

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische
attentiegebieden bij de provincies

Erfgoedinspectie

Augustus 2009



Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Vraagstelling	11
1.2 Leeswijzer	13
2 Bevindingen	15
2.1 Kennis en organisatie	15
2.2 Beleid	18
2.3 Verordening	20
2.4 Bestemmingsplannen	22
2.5 Projectbesluiten	23
3 Conclusies en aanbevelingen	27
Bijlage 1 Werkmethodiek	33
Bijlage 2 Geraadpleegde stukken	35
Bijlage 3 Afkortingen	37
Colofon	39

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij provincies

Samenvatting

De Erfgoedinspectie heeft naar aanleiding van de uitkomsten van haar risicoanalyse voor 2009 en de ontwikkelingen rond het project Modernisering van de Monumentenzorg een onderzoek uitgevoerd naar de provinciale rol bij beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden. Dat deed zij op basis van het *Waarderingskader Instandhouding beschermde stads- en dorpsgezichten 2 september 2008* (zie bijlage 1 en www.erfgoedinspectie.nl).

Vraagstelling

Met de wijziging van de Monumentenwet 1988 per 9 september 2007 en de inwerkingtreding van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 is de rol van de provincie in ruimtelijke processen veranderd. In de eerste plaats hebben provincies de mogelijkheid gekregen archeologische attentiegebieden aan te wijzen. In de tweede plaats hadden provincies overeenkomstig de WRO een formele taak bij ruimtelijke plannen, namelijk het goedkeuren van bestemmingsplannen en het afgeven van verklaringen van geen bezwaar. In de WRO was dus sprake van specifiek toezicht achteraf. In de nieuwe Wro is dit veranderd in proactieve sturing waarbij het erom gaat vooraf invloed uit te oefenen.

Ook onder de Wro houdt het door de gemeente vast te stellen bestemmingsplan zijn centrale betekenis. Hiermee ligt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het beschermde gezicht in de eerste plaats bij de gemeente maar Rijk en provincie hebben een (proactieve) kaderstellende verantwoordelijkheid. De vraag is welk orgaan waarborgt dat de gemeente de bij haar gelegde belangen ook inderdaad behartigt. Dit inspectieonderzoek gaat in op deze vraag vanuit provinciaal perspectief.

Bevindingen

Cultuurhistorie algemeen

De Erfgoedinspectie constateert dat alle provincies in meer of mindere mate actief zijn op het vlak van cultuurhistorie en archeologie. Het betreffende beleid is verankerd in sectorale beleidsplannen, verschillende soorten projecten worden gestimuleerd en er zijn diverse subsidie- en financiële regelingen. De nadruk ligt daarbij op het buitengebied.

Uit dit onderzoek blijkt dat er grote verschillen bestaan in de aanwezige inhoudelijke deskundigheid bij provincies. Daarbij is sprake van een grote bandbreedte tussen de provincie met meer dan 10 fte inhoudelijke deskundigheid en de provincie met twee generalisten zonder specifieke

vakinhoudelijke achtergrond en zonder verankering van cultuurhistorische inbreng bij ruimtelijke plannen bij een erfgoedorganisatie met specialisten.¹ De laatstgenoemde werkwijze brengt risico's met zich mee voor het erfgoed binnen de betreffende provincie.

In de regel wordt bij ruimtelijke plannen door de provinciale plantoetser bepaald of ze aan de specialisten worden voorgelegd. Als bij binnenkomst verkeerd wordt geoordeeld, zien de cultuurhistorici de voor hen relevante plannen niet. Tijdens een aantal inspectiegesprekken is aangegeven dat structureel planoverleg tussen provinciale medewerkers cultuurhistorie en ruimtelijke ordening helpt om het risico wat hierdoor ontstaat, te beperken. Bij de helft van de provincies is of wordt cultuurhistorie redelijk uitgebreid in de provinciale verordening overeenkomstig de Wro verwerkt. Bij de andere helft is dit niet of nauwelijks het geval.

Archeologie

Sinds de wijziging van de Monumentenwet 1988 in 2007, moet bij de vaststelling van bestemmingsplannen verplicht rekening worden gehouden met archeologie. Provincies kunnen gebieden aanwijzen als archeologisch attentiegebied om het tempo van actualisatie van bestemmingsplannen te bespoedigen. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat tot nu toe nog geen archeologische attentiegebieden door provincies zijn aangewezen. Slechts twee provincies willen dit instrument bewust als mogelijkheid in het beleid vastleggen en twee andere zullen dit achter de hand houden. De overige hebben aangegeven nooit over te zullen gaan tot aanwijzing van archeologische attentiegebieden. Het middel om archeologisch waardevolle gebieden aan te wijzen als attentiegebied sluit niet aan bij de bestuurscultuur van de meeste provincies waar vooral wordt ingezet op overleg.

Bovendien wordt de mogelijkheid tot aanwijzing van archeologisch waardevolle gebieden als attentiegebieden in de praktijk niet gebruikt omdat veel gemeenten weinig moeite lijken te hebben de archeologie goed in bestemmingsplannen te verwerken. Daarbij tekent de Erfgoedinspectie wel aan dat onbekend is of de bestemmingsplannen die recentelijk zijn vastgesteld wel echt beschermend voor archeologie zijn.

¹ Binnen de provincies zijn particuliere erfgoedorganisaties actief, die een onafhankelijke positie ten opzichte de provincies bekleden, maar wel soms bepaalde taken van de provincies overnemen.

Beschermde gezichten

De meeste provincies beschouwen beschermde stads- en dorpsgezichten als rijks- en/of gemeentelijk belang en zien hierbij voor zichzelf geen structurele rol weggelegd. Bij slechts één provincie zijn de beschermde gezichten op dit moment in de provinciale verordening aangemerkt als provinciaal belang. Een tweede provincie overweegt de beschermde gezichten als zodanig aan te merken. Eén provincie werkt in plaats van met een verordening met een zogenaamde belangenstaat. Daarin zijn de beschermde gezichten opgenomen. Uit eerder uitgevoerde gemeentelijke inspecties van de Erfgoedinspectie blijkt dat veel gemeenten het belang van een adequate zorg voor het beschermde gezicht te weinig inzien. Binnen die gemeenten bestaan knelpunten zoals een gebrek aan brede cultuurhistorische deskundigheid, capaciteitsproblemen, en weinig cultuurhistorisch besef bij gemeentelijke medewerkers ruimtelijke ordening (zie *Op weg naar een professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten* Erfgoedinspectie 2008).

Ook ontbreekt bij die gemeenten regelmatig de bestuurlijke wil om op een correcte manier met ontwikkelingen in de beschermde stads- en dorpsgezichten om te gaan. Daarnaast wordt de kwaliteit van nieuwe ontwikkelingen in beschermde gezichten op gemeentelijk niveau vooral vanuit welstandsoogpunt gestuurd.

Uit de inspecties van de Erfgoedinspectie blijkt tevens dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed weliswaar wordt betrokken bij de opstelling van nieuwe bestemmingsplannen, maar bij projecten in beschermde gezichten veelal niet. Dat laatste is ook niet altijd nodig en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft er dan ook voor gekozen alleen over grootschalige ontwikkelingen in beschermde gezichten te adviseren. Deze dienst heeft echter niet duidelijk vastgelegd over welke ontwikkelingen hij wel en niet adviseert. Tijdens dit onderzoek is dan ook door een aantal provincies expliciet gemeld dat de rol van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed bij planprocessen niet altijd duidelijk is.

Ten slotte is uit dit en andere inspectieonderzoeken gebleken dat ontwikkelingen direct buiten of op de grenzen van beschermde stads- en dorpsgezichten grote risico's voor de instandhouding van de gezichten opleveren. Cultuurhistorici van gemeenten en provincies en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed worden hierbij niet geraadpleegd omdat de te ontwikkelen locaties niet binnen de grenzen van het beschermde gezicht liggen. Dergelijke projecten kunnen echter negatieve gevolgen hebben voor de waarden van het gezicht zelf.

