

# Expertmeeting Erfgoed in de Omgevingswet

8 januari 2019 – werkdocument met resultaten

Door Marieke Berkers

## Inhoud

Expertmeeting Erfgoed in de Omgevingswet.....	1	<b>Blad</b>
Aanleiding en doel .....	2	1/8
Werkdocument met resultaten.....	3	
1. Sectoraal vs. Integraal.....	3	
2. Omgeving van het Monument.....	4	
3. Stop met het dubbelbestemmen van waarde archeologie!.....	5	
4. Het belang van verhaallijnen, narratieven in het landschap om gedragen kernkwaliteiten te formuleren .....	6	
5. Dilemma's in de toekomstige kwaliteitsadvisering.....	7	



Beeld: roeiers van Nereus op de Amstel. E. Dronkert, via Flickr

## Aanleiding en doel

Op 8 januari werd door het Steunpunt Monumenten & Archeologie Noord-Holland in het kantoor van de RCE te Amersfoort de expertmeeting over Erfgoed in de Omgevingswet georganiseerd. Hierbij doen we beknopt verslag van deze meeting.

In 2017/begin 2018 maakte het Steunpunt Monumenten & Archeologie Noord-Holland een publicatie over erfgoed in de Omgevingswet op basis van interviews met deskundigen en literatuur die op dat moment beschikbaar was. Om die publicatie up-to-date te houden en aan te vullen met *best-practices* en nieuwe inzichten organiseerde het Steunpunt een expertmeeting in samenwerking met de RCE te Amersfoort. Waar het artikel zich beperkt tot het 'omgevingswet-*proof*' maken van het huidige erfgoedbeleid, gaf de bijeenkomst ook een aanzet tot nadenken over erfgoedbeleid in de geest van de Omgevingswet.

### Experts

*Frank Altenburg (RCE), Gerda de Bruijn (RCE), Els Romeijn (RCE), Jorien Kranendijk (RCE, vm gem. Deventer), Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit), Karin Westerink (Federatie Grote Monumentengemeente, Gemeente Amsterdam), Ton Bossink (provincie Noord-Holland), Michael Braam-Scholten (provincie Noord-Holland), Sanne Ruys (provincie Noord-Holland), Marjorie Verhoek (Gemeente Zaanstad), Gerlof Kloosterman (Gemeente Heerhugowaard), Nancy Lambrechts (Gemeente Alkmaar), Bas Schout (SCHOUT nv&b), Nathalie Vossen (PRO-Erfgoed), Sarah Ros (Sarah Ros bestuursadvies), Marianne Visser (STAMU), Martin van Bleek (Gelders Genootschap), Anton Cruysheer (Landschap Erfgoed Utrecht), Jef Mühren (MOOI Noord-Holland), Yvette Burnier (NMF Erfgoedadvies), Monica Dütting (Steunpunt Monumenten & Archeologie Noord-Holland), Kim Zweerink (Steunpunt Monumenten & Archeologie Noord-Holland), Jeroen Zomer (Steunpunt Monumenten & Archeologie Noord-Holland), Marieke Berkens (architectuurhistoricus / verslag)*

## Werkdocument met resultaten

Frank Altenburg (RCE) trapte de expertmeeting af met een inleiding over erfgoed in de Omgevingswet. Daarna volgden vijf pitches + reflecties over de thema's: Dilemma's en uitdagingen rondom een sectorale vs. integrale aanpak, de omgeving van het monument, het dubbelbestemmen van waarde archeologie, het belang van narratieven in relatie tot participatie en dilemma's in de toekomstige kwaliteitsadvisering. Hieronder volgt per pitch beknopt verslag. Per thema definiëren we afsluitend een agenda: wat moeten we de komende periode nog nader onderzoeken als erfgoedsector?

### 1. Sectoraal vs. Integraal

#### **Omgevingswet en integraliteit: een kans of een bedreiging voor de erfgoedsector?**

*Inleidende presentatie Erfgoed in de Omgevingswet door Frank Altenburg (RCE)*

*Pitch: Ton Bossink (provincie Noord-Holland) / Referent: Gerda de Bruyn (RCE)*

De Omgevingswet noodt tot een veranderende wijze van werken: van sectoraal naar integraal. Wie integraal werkt, houdt vanuit de sectoren altijd rekenschap met hoe maatschappelijke ontwikkelingen op elkaar inwerken. Het vergt een houding waarbij altijd bekeken wordt wat er naast eigen sectorale opgaven nog meer speelt in een bepaald gebied. Dat heeft een aantal consequenties:

- We gaan van een toelatingsplanologie naar een uitnodigingsplanologie.
- We gaan naar een situatie waarin sprake is van meer algemene regels.
- Er is een verschuiving gaande van initiatief bij bevoegd gezag naar (niet-professionele) initiatiefnemers (participatie).

