie is bestemd voor steunpunttaken.



# Bijlagen

# Bijlage 1 Geïnterviewde personen

## Face to face-interviews:

- E. Alkema IPO
- M. Krauwer en A. Limburg OCW
- P. Schaap RCE
- M. Andela, K. Westerink, H. Jansen, M. Sanderman en M. Haasdonk FGM

## Telefonische interviews provincies:

- W. Daemen Provincie Limburg
- J. Vedder Provincie Gelderland
- E. van der Kleij Provincie Noord-Holland
- H.A.M. Kuijpers Provincie Noord-Brabant
- J. Prins Provincie Utrecht
- A. Rousseau Provincie Flevoland
- J. Langeland en S. van Dijk Provincie Drenthe
- B.I. Sens en N. van Diepen Provincie Zeeland
- R.M.B. Veenstra Provincie Groningen
- K. van Stralen Provincie Fryslân
- B. Schulte Provincie Overijssel
- N. van den Heuvel Provincie Zuid-Holland

## Telefonische interviews steunpunten:

- C. Boer Libau (Groningen)
- J. Westerman Samenwerkingsverband Cultuurhistorie Gelderland
- T. Oberndorff SAM Limburg
- H. Maas Stichting Monumentenhuis Brabant
- W. Dubelaar STAMU (Utrecht)
- D. Koren Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland
- A. van Holk SAMF (Flevoland)
- C. Portegies en C. Nyst Cultuurcompagnie (Noord-Holland)
- H. Rijkens Steunpunt Erfgoed Drenthe
- D. Bloemhof Steunpunt Monumentenzorg Fryslan
- G. van Altena Het Oversticht
- O. Helleman Erfgoedhuis Zuid-Holland

# Bijlage 2 Lijst gespreksonderwerpen

## *Hoofdvraag*

Is het nodig om de bestuurlijke afspraken tussen het ministerie van OCW en het IPO uit 2012 te actualiseren?

## **Terugblik 2012-2015**

### *Uitvoeren bestuurlijke afspraken*

- Kosteloos uitvoeren drie basistaken door steunpunt

### *Veranderingen sinds 2012*

- Opzet en werkwijze steunpunten
- Provinciale opdracht aan steunpunten

### *Dienstverlening steunfunctie*

- Wijze van invulling door steunpunten
- Mate van maatwerk aan gemeenten
- Keuzes in ondersteuning

### *Taakverdeling*

- Duidelijkheid taakverdeling provincies, steunpunten, OCW/RCE
- Contact en relatie provincie-steunpunten

### *Belang steunfunctie*

- Belang voor gemeenten
- Belang voor provincie
- Andere bronnen van ondersteuning voor gemeenten

## **Toekomst (2016 en verder)**

### *Veranderingen in de context*

- Omgevingswet en Erfgoedwet
- Andere ontwikkelingen

### *Veranderingen in behoeften/ vraag*

- Vanuit perspectief gemeenten, provincies en steunpunten

### *Toekomst van steunfunctie*

- Aanbevelingen voor rol en opzet steunfunctie

# Bijlage 3 Bestuurlijke afspraken 2012

## **Bestuurlijke afspraken over de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie**

Partijen: de staatssecretaris van Cultuur en het Interprovinciaal Overleg (namens de 12 provincies)

### **Overwegende dat:**

- Provincies sinds 2009 volledig verantwoordelijk zijn voor de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie.
- Provincies (IPO) en OCW hierover bestuurlijke afspraken hebben gemaakt voor de periode 2009-2012 ('Afspraken inzake decentralisatie regionale steunfunctie Monumentenzorg en Archeologie 2009-2012'), en van de OCW-begroting jaarlijks een bedrag ad € 816.804 is overgeheveld naar het Provinciefonds.
- Uit evaluatie van deze afspraken blijkt dat decentralisatie heeft geleid tot meer maatwerk in de ondersteuning van gemeenten en een eenduidige verantwoordelijkheid voor de afzonderlijke provinciale steunfuncties.
- De provinciale steunfunctie één van de instrumenten is om gemeenten te ondersteunen bij hun zorg voor monumenten en archeologie.
- Sinds 2009 nieuwe beleidsontwikkelingen hebben plaatsgevonden (o.a. modernisering van de monumentenzorg) waardoor gemeenten cultuurhistorie nadrukkelijker integreren in hun ruimtelijk beleid en ondersteuning vooralsnog nodig blijft.
- Het wenselijk is om, naast deze afspraak, een brede kaderafpraak te maken tussen partijen over de verantwoordelijkheden van de overheden op het terrein van erfgoed en ruimte en de bijbehorende instrumenten.
- Onderdeel van deze afspraak is een nadere afstemming vóór januari 2013 van de taakverdeling tussen OCW/ de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) de provinciale steunfuncties monumentenzorg en archeologie, OCW/Directie Cultureel Erfgoed en de provincies inzake de ondersteuning van gemeenten.

### **Komen overeen dat:**

- Ieder provinciebestuur zorg draagt voor de bekostiging van een provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie.
- De provinciale steunfunctie een instrument is voor het erfgoedbeleid en de volgende basistaken heeft:
  - een aanspreekpunt bieden voor ondersteuning van gemeenten;
  - een platform bieden voor afstemming van partijen in de regio;
  - deskundigheidsbevordering van gemeenten op het gebied van wet- en regelgeving monumentenzorg en archeologie en uitvoeringspraktijk.