Conclusies

De Erfgoedinspectie constateert dat het instrument archeologisch attentiegebied door provincies niet wordt toegepast. Tevens constateert de

Erfgoedinspectie dat wat betreft de borging van het belang van beschermde stads- en dorpsgezichten op dit moment sprake is van een vacuüm.

Weliswaar ligt de verantwoordelijkheid van de instandhouding van beschermde gezichten in de eerste plaats bij de gemeente, maar het Rijk of de provincie dient door kaderstellende sturing te waarborgen dat deze verantwoordelijkheid ook op adequate wijze wordt geëffectueerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste provincies onder de nieuwe Wro beschermde gezichten niet als hun belang beschouwen en daardoor bij beschermde gezichten niet proactief zullen sturen.

Na de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 is dus een ruimte ontstaan die niet is ingevuld terwijl dat wel de bedoeling is van de Wro. De Erfgoedinspectie adviseert daarom onderstaande aanbevelingen bij de verdere modernisering van de monumentenzorg te betrekken.

Aanbevelingen aan de Minister:

- De rijksoverheid, die de beschermde gezichten aanwijst, dient haar belang een nadere invulling te geven door duidelijk vast te stellen welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor de kaderstellende sturing ten aanzien van de instandhouding van beschermde gezichten door de gemeente. Dat kan door beschermde gezichten in de op te stellen 'rijksstructuurvisie cultuurhistorie' als rijksbelang aan te merken omdat het hier om een rijksverantwoordelijkheid gaat. En door te zorgen voor een goede doorwerking door het provinciale belang te duiden bij ruimtelijke plannen voor en in beschermde gezichten. Uit het feit dat bij één provincie het beschermde gezicht als provinciaal belang is aangemerkt en dat dit bij een tweede wordt overwogen kan worden afgeleid dat daar aanleiding voor is.
- Leg duidelijk vast wat de invulling van de rol van de RCE bij ruimtelijke plannen in beschermde gezichten is.
- Overweeg de deskundigheid van de RCE op het gebied van ruimtelijke plannen in overleg met de VNG ter beschikking te stellen aan gemeenten die daar behoefte aan hebben en laat de RCE wanneer de digitalisering van de omgevingsvergunning is afgerond, in generieke zin de ontwikkelingen in beschermde gezichten monitoren.
- Overweeg samen met de Minister van LNV de mogelijkheid om wat betreft beschermde gezichten in het landelijke gebied aan te sluiten bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Onderzoek daarbij tevens de mogelijkheden om de randen van beschermde gezichten in

het landelijk gebied te beschermen, bijvoorbeeld door een zonering of biotopen.

- Betrek de volgende punten bij de Modernisering van het Monumentenstelsel en treedt hierover in overleg met het IPO:
 - In het kader van de vergroting van de ruimtelijke kwaliteit valt te overwegen per provincie een structureel intern overleg in te stellen over ruimtelijke plannen waarbij de medewerkers cultuurhistorie worden betrokken.
 - Vraag de provincies de inbreng van inhoudelijke kennis bij de beoordeling van ruimtelijke plannen in belangrijke cultuurhistorisch waardevolle gebieden te waarborgen.
 - Vraag de provincies te overwegen het beschikbare juridisch instrumentarium actief in cultuurhistorisch waardevolle gebieden in te zetten om deze waarden beter te kunnen borgen.
- Betrek het instrument archeologisch attentiegebied en de toepassing ervan bij de evaluatie van de gewijzigde Monumentenwet 1988 in 2011.

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij provincies

In dit hoofdstuk zijn de probleemstelling en de achtergronden van het onderzoek verwoord en is een leeswijzer opgenomen.

1.1 Vraagstelling

Met de wijziging van de Monumentenwet 1988 per 9 september 2007 en de inwerkingtreding van de nieuwe Wro per 1 juli 2008 is de rol van de provincie in ruimtelijke processen veranderd. In de eerste plaats hebben provincies de mogelijkheid gekregen archeologische attentiegebieden aan te wijzen. In de tweede plaats hadden provincies overeenkomstig de WRO een formele taak bij ruimtelijke plannen, namelijk het goedkeuren van bestemmingsplannen en het afgeven van verklaringen van geen bezwaar. In de WRO was dus sprake van specifiek toezicht achteraf. In de nieuwe Wro is dit veranderd in proactieve sturing waarbij het erom gaat vooraf invloed uit te oefenen.

Ook onder de Wro houdt het door de gemeente vast te stellen bestemmingsplan zijn centrale betekenis. Hiermee ligt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het beschermde gezicht in de eerste plaats bij de gemeente maar Rijk en provincie hebben een (proactieve) kaderstellende verantwoordelijkheid. De vraag is welk orgaan waarborgt dat de gemeente de bij haar gelegde belangen ook inderdaad behartigt. Dit inspectieonderzoek gaat in op deze vraag vanuit provinciaal perspectief.

Deze aspecten vormen samen een belangrijke indicator voor welke rol de provincies anno 2009 voor zich zien weggelegd op cultuurhistorisch gebied.

Aanleidingen

De aanleiding voor dit onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats zijn er de uitkomsten van de risicoanalyse die de Erfgoedinspectie voor 2009 heeft uitgevoerd. Uit die analyse blijkt dat bij de instandhouding van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten sprake is van risico's op verschillende niveaus. Zo zien niet alle gemeenten het belang van een adequate zorg voor beschermd stads- en dorpsgezichten in.

Bij reguliere en pilotinspecties van de Erfgoedinspectie naar de instandhouding van rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten is gebleken dat de mate van afstemming tussen de provinciale medewerkers cultuurhistorie en ruimtelijke ordening bij bestemmingsplannen voor en projecten in beschermd gezichten zodanige hiaten vertoont dat die een risico vormt voor de adequate instandhouding van beschermd stads- en dorpsgezichten.

Daarnaast is veelal sprake van verouderde bestemmingsplannen die zowel risico's voor beschermde gezichten als voor de archeologie opleveren. In bestemmingsplannen moet sinds 1 september 2007 voldoende rekening worden gehouden met de archeologische belangen. Bij het tempo van de actualisatie van bestemmingsplannen kunnen provincies een belangrijke rol spelen. Zij hebben met de per 1 september 2007 gewijzigde Monumentenwet 1988 de mogelijkheid om archeologische attentiegebieden aan te wijzen. Gemeenten moeten na de aanwijzing van een archeologisch attentiegebied binnen een door Provinciale Staten vast te stellen termijn een actueel bestemmingsplan hebben opgesteld. Bij de start van dit onderzoek was onbekend of al provinciale archeologische attentiegebieden waren aangewezen en waarom dat al dan niet is gebeurd.

De tweede aanleiding voor dit onderzoek is de visie op de modernisering van de monumentenzorg *Een lust, geen last. Visie op de modernisering van de monumentenzorg* (MoMo) die de Minister van OCW in december 2008 presenteerde. De visie vermeldt dat bij de modernisering van het monumentenstelsel sprake is van vier pijlers waarbij pijler één ervan uitgaat dat cultuurhistorie onderdeel wordt van ruimtelijke procedures. In de inleiding van het document staat bovendien aangetekend dat 'voor alle pijlers geldt dat elke bestuurslaag moet doen wat hij het beste kan (complementariteit van bestuur)' en dat 'door het instrumentarium in het nieuwe monumentenstelsel af te stemmen op de WRO' de rijksaanpak eenduidig doorwerkt naar lagere overheden.² De Erfgoedinspectie is van mening dat als het voornemen van de Minister wil slagen, inzicht in de provinciale aanpak van cultuurhistorisch waardevolle gebieden zoals beschermde gezichten en waardevolle archeologische gebieden onder de Wro van groot belang is.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is daarom inzicht te krijgen in:

- de instrumenten die de provincies in het kader van de nieuwe Wro zullen inzetten om cultuurhistorische waarden in beschermde gezichten en archeologisch waardevolle gebieden te behouden,
- in de samenwerking en formele afstemming binnen het ambtelijk apparaat van de provincie tussen cultuurhistorie en ruimtelijke ordening.