Deze veranderingen leiden tot een aantal uitdagingen / dilemma's rondom de volgende thema's:

1. Beschermen versus ontwikkelen
2. Flexibiliteit en rechtszekerheid

Aan de ene kant moet de omgevingsvisie dynamisch zijn - waarden veranderen immers in de tijd (bijvoorbeeld onze omgang met naoorlogse wijken) - maar tegelijkertijd wil je ook beschermen. Een mogelijke werkwijze daarvoor is het vastleggen van een overkoepelende voornemen in een planregel voor alle plannen, met doorverwijzing naar dynamische beleidsregels.

Valkuil daarbij is dat je alles met alles verbindt, en dat integraal werken noemt. Hoe kun je de samenhang van het geheel niet uit het oog verliezen, terwijl er ook veel verschillende belangen spelen? Wie draagt de verantwoordelijkheid voor verbinding in de opgave? En hoe laat je anderen aanhaken op jouw werkelijkheid? Integraal werken heeft daarnaast ook gevolgen voor het doen van onderzoek: hoe ga je onderzoeksvragen faseren?

#### **Aanbevelingen integrale werkwijze**

1. Ben erbij. Zoek aan overlegtafels de verbinding met andere vakgebieden.
2. Ben pragmatisch. Er zitten ook kostendragers onder opgaven vanuit andere domeinen die ten behoeve van kwaliteitsverbetering van erfgoed ingezet kunnen worden.

Sectoren zijn nodig om integrale processen te voeden. In het cirkeltje visie / plan / buitenplanse aanvraag is het van groot belang om de visie vanuit erfgoed sectoraal te voeden om aan het einde niet met lege handen te staan.

### **Hoe borg je kwaliteit / welke instrumenten heb je daarvoor?**

De omgevingsverordening is een stevig instrument. Maar aangegeven wordt dat zo'n verordening je niet ontslaat ook per woongebied visie te vormen. Daarbij blijkt het maken van een visiedocument niet altijd te passen bij het steeds dynamischer worden van de praktijk. Het is namelijk moeilijk om zo'n visie steeds opnieuw vast te stellen. Een mogelijke oplossing hiervoor is het opnemen van een meer algemene regel met beleidsregels in de omgevingsvisie. De beleidsregels kunnen gedurende het proces (door raadsleden) worden aangepast. Zo geef je dynamiek een plek in je werkproces.

### **Op de agenda**

1. Hoe organiseer je dat je vroeg aan tafel zit bij opgaven die een relatie hebben met erfgoed? Hoe zoek je aan overlegtafels de verbinding met andere vakgebieden? Hoe kies je bij tijdsdruk de opgaven waar je echt bij wilt zijn?
2. Hoe borg je kwaliteit / welke instrumenten heb je daarvoor? Wat blijkt goed te werken in de praktijk en wat niet en hoe delen we deze kennis?

**Blad  
4/8**

## **2. Omgeving van het Monument**

### **Wat kan de gemeente beschermen en op welke manier? Wat is er vastgelegd over de omgeving van het monument, en hoe verhoudt zich dat tot de vrijheid in het beschermen van delen van het monument?**

*Pitch: Martin van Bleek (Gelders Genootschap) / Referent: Bas Schout (SCHOUT rv&b)*

De centrale vraag bij dit thema - wat is er vastgelegd over de omgeving van het monument, en hoe verhoudt zich dat tot de vrijheid in het beschermen van delen van het monument? – is niet per se nieuw. In het kader van deze expertmeeting over de Omgevingswet is hij niettemin wederom urgent. Want de reikwijdte van een 'omgeving' is lastig vast te stellen. In de landen om ons heen pakken ze het trekken van grenzen steeds heel anders aan. Ter illustratie: in Engeland werkt men met een kaderstellend perceel, in Frankrijk trekt men een cirkel van 500 meter om een monument, in België definieert men een vrijwaringszone en in Duitsland is grens van een monument afhankelijk van het object. Het kiezen van een vaste werkwijze is bijna onmogelijk, gezien de enorme differentiatie aan omgevingen: je kunt een kerktoren in een landschap niet op eenzelfde wijze behandelen als een monumentale straatwand, villa of tuin.