### **Organisatie en financiën**

- Het Rijk jaarlijks 1 miljoen euro beschikbaar stelt in het Provinciefonds. Het bedrag loopt via de algemene middelen, de verdeelmaatstaf is het 'vaste bedrag'.
- De steunfuncties de publieke middelen inzetten voor genoemde basistaken ter ondersteuning van gemeenten.
- De steunfuncties de genoemde basistaken kosteloos aan gemeenten aanbieden.

- Provincies de organisatie van de steunfuncties monumentenzorg en archeologie bepalen en afspraken maken over de werkwijze met de steunfuncties.
- De gedeputeerden van de afzonderlijke provincies in hun jaarlijks overleg met OCW (Directie Cultureel Erfgoed en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) de samenwerking bespreken.

#### **Looptijd**

- Partijen evalueren de bestuurlijke afspraken over de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie in 2015.
- Deze bestuurlijke afspraken over de provinciale steunfunctie monumentenzorg en archeologie gelden voor de periode van 1 januari 2013 tot opzegging door één van beide partijen.

## Bijlage 4 Overzicht geënquêteerde gemeenten

- Groningen: Eemsmond, Oldambt, Pekela
- Drenthe: Noordenveld, Borger Odoorn, Emmen
- Gelderland: Duiven, Rheden, Nijmegen
- Flevoland: Zeewolde, Lelystad, Noordoostpolder
- Utrecht: Soest, Veenendaal, Oudewater
- Noord-Holland: Haarlemmermeer, Bergen, Stede Broec
- Zeeland: Veere, Goes, Schouwen Duiveland
- Noord-Brabant: Veldhoven, Gilze en Rijen, Waalwijk
- Limburg: Nederweert, Leudal, Venlo
- Overijssel: Hof van Twente, Almelo, Staphorst
- Friesland: De Friese Meren, Súdwest Fryslân, Smallingerland
- Zuid-Holland: Lansingerland, Brielle, Leidschendam-Voorburg

## Bijlage 5 Tabellen dienstverlening steunpunten

<b>Gemeenten: gebruik dienstverlening steunpunten op gebied archeologie</b>				
	2011	2013	2011 (%)	2013 (%)
inhuur van archeoloog	-	55	-	18
ruimtelijk planoverleg	-	58	-	19
kennis inwinnen	-	111	-	36
anders	-	21	-	7
onbekend	-	5	-	2
<b>TOTAAL</b>	-	250	-	80

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

<b>Gemeenten: gebruik dienstverlening steunpunten op gebied monumentenzorg</b>				
	2011	2013	2011 (%)	2013 (%)
bouwplanoverleg	174	119	40	38
ruimtelijk planoverleg	52	41	12	13
kennis inwinnen	164	119	38	38
anders	40	21	9	7
onbekend	7	12	2	4
<b>TOTAAL</b>	437	312	100	100

Bron: Erfgoedinspectie, bewerking door DSP-groep

## Bijlage 6 Kerncijfers per provincie

Subsidie per steunpunt	Provinciale subsidie steunpunt	Waarvan Rijksdeel	Waarvan matching	Jaar
Libau (Groningen)	€ 133.300,00	€ 83.333,33	€ 49.966,67	2015
Steunpunt Monumentenzorg Fryslan	€ 209.129,00	€ 83.333,33	€ 125.795,67	2015
Steunpunt Erfgoed Drenthe	€ 250.000,00	€ 83.333,33	€ 166.666,67	2015
Het Oversticht	Niet verkregen	€ 83.333,33		
SAMF (Flevoland)	€ 85.500,00	€ 83.333,33	€ 2.166,67	2015
Samenwerkingsverband Cultuurhistorie Gelderland	€ 166.666,00	€ 83.333,33	€ 83.332,67	
STAMU (Utrecht)	€ 151.000,00	€ 83.333,33	€ 67.666,67	2016
Cultuurcompagnie (Noord-Holland)	Niet herleidbaar	€ 83.333,33		
Erfgoedhuis Zuid-Holland	Niet herleidbaar	€ 83.333,33		
Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland	Niet verkregen	€ 83.333,33		
Stichting Monumentenhuis Brabant	€ 176.082,00	€ 83.333,33	€ 92.748,67	2015
SAM Limburg	€ 72.902,00	€ 83.333,33	-€ 10.431,33	2016

	Aantal rijksmonumenten (2016)	Aantal gemeenten (2015)	Aantal rijksmonumenten per gemeente
Groningen	2557	23	111
Friesland	4155	24	173
Drenthe	1282	12	107
Overijssel	3943	25	158
Flevoland	81	6	14
Gelderland	6271	54	116
Utrecht	5506	26	212
Noord-Holland	14033	51	275
Zuid-Holland	9159	60	153
Zeeland	3676	13	283
Noord-Brabant	5841	66	89
Limburg	5340	33	162
Totaal	61844	393	157





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 zestig medewerkers. We werken in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook van maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal en lokaal 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, 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](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.