Ten behoeve van dit onderzoek is een analyse gemaakt van provinciale beleidsstukken op cultuurhistorisch en ruimtelijke ordeningsgebied en enkele relevante onderzoeksrapporten (zie bijlage 1). Vervolgens is in elke provincie

² Het gaat hier om de nieuwe Wro die op 1 juli 2008 in werking is getreden en de oude WRO vervangt.

gesproken met medewerkers cultuurhistorie en/of ruimtelijke ordening. Bij deze gesprekken werd telkens dezelfde vragenlijst gehanteerd waardoor de provincies op de diverse deelaspecten goed vergelijkbaar zijn. De kwaliteitskenmerken uit het *Waarderingskader Instandhouding beschermd stads- en dorpsgezichten 2 september 2008* vormen de basis van de voorgelegde vragen (zie ook bijlage 1 en www.erfgoedinspectie.nl). Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de Erfgoedinspectie bevindingen en aanbevelingen geformuleerd. Het onderzoek is voor de start ervan toegelicht aan het IPO en over het conceptrapport heeft eveneens overleg plaatsgevonden.

Voor alle duidelijkheid moet hier worden gesteld dat alle provincies in meer of mindere mate actief zijn op het vlak van cultuurhistorie en archeologie. Het betreffende beleid is vaak verankerd in sectorale beleidsplannen, verschillende projecten worden gestimuleerd en er zijn diverse subsidie- en financiële regelingen. In dit rapport wordt echter vanwege bovenbeschreven risico's ingezoomd op de omgang van provincies met beschermd gezichten en archeologische attentiegebieden.

Tegelijkertijd met dit onderzoek voerde de Erfgoedinspectie een onderzoek uit naar de steunpunten die sinds 1 januari 2009 onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen. Ook dit onderzoeksrapport is mede bedoeld als input voor de Modernisering van de Monumentenzorg.

1.2 Leeswijzer

Dit themarapport is als volgt opgebouwd: het begint met een samenvatting op hoofdlijnen inclusief conclusies en aanbevelingen. Na deze inleiding worden in *hoofdstuk 2* de bevindingen uitgewerkt. In *hoofdstuk 3* worden de conclusies gegeven.

Het rapport gaat vergezeld van drie bijlagen: *bijlage 1* bevat de werkmethode bij deze thematische inspectie. *Bijlage 2* geeft een overzicht van de geraadpleegde stukken en in *bijlage 3* is een overzichtslijst met de gebruikte afkortingen en geraadpleegde bronnen opgenomen.

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij provincies

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven op basis van gesprekken met medewerkers van de provincies en de bestudeerde nota's en dergelijke (zie bijlage 1).

Alle provincies zijn afzonderlijk door de Erfgoedinspectie bezocht en er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers cultuurhistorie en/of ruimtelijke ordening. Aan deze medewerkers zijn telkens dezelfde vragen gesteld over aanwezige kennis en deskundigheid, de organisatie, het provinciale beleid, de (omgevings)verordening en de omgang met bestemmingsplannen en projectbesluiten onder de Wro. De vragen en de geanonimiseerde antwoorden zijn in dit hoofdstuk weergegeven.

Tijdens de gesprekken kwam vanwege de relatie met voorliggend onderzoek ook de vraag aan de orde hoe de provincies met hun bevoegdheid omgaan om overeenkomstig de Natuurbeschermingswet 1998 landschapsgezichten aan te wijzen. Dit keert in het rapport en het overzicht hieronder niet terug, maar gebleken is dat drie provincies de mogelijkheid van het aanwijzen van landschapsgezichten nader onderzoeken. De overige provincies zullen dit instrument niet gebruiken vanwege de stapeling aan regels en het gebrek aan draagvlak bij het bestuur en de betreffende medewerkers. Eén provincie vindt het niet noodzakelijk omdat vrijwel de hele provincie is aangewezen als nationaal of provinciaal landschap.

2.1 Kennis en organisatie

Hierbij gaat het om de bij de provincie aanwezige cultuurhistorische deskundigheid en hoe die specifiek wordt ingezet bij ruimtelijke orderingsprocedures en ruimtelijke ontwikkelingen.

Conclusie:

Er bestaan grote verschillen in de aanwezige inhoudelijke deskundigheid bij provincies. Bij de helft van de provincies vindt structureel overleg tussen medewerkers cultuurhistorie en ruimtelijke ordening over ruimtelijke plannen plaats.

Welke cultuurhistorische kennis is aanwezig en vindt de provincie dit voldoende?

Bij de helft van de provincies zijn tussen de een en vijf personen werkzaam die specifieke scholing op dit gebied hebben genoten. Bij vier provincies zijn meer dan vijf personen werkzaam die specifiek zijn geschoold in één van de cultuurhistorische disciplines. Bij twee provincies worden de beleidsmatige werkzaamheden op cultuurhistorisch vlak uitgevoerd door generalisten met een beleidsmatige achtergrond. Deze provincies hebben hier bewust voor gekozen. Bij één van beide provincies is in het geval van ruimtelijke ontwikkelingen de inbreng van de provinciale erfgoedorganisatie in de processen verankerd.³ Bij deze erfgoedorganisatie zijn tal van specialisten, waaronder archeologen, werkzaam en de provinciale advisering over ruimtelijke plannen is daar formeel neergelegd.

In de andere provincie zijn bij de erfgoedorganisatie ook deskundige specialisten werkzaam, maar de inbreng van deze specialisten is hier niet structureel verankerd in het proces. Dat heeft te maken met het feit dat deze erfgoedorganisatie een vereniging is waar gemeenten lid van zijn. Deze organisatie moet volgens de betreffende provincie op initiatief van de gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen worden betrokken. De provincie hanteert het uitgangspunt dat gemeenten niet meer over plannen met de provincie hoeven te overleggen als ze een positief advies van de erfgoedorganisatie hebben.

Vrijwel alle provincies vinden de aanwezige of beschikbare inhoudelijke kennis binnen de eigen organisatie voldoende.

Waar zijn ruimtelijke ordening en cultuurhistorie ondergebracht in de organisatie?

Bij elf provincies zijn de ruimtelijke ordening en cultuurhistorie verspreid over twee of meer afdelingen en meestal ook over meerdere directies en portefeuillehouders. Cultuurhistorie is bij de meeste provincies niet bij een fysieke sector of afdeling, maar bij taakvelden als cultuur en welzijn ondergebracht. Bij één provincie zijn beide disciplines ondergebracht op één afdeling.

Hoe wordt de kennis overgedragen en gedeeld?

Veel provincies geven aan dat zij de cultuurhistorische hoofdstructuur of cultuurhistorische waardenkaart als instrument zien om kennis te delen en dat geldt ook voor cultuurhistorische databases. Een aantal cultuurhistorici wordt bij grote projecten zoals de totstandkoming van een structuurvisie intern

³ Binnen de provincies zijn overkoepelende particuliere erfgoedorganisaties actief, die een onafhankelijke positie ten opzichte de provincies bekleden, maar wel soms bepaalde taken van de provincies overnemen.

betrokken. De mate waarin verschilt per provincie; bij sommige provincies is dat intensief en bij andere niet.

Om de provinciale kennis op cultuurhistorisch gebied extern goed toegankelijk te maken hebben sommige provincies zaken ontwikkeld als een cultuurhistorisch voorbeeldenboek.

Ten slotte wordt met de helft van de provinciale cultuurhistorici door medewerkers van andere disciplines, zoals ruimtelijke ordening, structureel overleg gevoerd over ruimtelijke plannen, waardoor de cultuurhistorische inbreng is geregeld.

Hoe verloopt de strategische samenwerking door alle partijen?

Het gaat hier vooral om de samenwerking tussen ruimtelijke ordening en cultuurhistorie op provinciaal niveau. Bij de helft van de provincies verloopt deze samenwerking volgens de provincies zelf goed. Bij afwijkingen van het cultuurhistorische advies door de plantoetsers of medewerkers ruimtelijke ordening wordt dit gemotiveerd. Bij een echt meningsverschil wordt de uiteindelijke beslissing door de bestuurder genomen.