### **Kansen en opgaven**

- De Omgevingswet biedt de kans monumenten te gebruiken om hun omgevingen ten goede te verbeteren. Daarbij kan de omliggende openbare ruimte als omgeving worden beschouwd.
- De openbare ruimte is een kwetsbaar gebied. Veel partijen richten de ogen op de openbare ruimte als mogelijke 'vindplaats' voor oplossingen rondom opgaven zoals de energietransitie of klimaatadaptatie. Maar wie draagt de verantwoordelijkheid de kwaliteit van de openbare ruimte te borgen? Maak openbare ruimte minder kwetsbaar door de waarde ervan vast te leggen. Zo zou je

de functie van openbare ruimte kunnen beschrijven om deze voorts te kunnen beschermen.

#### Aanbevelingen

- In plaats van de omgeving vooraf hard te begrenzen is het beter per ingreep te bezien hoe een omgeving af te bakenen. Beschermen is maatwerk. Dat vraagt om de juiste argumentatie achter het 'haakje' waaraan je de keuze van begrenzing ophangt.
- Dat leidt tot de aanbeveling de omgeving van het monument goed in de omgevingsvisie te verankeren. Dat kan door zones aan te wijzen waarbij sprake is van invloed op monumenten, bijvoorbeeld het opnemen van zichtlijnen als belangrijke waarde. Neem alleen een doelvoorschrift op, gekoppeld aan procesafspraken of gekoppeld aan een beschrijving van de omgeving. De beschrijving in de kernwaarden is van belang.

#### Op de agenda

1. Wat zijn *best-practices*? Door kennis te delen kunnen *best-practices* ook op andere cases getest worden.

**Blad  
5/8**

### 3. Stop met het dubbelbestemmen van waarde archeologie!

*Pitch: Nathalie Vossen (PRO-Erfgoed) / Referent: Nancy Lambrechts (Gemeente Alkmaar)*

Nathalie Vossen (PRO-Erfgoed) houdt een vurig pleidooi te stoppen met het dubbelbestemmen van de waarde archeologie. Want wat bestem je dan eigenlijk? Meestal helemaal niks. Het levert alleen kaarten op met heel veel kruisjes die wijzen op mogelijk te verwachten waarden. Daardoor leggen gebieden met archeologische verwachting een te grote claim op de ruimte. Een dubbelbestemming kent vaak te weinig specifieke bepalingen waardoor onduidelijk is wanneer wel of niet vergunning moet worden aangevraagd. Dat noodzaakt initiatiefnemers van ontwikkelingen vervolgens tot het uitvoeren van vaak kostbare en tijdrovende onderzoeken. Hoe kunnen we mensen houvast / rechtszekerheid bieden? Hoe ga je om met de onderzoeksverplichting die vaak helemaal aan het einde van een proces zit? Hoe regel je de bescherming van archeologie de voorkant? Kortom: hoe expertise, tijd en geld efficiënter te benutten zonder de bescherming van archeologie uit het oog te verliezen?

#### Kansen en opgaven

- De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om vroeg in het proces archeologisch erfgoed te benoemen als een kernwaarde.

#### Aanbevelingen

- Maak een beter onderscheid tussen bekende en aantoonbaar te verwachten archeologische waarden.
- De aantoonbaar te verwachten waarden moeten gebaseerd zijn op expliciete kennis, zoals bodemkundige, archeologische en ruimtelijke informatie.

- De deskundigheid van gemeenten kan beter benut worden. Archeologen of andere gemeenteambtenaren weten vaak meer dan wat er op papier staat. Soms is het met bestaande kennis niet nodig een onderzoeksrapport te overleggen.
- Neem bij het doen van onderzoek als gemeente de leiding. Het vooraf maken van archeologische beleidskaarten voor (delen) van je gemeente kan helpen in het ontlasten van partijen die aan de slag willen gaan met een specifieke locatie. Deze beleidskaarten zouden elke vier jaar geactualiseerd kunnen worden.
- Bij ieder project van iedere omvang dient nagedacht te worden hoe de expertise van de archeoloog een plek te geven. Wederom: schuif als erfgoedsector vroeg aan bij opgaven.