Bij drie provincies vindt regelmatig discussie plaats over de cultuurhistorische inbreng zoals bij molenbiotopen die nieuwbouwwontwikkelingen beperken.

Bij drie andere provincies is sprake van minimaal contact tussen de medewerkers van ruimtelijke ordening en cultuurhistorie (bij één van deze drie vormt archeologie een uitzondering).

Hoe is het overleg tussen partijen vormgegeven en is dit structureel?

Hierbij gaat het om de verankering van overleg tussen de medewerkers cultuurhistorie en ruimtelijke ordening. Bij zes provincies, deels andere dan de zes provincies waar de strategische samenwerking goed verloopt, vindt over ruimtelijke plannen structureel overleg tussen medewerkers ruimtelijke ordening en cultuurhistorie plaats. Dat overleg varieert van wekelijks tot maandelijks en wordt door de betrokkenen gewaardeerd.

Bij één provincie wordt een dergelijk structureel overleg niet nodig gevonden omdat beide disciplines bij één afdeling zijn ondergebracht. Hierdoor zijn de medewerkers over en weer goed op de hoogte van actuele ontwikkelingen. Vanuit cultuurhistorie vindt hier wel structureel overleg plaats met een kwaliteitsteam.

In vijf provincies wordt door niet op het cultuurhistorische vlak geschoolde medewerkers ruimtelijke ordening bepaald of contact met de provinciale cultuurhistorici (of specialisten van de erfgoedorganisatie) over plannen nodig is of niet.

2.2 Beleid

Bij dit onderdeel gaat het om de vraag hoe cultuurhistorie, waaronder archeologie en beschermde gezichten, in de structuurvisies (overeenkomstig de Wro) en/of een andere vorm zoals sectorale nota's is verankerd.

Conclusie:

Alle provincies beschikken over sectorale nota's waarin cultuurhistorie is opgenomen. Cultuurhistorie is daarnaast meer of minder gedetailleerd verwerkt in de omgevingsplannen of structuurvisies. De aandacht voor archeologie is daarbij groter dan die voor beschermde gezichten.

Hoe stimuleert het provinciale beleid dat cultuurhistorie wordt meegewogen in ruimtelijke ontwikkelingen op gemeentelijk niveau?

Alle provincies zien het sectorale beleid als stimulerend naar gemeenten toe en dat geldt ook voor de omgevingsplannen of structuurvisies. Daarnaast subsidiëren alle provincies de ontwikkeling van zaken als gemeentelijke beeldkwaliteitsplannen, gemeentelijke cultuurhistorische beleidskaarten en diverse cultuurhistorische projecten.

Elf provincies hebben er bewust voor gekozen gemeenten gedurende de overgangperiode tussen WRO en Wro met expertise te ondersteunen zodat deze zelf beleid leren ontwikkelen waarbij cultuurhistorie onderdeel wordt van ruimtelijke planprocessen. Eén provincie stelt zich op het standpunt dat zij taken waarvan zij vindt dat ze op rijks- of gemeentelijk niveau liggen, niet zal overnemen zonder dat dit met de bewuste partijen is afgesproken.

Tussen de provincies bestaan onderling verschillen wat betreft aantal gemeenten. In de gesprekken werd door provincies met weinig gemeenten op het grondgebied gemeld dat zij hierdoor intensievere contacten kunnen onderhouden en makkelijker kunnen stimuleren dat gemeenten op cultuurhistorisch vlak actief worden.

Zeven provincies geven aan dat zij de cultuurhistorische waardenkaart of hoofdstructuur inzetten voor de bevordering van het door gemeenten betrekken van cultuurhistorie bij ruimtelijke processen. Vrijwel alle provincies hebben een dergelijk instrument afgerond of zijn in de afrondingsfase. Niet aan alle kaarten is een beschermingsbeleid gekoppeld. Een klein aantal provincies kiest er bewust voor om geen provinciaal beschermingsbeleid aan de kaart te koppelen omdat zij gemeenten de ruimte voor interpretatie wil laten. Daarnaast worden door vijf provincies de overleggen tussen gemeenten en steunpunten genoemd als manier om gemeenten te stimuleren.

Twee provincies oefenen, als gemeenten in strijd met het provinciaal belang handelen, politieke druk uit om deze gemeenten het provinciaal beleid uit te laten voeren. Twee andere provincies stimuleren de inzet van regionale

archeologen. In één provincie is recent gekozen voor een provinciale monumentenlijst. Deze provincie heeft met de gemeenten afspraken gemaakt dat deze bij de provinciale monumentenzorg een rol zullen gaan spelen, zoals bij de vergunningverlening en de handhaving. De provincie gaat ervan uit dat ook dit een stimulerende werking heeft.

Houdt de structuurvisie (overeenkomstig de nieuwe Wro) rekening met de waarden van de beschermde gezichten en waardevolle archeologische gebieden en biedt deze een visie op de historische identiteit?

Alle provincies vinden dat de structuurvisie, of in de meeste gevallen het omgevingsplan, voldoende rekening houdt met de waarden van beschermde gezichten en waardevolle archeologische gebieden. Ook stellen de provincies dat de structuurvisie of het omgevingsplan ingaat op de historische identiteit, namelijk in de vorm van de gebiedsbeschrijvingen die in globale of gedetailleerde vorm zijn opgenomen.

Negen provincies hebben besloten dat het vigerende provinciale omgevingsplan voorlopig en meestal tot de vervaldatum zal fungeren als structuurvisie overeenkomstig de Wro en zij werken op dit moment met een overgangsdokument. Drie provincies willen nog in 2009 een nieuwe structuurvisie vaststellen.

In veel bestaande omgevingsplannen is nog wel beperkt aandacht besteed aan beschermde gezichten, maar het is de vraag of deze categorie cultuurhistorische waarden nog door alle provincies tot het provinciaal belang worden gerekend.

Er bestaat een opvallend verschil tussen de aandacht die provincies in hun structuurvisies of omgevingsplannen besteden aan archeologie en aan beschermde gezichten. Archeologie is in de meeste structuurvisies/ omgevingsplannen nadrukkelijk benoemd. Wat betreft cultuurhistorie in het algemeen en meer specifiek de beschermde gezichten verschilt de mate van aandacht aanmerkelijk. Vijf provincies geven nu al duidelijk te kennen de beschermde gezichten niet als provinciaal maar vooral als rijks- (en gemeentelijk) belang te zien. Zij verwachten dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (voormalige Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten) hierbij in het vervolg een belangrijke rol zal vervullen en dat beschermde gezichten onder de Wro nadrukkelijk als rijksbelang zullen worden aangemerkt. Deze provincies zullen in de toekomst geen aandacht meer besteden aan de bestemmingsplannen voor of ruimtelijke ontwikkelingen in beschermde gezichten, tenzij de rijksoverheid hierover met de provincies afspraken maakt. Eén provincie stelt dat onder de Wro iedere overheidslaag zijn eigen belang moet vertegenwoordigen en dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed dit via de VROM-inspectie kan regelen.

Drie provincies hebben in de gesprekken expliciet gemeld dat zij de rolverdeling tussen de provincie en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed bij ruimtelijke plannen op dit moment niet duidelijk vinden vastgelegd. Zij hopen hierover in de toekomst meer duidelijkheid te krijgen.

Is er een structuurvisie voor behoud van cultureel erfgoed (in voorbereiding)?

Bij geen van de provincies is een vakinhoudelijke structuurvisie zoals bedoeld in de Wro voor het behoud van cultureel erfgoed aanwezig of in voorbereiding, met uitzondering van één die een structuurvisie voor archeologie heeft opgesteld.

Is onder de Wro nog een provinciale planologische commissie (PPC) actief en wat was het oordeel daarvan over de structuurvisie?

Bij in ieder geval tien provincies is nog een PPC actief, maar deze hebben ten gevolge van de nieuwe Wro een ander takenpakket gekregen.

Bij één provincie is de PPC op dit moment slapende en bij een andere provincie is over het bestaan van de PPC bij de medewerker cultuurhistorie niets bekend. Een aantal PPC's was tevreden over het omgevingsplan of de structuurvisie. Bij een ander deel van de gesprekspartners van de provincies is dit onbekend of moet het oordeel nog volgen.

Onder de WRO was de samenstelling van de PPC nader geregeld in het BRO (besluit ruimtelijke ordening) 1985, waaronder zitting van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed in de PPC. Hoe is het door de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed vertegenwoordigde belang nu verzekerd?

In de PPC van vijf provincies is de huidige Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed vertegenwoordigd. Bij één provincie wordt de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed in het algemeen schriftelijk geconsulteerd.

Bij vijf provincies is dit niet meer het geval. Bij één van deze vijf worden twee rijksvertegenwoordigers ingeschakeld. Door welke partij dit zal worden ingevuld is nog onbekend. Bij één provincie is over het bestaan en de vertegenwoordiging van deskundigheden in de PPC bij de medewerker cultuurhistorie niets bekend.

2.3 Verordening

Provincies kunnen overeenkomstig de Wro een provinciale verordening vaststellen waarin zij de provinciale belangen aangeven zodat op voorhand duidelijk is waar de betreffende provincie voor staat.

Conclusie:

Elf provincies hebben een provinciale verordening overeenkomstig de Wro opgesteld of zijn daarmee bezig. Eén provincie werkt met een Belangenstaat. Er bestaan grote verschillen in de mate waarin cultuurhistorie en vooral beschermde gezichten in de verordening wordt opgenomen.

Is/wordt het cultuurhistorisch beleid vastgelegd in een verordening en wat is de reden om dit wel of niet te doen?

Van de twaalf provincies heeft één provincie ervoor gekozen geen provinciale verordening op te stellen, maar te werken met een zogenaamde belangenstaat. Deze provincie heeft vertrouwen in de gemeenten op haar grondgebied en probeert met behulp van vastgelegde afspraken het provinciale belang te borgen. Deze provincie is tevens van mening dat cultuurhistorie en een ruimtelijk afwegingskader moeilijk in een verordening zijn vast te leggen. Overigens zijn zowel beschermde gezichten als archeologie in de Belangenstaat opgenomen.

Twee andere provincies waren aanvankelijk evenmin van plan een verordening op te stellen, maar zijn bij nader inzien toch met de opstelling ervan gestart omdat ze het van belang vinden vooraan in processen duidelijkheid te bieden.

Bij de helft van alle provincies is of wordt cultuurhistorie redelijk uitgebreid in de verordening verwerkt, maar dat geldt niet specifiek voor beschermde gezichten. Bij slechts één van deze provincies zijn de beschermde gezichten op dit moment aangemerkt als provinciaal belang. Een tweede provincie van deze groep overweegt de beschermde gezichten als zodanig aan te merken. Een derde provincie uit deze groep kiest ervoor om archeologie niet in de verordening op te nemen omdat zij dit een gemeentelijk belang acht. Alleen in het kader van de ontgrondingsvergunningen is de archeologie in de verordening opgenomen.

De andere helft geeft aan dat cultuurhistorie op dit moment minimaal of niet in de verordening is opgenomen, maar dat dit in de tweede tranche mogelijk wordt aangevuld en dat beschermde gezichten daar misschien toch bij worden betrokken.

Van deze overige provincies meent één dat de verordening verplicht is en zij volstaat bij een provinciaal belang bij plannen in de verordening met een procesvereiste voor cultuurhistorie. Een andere provincie uit deze groep heeft ervoor gekozen alleen de archeologie in de verordening op te nemen.

Ten slotte probeert een kwart van de provincies voor wat betreft cultuurhistorie aan te sluiten bij de ruimtelijke kwaliteit die in veel provincies wel als provinciaal belang is aangemerkt.

2.4 Bestemmingsplannen

Het is de vraag of het cultuurhistorische belang voor de provincies aanleiding zal zijn om bij gemeentelijke bestemmingsplannen instrumenten zoals zienswijzen, aanwijzingen, provinciale inpassingsplannen en/ of bestuurlijk overleg in te zetten. Ook is het de vraag of provincies archeologische attentiegebieden zullen aanwijzen om het tempo van de actualisatie van bestemmingsplannen te bespoedigen.

Conclusie:

Alle provincies zetten vooral in op diverse vormen van overleg met de gemeenten. Enkele provincies overwegen het actief indienen van zienswijzen en het geven van reactieve aanwijzingen als sprake is van een provinciaal belang. Tweederde van de provincies is niet van plan het instrument archeologisch attentiegebied in te zetten.

Hoe wil de provincie bereiken dat gemeenten cultuurhistorische waarden in bestemmingsplannen vastleggen?

Naast de structuurvisie en/of de verordening worden de cultuurhistorische waardenkaarten of hoofdstructuren een belangrijke rol toegekend.

Vrijwel alle provincies zetten echter vooral in op (vroeg) overleg met gemeenten al dan niet via de steunpunten.

Over het indienen van zienswijzen bestaat een wisselend beeld. Eén provincie heeft al actief zienswijzen over cultuurhistorische kwesties ingediend en zal dit ook in de toekomst als dat aan de orde is doen. Twee andere zullen dat in voorkomende gevallen overwegen. Een vierde provincie overweegt bij onvoldoende verwerking van cultuurhistorische waarden reactieve aanwijzingen te geven.

Bij een vijfde provincie monitoren de cultuurhistorici actief de Staatscourant op bestemmingsplannen. Als een gemeente het plan niet voorlegt terwijl er wel een provinciaal belang aan de orde is, dan zal men actief stappen zetten.

De overige provincies kunnen op dit moment nog niet inschatten of instrumenten als zienswijzen zullen worden toegepast.

Bij de provincies bestaat overigens weinig inzicht in de vraag of er beschermde gezichten zonder of met een verouderd bestemmingsplan zijn.

Is de toelichting op de aanwijzing van de beschermde gezichten binnen de provinciale organisatie bekend en wat is de plaats van de toelichting in het planologische beoordelingskader?

Bij negen provincies zijn de toelichtingen op de aanwijzing van de beschermde gezichten bekend maar ze worden door slechts drie provincies actief gebruikt.

Bij drie provincies zijn de toelichtingen niet of slechts deels bekend en deze worden bij de planbeoordeling dan ook niet gebruikt.

Heeft de provincie op dit moment archeologische attentiegebieden aangewezen? Welke voor- en nadelen ziet de provincie bij het aanwijzen van attentiegebieden?

Acht provincies zien af van het aanwijzen van archeologische attentiegebieden omdat ze het een te zwaar middel vinden. Men probeert de archeologie vooral door overleg met gemeenten in ruimtelijke processen te waarborgen. Twee provincie houden het instrument achter de hand, maar vinden het eveneens een te zwaar middel.

Twee provincies houden actief de mogelijkheid open om archeologische attentiegebieden aan te wijzen. Eén doet dat omdat ze in het recente verleden te maken had met gemeenten die onvoldoende aandacht aan het provinciale archeologische beleid willen besteden.

Is het archeologische belang in de betreffende provincie op korte termijn aanleiding om archeologische attentiegebieden op te stellen?

Bij tien provincies is dat niet het geval.

Onderzoekt de provincie of ten behoeve van de cultuurhistorische paragraaf in het bestemmingsplan voor het beschermde gezicht of archeologisch waardevol gebied cultuurhistorisch onderzoek is uitgevoerd en of de resultaten daarvan adequaat zijn verwerkt?

Vrijwel alle provincies stellen zich op het standpunt dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed moet onderzoeken of ten behoeve van de cultuurhistorische paragraaf in een bestemmingsplan of archeologisch waardevol gebied, een deugdelijk cultuurhistorisch onderzoek is uitgevoerd. Enkele provincies controleren of een bestemmingsplan daadwerkelijk naar de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed is geweest en als dat niet het geval is zorgen zij ervoor dat dit alsnog gebeurt.

Onderzoekt de provincie of de cultuurhistorische paragraaf in het bestemmingsplan ingaat op de aanwezige historische structuren en identiteiten en of deze een goede basis is voor nieuwe ontwikkelingen?

Tien provincies bekijken de cultuurhistorische paragrafen inhoudelijk al ligt bij de meeste provincies daarbij de nadruk op de archeologie. Twee provincies kijken hier bewust niet naar omdat zij dit niet als hun taak beschouwen.

2.5 Projectbesluiten

Het gaat hier om de vraag of de provincie bij projectbesluiten over zal gaan tot het indienen van zienswijzen of het geven van een aanwijzing en hoe zij haar handelen daarin bepaalt. Belangrijk is het om hierbij te beseffen dat in veel

provincies de projectbesluiten nog geen rol spelen.⁴ Onderstaande vragen zijn dan ook deels beantwoord als zijnde vragen over artikel 19 lid 1 en 2 van de WRO.

Conclusie:

Alle provincies zetten vooral in op diverse vormen van overleg met de gemeenten. Enkele provincies overwegen het actief indienen van zienswijzen en het geven van reactieve aanwijzingen als sprake is van een provinciaal belang. Een kleine meerderheid beoordeelt de cultuurhistorische paragraaf in de ruimtelijke onderbouwing meer of minder inhoudelijk. De overige doen dit niet.

Onderzoekt de provincie of het besluit is genomen op basis van een duidelijke ruimtelijke onderbouwing waarin de cultuurhistorische waarden en de gevolgen daarvoor zijn opgenomen?

Zeven provincies beoordelen de kwaliteit van de cultuurhistorische paragraaf in de ruimtelijke onderbouwing. Twee daarvan kijken extra streng als het om beschermde gezichten gaat. Hierbij gaat het om de provincie die beschermde gezichten als provinciaal belang heeft aangemerkt en om die waar dit wordt overwogen.

Bij vier provincies wordt slechts globaal gekeken, minimaal informatie gevraagd of gecontroleerd of de onderbouwing aan het beleidskader voldoet. Eén provincie beoordeelt de kwaliteit van de paragrafen alleen voor de archeologie en niet voor de beschermde gezichten.

Waaruit moet een ruimtelijke onderbouwing bestaan en wordt Belvédère daarbij betrokken?

Uit onderhavig onderzoek blijkt dat op één na alle provincies de Belvédèregebieden hebben betrokken bij de ontwikkeling van de eigen cultuurhistorische hoofdstructuur of waardenkaart. Daarom wordt nu niet meer direct met de Belvédèregebieden gewerkt.

Als bij een ingediend ruimtelijk plan cultuurhistorie als provinciaal belang aan de orde is, dan moet hierop in de ruimtelijke onderbouwing worden ingegaan.

Onderzoekt de provincie of ten behoeve van de ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit in het beschermde gezicht cultuurhistorisch onderzoek is uitgevoerd?

⁴ Sommige provincieambtenaren verwachten er in de toekomst niet veel omdat gemeenten geen meerwaarde in het instrument zien en merken dat de procedures nog langer kunnen duren dan voorheen.

Door drie provincies wordt gekeken of ten behoeve van de ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit in het beschermde gezicht een cultuurhistorisch onderzoek is uitgevoerd. De overige doen dit niet.

Onderzoekt de provincie of bij plannen in de directe omgeving van beschermde gezichten of archeologisch waardevolle gebieden de waarden ervan worden beïnvloed?

Alle provincies geven aan dat het bij archeologie makkelijker is dan bij beschermde gezichten om de waarden van grensgebieden erbij te betrekken omdat op de archeologische waardenkaarten vaak met zones wordt gewerkt. Eén provincie heeft in haar Provinciaal Omgevingsplan (POP) zones rond beschermde gezichten aangegeven. Deze provincie heeft over een in haar ogen ongewenst plan voor bebouwing aan de rand van een beschermd gezicht tot aan de Raad van State strijd gevoerd en is in het gelijk gesteld vanwege de aangewezen zones.

Vijf provincies proberen ondanks dat het lastig is, zowel bij archeologisch waardevolle gebieden als bij beschermde gezichten naar de buitengrenzen te kijken, al gaat het bij de gezichten dan vooral om kleine kernen. Vier provincies doen dit alleen wat betreft archeologie.

Drie provincies kijken nooit naar de consequenties van plannen aan de randen van beschermde gezichten en archeologisch waardevolle gebieden.

Onderzoekt de provincie of de resultaten van de onderzoeken zijn verwerkt in de ruimtelijke plannen?

Zeven provincies onderzoeken of de resultaten van de onderzoeken zijn verwerkt in de plannen, maar dat betreft in de meeste gevallen archeologische onderzoeken. De overige vijf provincies doen dit niet.

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij provincies

Cultuurhistorie en ruimtelijke ordening binnen de provincies

Bij meer dan de helft van de provincies bestaat weinig contact tussen de plantoetsers en de medewerkers cultuurhistorie. Plannen komen in het algemeen binnen bij de plantoetsers die al dan niet aan de hand van een checklist beslist of plannen naar de specialisten worden doorgestuurd. Als bij binnenkomst verkeerd wordt geoordeeld, zien de cultuurhistorici voor hen relevante plannen niet. Dit bevestigt het beeld in het rapport *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen* van Royal Haskoning van december 2008 waarin het volgende wordt aangegeven:

'De doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen is redelijk, maar een aantal belangrijke kanttekeningen is op zijn plaats. [...] De kanttekeningen aan het adres van de gemeenten kunnen, gezien het feit dat de analyse van de gemeentelijke plannen betrekking had op vastgestelde plannen, ook worden geadresseerd aan de rol van de provincies als plantoetsers. Mogelijk speelt hierin het integrale perspectief van de provinciale toetsing een rol. Een integraal perspectief waarin het cultuurhistorische aspect onvoldoende wordt bekeken en meegewogen (bijvoorbeeld het ontbreken van een deugdelijke cultuurhistorische paragraaf of het ontbreken van een deugdelijke afweging tussen cultuurhistorische en andere belangen) of waarin de rol en het belang van het cultuurhistorische aspect in het uiteindelijke integrale oordeel geen of een onvoldoende doorslaggevende rol speelt.'

Tijdens een aantal inspectiegesprekken is aangegeven dat structureel planoverleg tussen provinciale medewerkers cultuurhistorie en ruimtelijke ordening helpt om dit risico in te perken.

Contacten tussen provincies en gemeenten

Tussen de provincies bestaan onderling grote verschillen wat betreft aantal gemeenten. In de gesprekken werd bevestigd dat provincies met weinig gemeenten op het grondgebied intensievere contacten onderhouden en makkelijker kunnen stimuleren dat gemeenten op cultuurhistorisch vlak actief worden.

Uit dit onderzoek en het onderzoek naar de provinciale steunpunten, dat de Erfgoedinspectie gelijktijdig uitvoerde, blijkt dat binnen een aantal provincies door de steunpunten ruimtelijke planoverleggen worden georganiseerd om de cultuurhistorische waarden bij plannen voor ontwikkeling af te stemmen en daarmee het bewustzijn van gemeenten op cultuurhistorisch gebied te vergroten.

Inhoudelijke deskundigheid

Er blijken grote verschillen te bestaan in de aanwezige inhoudelijke deskundigheid bij provincies. Daarbij is sprake van een grote bandbreedte tussen het ene uiterste, een provincie met meer dan 10 fte inhoudelijke deskundigheid en het andere uiterste, een provincie met twee generalisten zonder specifieke vakinhoudelijke achtergrond en zonder verankering van cultuurhistorische inbreng bij ruimtelijke plannen bij een erfgoedorganisatie met specialisten. De laatstgenoemde werkwijze brengt risico's met zich mee voor het erfgoed binnen de betreffende provincie. Dat een werkwijze met generalisten goed kan functioneren zonder deze risico's toont de gang van zaken bij een andere provincie waar een generalist verantwoordelijk is voor het cultuurhistorische beleid, maar waar de ruimtelijke advisering formeel is verankerd bij een provinciale erfgoedorganisatie waar tal van specialisten werkzaam zijn. De overige negen provincies bevinden zich tussen deze genoemde uitersten.

Tien provincies hebben tijdens de gesprekken gemeld dat zij de kwaliteit van de cultuurhistorische paragrafen in bestemmingsplannen in ieder geval wat betreft archeologie streng beoordelen. Een kleine meerderheid stelt dat zij dit bij de ruimtelijke onderbouwingen die zij ontvangt eveneens doet, maar slechts twee daarvan kijken daarbij naast archeologie ook naar de beschermde gezichten. Uit de reguliere inspecties van de Erfgoedinspectie bij gemeenten is gebleken dat de ruimtelijke onderbouwingen bij ontwikkelingen in beschermde gezichten in cultuurhistorisch opzicht regelmatig erg mager zijn.

Provincies en archeologische attentiegebieden

Archeologie is bij de provincies in het algemeen beleidsmatig beter geregeld dan beschermde gezichten. Bovendien moet, sinds de wijziging van de Monumentenwet 1988 in 2007, bij de vaststelling van bestemmingsplannen verplicht rekening worden gehouden met archeologie.

Provincies kunnen gebieden aanwijzen als archeologisch attentiegebied om de actualisatie van bestemmingsplannen te bespoedigen.

Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat slechts twee provincies attentiegebieden bewust als mogelijkheid in het beleid vast (willen) leggen. Twee andere willen de mogelijkheid achter de hand houden, maar verwachten het instrument niet te zullen gaan gebruiken. De overige hebben aangegeven nooit over te zullen gaan tot aanwijzing van archeologische attentiegebieden. Het middel om archeologisch waardevolle gebieden aan te wijzen als attentiegebied sluit niet aan bij de bestuurscultuur van de meeste provincies waar vooral wordt ingezet op overleg.

Bovendien wordt de mogelijkheid tot aanwijzing van archeologisch waardevolle gebieden als attentiegebieden in de praktijk niet gebruikt omdat veel gemeenten weinig moeite lijken te hebben de archeologie goed in bestemmingsplannen te verwerken. Daarbij tekent de Erfgoedinspectie wel aan

dat onbekend is of de bestemmingsplannen die recentelijk zijn vastgesteld wel echt beschermend voor archeologie zijn.

De provincies en de beschermde stads- en dorpsgezichten

Uit dit onderzoek blijkt dat alle provincies cultuurhistorisch beleid hebben vastgesteld, maar dat daarbij een sterke nadruk op het buitengebied ligt. Bij de helft is of wordt cultuurhistorie redelijk uitgebreid in de verordening verwerkt. Bij de andere helft is dit niet of nauwelijks het geval. Bij die provincies waar cultuurhistorie redelijk in de verordening is of wordt verwerkt geldt dit niet specifiek voor de beschermde stads- en dorpsgezichten. De meeste provincies beschouwen deze namelijk als rijks- en/of gemeentelijk belang en zien hierbij voor zichzelf geen structurele rol weggelegd. Bij slechts één provincie zijn de beschermde gezichten op dit moment in de verordening aangemerkt als provinciaal belang. Een tweede provincie overweegt de beschermde gezichten als zodanig aan te merken. De provincie die in plaats van een verordening met een zogenaamde belangenstaat werkt heeft de beschermde gezichten daarin opgenomen.

Relatie met andere inspectieonderzoeken van de Erfgoedinspectie

De provincie ziet voor beschermde gezichten vooral een rol voor het rijk, maar ook voor de gemeenten weggelegd. Uit de verschillende gemeentelijke (pilot)inspecties van de Erfgoedinspectie naar beschermde gezichten blijkt echter dat veel gemeenten op dit moment niet het belang inzien van een adequate zorg voor het beschermde gezicht (zie ook het rapport *Op weg naar een professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten* dat de Erfgoedinspectie in 2008 uitbracht). Veel gemeenten missen een brede deskundigheid op het gebied van cultuurhistorie en hebben te maken met een capaciteitsprobleem. Gemeentelijke medewerkers ruimtelijke ordening die meestal een belangrijke taak hebben bij de planbehandeling en die de totstandkoming van bestemmingsplannen voor beschermde gezichten moeten coördineren, zijn meestal niet geschoold op cultuurhistorisch gebied en hebben soms weinig oog voor de aanwezige cultuurhistorische waarden in relatie tot nieuwe ingrepen.

De sturing op de kwaliteit van nieuwe ontwikkelingen in beschermde gezichten gebeurt vooral vanuit welstand. Medewerkers monumentenzorg of cultuurhistorie worden hier vaak niet bij betrokken en monumentencommissies zijn daar meestal alleen bij betrokken als er sprake is van een integrale adviescommissie welstand en monumenten. Dat laatste is lang niet altijd het geval.

Ten slotte ontbreekt bij veel gemeenten regelmatig de bestuurlijke wil om op een cultuurhistorisch verantwoorde manier met ontwikkelingen in de beschermde stads- en dorpsgezichten om te gaan terwijl dit voor een juiste omgang met beschermde gezichten van groot belang is.

Uit onze reguliere inspecties blijkt tevens dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed weliswaar wordt betrokken bij de opstelling van nieuwe bestemmingsplannen, maar bij projecten in beschermde gezichten veelal niet. Dat laatste is ook niet altijd nodig en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft er dan ook voor gekozen alleen over grootschalige ontwikkelingen in beschermde gezichten te adviseren. Deze dienst heeft echter niet duidelijk vastgelegd over welke ontwikkelingen hij wel of niet adviseert. Tijdens dit onderzoek is dan ook door een aantal provincies expliciet gemeld dat de rol van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed bij planprocessen niet altijd duidelijk is.

Ook blijkt dat aanvragen voor binnenplanse vrijstellingen in het beschermde gezicht meestal per definitie door gemeenten worden gehonoreerd omdat het nou eenmaal als mogelijkheid in het bestemmingsplan staat. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kan hierop alleen invloed uitoefenen in het stadium van de beoordeling van een ontwerp-bestemmingsplan.

Uit dit onderzoek is, net als bij de diverse (pilot)inspecties van de Erfgoedinspectie, ten slotte ook gebleken dat ontwikkelingen direct buiten of op de grenzen van beschermde stads- en dorpsgezichten grote risico's voor de instandhouding van de gezichten opleveren. Medewerkers cultuurhistorie van gemeenten en provincies en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed worden hierbij niet geraadpleegd omdat de te ontwikkelen locaties niet binnen de grenzen van het beschermde gezicht liggen. Dergelijke projecten kunnen echter negatieve gevolgen hebben voor de waarden van het gezicht zelf.

Slotconclusie

De Erfgoedinspectie constateert dat het instrument archeologisch attentiegebied door provincies niet wordt toegepast. Tevens constateert de Erfgoedinspectie dat wat betreft de borging van het belang van beschermde stads- en dorpsgezichten op dit moment sprake is van een vacuüm. Weliswaar ligt de verantwoordelijkheid van de instandhouding van beschermde gezichten in de eerste plaats bij de gemeente, maar het Rijk of de provincie dient door kaderstellende sturing te waarborgen dat deze verantwoordelijkheid ook op adequate wijze wordt geëffectueerd. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste provincies onder de nieuwe Wro beschermde gezichten niet als hun belang beschouwen en daardoor bij beschermde gezichten niet proactief zullen sturen.

Na de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 is dus een ruimte ontstaan die niet is ingevuld terwijl dat wel de bedoeling is van de Wro. De Erfgoedinspectie adviseert daarom onderstaande aanbevelingen bij de verdere modernisering van de monumentenzorg te betrekken.

Aanbevelingen aan de Minister:

- De rijksoverheid, die de beschermde gezichten aanwijst, dient haar belang een nadere invulling te geven door duidelijk vast te stellen welke bestuurslaag verantwoordelijk is voor de kaderstellende sturing ten aanzien van de instandhouding van beschermde gezichten door de gemeente. Dat kan door beschermde gezichten in de op te stellen 'rijksstructuurvisie cultuurhistorie' als rijksbelang aan te merken omdat het hier om een rijksverantwoordelijkheid gaat. En door te zorgen voor een goede doorwerking door het provinciale belang te duiden bij ruimtelijke plannen voor en in beschermde gezichten. Uit het feit dat bij één provincie het beschermde gezicht als provinciaal belang is aangemerkt en dat dit bij een tweede wordt overwogen kan worden afgeleid dat daar aanleiding voor is.
- Leg duidelijk vast wat de invulling van de rol van de RCE bij ruimtelijke plannen in beschermde gezichten is.
- Overweeg de deskundigheid van de RCE op het gebied van ruimtelijke plannen in overleg met de VNG ter beschikking te stellen aan gemeenten die daar behoefte aan hebben en laat de RCE wanneer de digitalisering van de omgevingsvergunning is afgerond, in generieke zin de ontwikkelingen in beschermde gezichten monitoren.
- Overweeg samen met de Minister van LNV de mogelijkheid om wat betreft beschermde gezichten in het landelijke gebied aan te sluiten bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Onderzoek daarbij tevens de mogelijkheden om de randen van beschermde gezichten in het landelijk gebied te beschermen, bijvoorbeeld door een zonering of biotopen.
- Betrek de volgende punten bij de Modernisering van het Monumentenstelsel en treedt hierover in overleg met het IPO:
 - In het kader van de vergroting van de ruimtelijke kwaliteit valt te overwegen per provincie een structureel intern overleg in te stellen over ruimtelijke plannen waarbij de medewerkers cultuurhistorie worden betrokken.
 - Vraag de provincies de inbreng van inhoudelijke kennis bij de beoordeling van ruimtelijke plannen in belangrijke cultuurhistorisch waardevolle gebieden te waarborgen.
 - Vraag de provincies te overwegen het beschikbare juridisch instrumentarium actief in cultuurhistorisch waardevolle gebieden in te zetten om deze waarden beter te kunnen borgen.

- Betrek het instrument archeologisch attentiegebied en de toepassing ervan bij de evaluatie van de gewijzigde Monumentenwet 1988 in 2011.

Bijlage 1 Werkmethodiek

Inleiding

De Erfgoedinspectie ziet toe op de naleving van de Monumentenwet 1988, waar het gaat om rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. Daartoe verricht zij verschillende soorten inspecties met als doel te rapporteren over de kwaliteit van de rijksmonumentenzorg.

Een van de soorten inspecties is de zogenaamde thematische inspectie.

Een dergelijke inspectie vindt plaats naar aanleiding van een gesignaleerd of aangedragen probleem en bestaat uit een analyse van vooraf te bestuderen documenten en uit onderzoek naar de situatie. Hierbij worden gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen. Een thematische inspectie wordt afgerond met een rapportage aan de Minister, met een afschrift aan betrokken en bevroegde partijen. Het rapport zal ook worden gepubliceerd op de website van de Erfgoedinspectie.

Waarderingskaders

Ten behoeve van de inspecties op het gebied van instandhouding van monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten maakt de Erfgoedinspectie gebruik van waarderingskaders. Dit is gebeurd in samenspraak met betrokkenen in het monumentenveld in een daartoe ingestelde klankbordgroep. De waarderingskaders geven de contouren aan waarbinnen een inspectie plaatsvindt. In de waarderingskaders heeft de Erfgoedinspectie kwaliteitskenmerken opgenomen die aangeven waaraan een goede monumentenzorg moet voldoen. Uitgangspunt is toetsing op de naleving van de Monumentenwet 1988 in de ruimste zin van het woord.

Uit de waarderingskaders zijn de volgende kwaliteitskenmerken van toepassing op dit onderzoek:

- Er is deugdelijk onderzoek verricht op cultuurhistorisch gebied
- De bescherming van het gezicht is door middel van een bestemmingsplan effectief geregeld
- Bij de planbehandeling zijn de cultuurhistorische waarden van het beschermde gezicht kaderstellend
- Het besluit tot vrijstelling doet recht aan de waarden van het beschermde gezicht
- Er is voldoende actuele kennis beschikbaar op het gebied van het beschermde gezicht, ten behoeve van de ontwikkeling van ruimtelijk en cultuurhistorisch beleid en de behandeling van bouwplannen
- De overheid heeft een integrale ruimtelijke beleidsvisie die rekening houdt met het beschermde gezicht

Verantwoording van het onderzoek

Voordat voorliggend onderzoek werd uitgevoerd is contact opgenomen met het Interprovinciaal Overleg (IPO) om het onderzoek aan te kondigen en in een gesprek nader toe te lichten. In dit gesprek heeft de Erfgoedinspectie de werkwijze toegelicht en toegezegd dat het conceptrapport met het IPO zou worden besproken.

Gestart werd met de studie van:

- provinciale beleidsstukken op cultuurhistorisch en ruimtelijke ordeningsgebied
- het rapport *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen* dat door Royal Haskoning in opdracht van de toenmalige RACM (nu de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) in 2008 werd gepresenteerd
- het rapport *Ruimte met karakter. Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap* dat in 2008 door de toenmalige rijksadviseur cultuurhistorie Fons Asselbergs werd uitgebracht

Vervolgens is in elke provincie gesproken met medewerkers cultuurhistorie en/of ruimtelijke ordening. Bij deze gesprekken werd telkens dezelfde vragenlijst gehanteerd waardoor de provincies op diverse deelaspecten goed vergelijkbaar zijn.

De gesprekken waren open en informatief en de Erfgoedinspectie heeft hiervan verslagen gemaakt die zijn geaccordeerd door de gesprekspartners. Deze verslagen alsmede bovengenoemde stukken vormen de basis van dit rapport, maar de resultaten van de gesprekken zijn in dit rapport geanonimiseerd. Op basis van de onderzoeksresultaten heeft de Erfgoedinspecties bevindingen en aanbevelingen geformuleerd.

Bijlage 2 Geraadpleegde stukken

Literatuur

- *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen* Royal Haskoning 2008
- *Ruimte met karakter. Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap* P. Dauvelier, Y. Alkema 2008
- *Op weg naar een professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten* Erfgoedinspectie 2008

Geraadpleegde nota's:

Per provincie: omgevings- of streekplannen (en eventueel structuurvisies), sectorale nota's, notities met betrekking tot overgang WRO naar Wro

Geraadpleegde Websites:

www.brabant.nl
www.drenthe.nl
www.flevoland.nl
www.fryslan.nl
www.gelderland.nl
www.limburg.nl
www.noord-holland.nl
www.overijssel.nl
www.provinciegroningen.nl
www.provincie-utrecht.nl
www.zeeland.nl
www.zuid-holland.nl

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij provincies

Bijlage 3 Afkortingen

Afkortingen

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BWT	Bouw- en Woningtoezicht
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
DCE	Directie Cultureel Erfgoed van het Ministerie van OCW
FGM	Federatie Grote Monumentengemeenten
GS	College van Gedeputeerde Staten
MW88	Monumentenwet 1988
MoMo	Project Modernisering Monumentenstelsel
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RACM	Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (voorheen RDMZ)
RCE	Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
UOV	Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht tot 1 juli 2008
Wro	Wet ruimtelijke ordening van kracht sinds 1 juli 2008

De provincie tussen oude WRO en nieuwe Wro

Beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische attentiegebieden bij provincies



Colofon

Uitgave:

Erfgoedinspectie
Koninginnegracht 25
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

Algemeen telefoonnummer	+31 (0)70 – 412 4012
Fax	+31 (0)70 – 412 4014
E-mail	info@erfgoedinspectie.nl
Website	www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag, augustus 2009

Over de Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie waakt op nationaal niveau over een belangrijk deel van het Nederlands erfgoed. Het toezicht is gericht op archeologische opgravingen, archieven bij de centrale overheid, het roerend cultureel erfgoed en onroerende monumenten.

De Erfgoedinspectie ziet erop toe dat de regels worden nageleefd en stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer en een goede omgang met het erfgoed. Waar nodig treedt zij op bij incidenten en calamiteiten.

De Erfgoedinspectie valt onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De inspectie werkt onafhankelijk en stelt objectief haar bevindingen vast en rapporteert daarover. Daarnaast adviseert zij de Minister over de kwaliteit en effectiviteit van de regelgeving.