### Dilemma

Niet iedereen is het ermee eens zonder meer coulanter om te gaan met dubbelbestemmen. Het risico bestaat dat je dan vanuit archeologie geen gesprekspartner meer bent bij ontwikkelingen. Ook valt vooraf niet alles dicht te timmeren. Zo kunnen waarden verschuiven in tijd. Zo is men bijvoorbeeld anders gaan kijken naar naoorlogse wijken of de beekdalen; van gebieden met een lage archeologische waarde naar gebieden die vanuit archeologisch oogpunt heel interessant zijn. Dit soort gebieden had je zonder regime niet gespaard.

**Blad  
6/8**

### Op de agenda

1. Onderzoek hoe archeologische kennis beter beschikbaar te maken voor initiatiefnemers. Ligt hier een kans voor het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO / het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving) als loket om archeologische kennis toegankelijker te maken?
4. **Het belang van verhaallijnen, narratieven in het landschap om gedragen kernkwaliteiten te formuleren**

### Wat kun je doen door middel van participatie, wat is een taak voor deskundigen?

*Pitch: Flip ten Cate (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit) / Referent: Gerlof Kloosterman (Gemeente Heerhugowaard)*

De Omgevingswet wordt ingevoerd in een context van een steeds mondiger wordende samenleving en een tijd waarin met steeds meer partijen – ook niet-professionals als burgers en bedrijven – aan ontwikkelingen wordt gewerkt. In het proces van kennisdelen en betrekken van partijen kan erfgoed een sleutelrol spelen. Erfgoed gaat over de schoonheid en de identiteit van plekken; bij uitstek zaken die bewoners, gebruikers en initiatiefnemers aanspreken.

Er wordt een aanpak gepresenteerd waarbij erfgoed wordt beschouwd als een laag in de lagenbenadering (voorbeeldcase: 'Narratief Stichtse Vecht,' een project van o.m. Bureau SteenhuisMeurs). Door het definiëren van trendlijnen kunnen lange lijnen getrokken worden van het verleden naar het nu. De trendlijnen zijn in deze aanpak belangrijker dan het erfgoedbehoud, dat gericht is op monumenten en minder op historische structuren.

Het maken van trendbreuken is daarbij niet meer ‘verboden’; je kan (en moet) ze (wel) beredeneerd maken.

Deze werkwijze is toekomstgericht, gebaseerd op waar we vandaan komen. Door met behulp van een narratief het verleden met de toekomst te verbinden, vallen te maken keuzes voor waardering van elementen voor een breed publiek logischer op hun plek. Daardoor kan draagvlak ontstaan voor ontwikkeling. Neem bijvoorbeeld de opgave van het Groene Hart met haar bodemdaling. Die opgave klinkt mogelijk voor een breder publiek in eerste instantie technisch en daardoor weinig aansprekend. Dat verandert wanneer de opgave in een breder perspectief wordt geplaatst: een narratief dat verhaalt over een landschap dat we kunnen zien als een heel vroeg energielandschap, waarbij de slootjes en de hekken belangrijke elementen vormen.

Ook is het goed te realiseren dat participatie meer is dan het formele moment. Erfgoed is het ‘desem’ van de samenleving; er moet naast het formele moment ook iets van passie bij komen.

#### **Aanbevelingen**

- Er bestaan verschillende vormen van participatie. Bekijk per opgave welke vorm het beste past. De rol van de expert is om objectief informatie te verschaffen.
- Regel een goed verwachtingsmanagement. Nu zijn mensen die op participatiebijeenkomsten komen vaak boos. Niet iedereen ziet het verschil tussen je mening geven en je zin krijgen.

#### **Op de agenda**

1. Ga het gesprek meer integraal met elkaar aan als erfgoedsector. Er bestaan namelijk nog steeds schotten tussen de disciplines archeologie, landschappen en monumenten. Wie het gesprek met de samenleving aan wil gaan, kan dat het beste samen doen met al zijn collega's erfgoed.
2. Onderzoek welke werkvormen er zijn voor participatie. Daarbij zijn belangrijke vragen: Hoe maakt je objectieve informatie transparant en toegankelijk? Denk na over hoe je de regie voert en waar je de verantwoordelijkheid neer legt. Hoe betrek je een brede groep mensen, want niet iedereen heeft het kapitaal om mee te praten.

## **5. Dilemma's in de toekomstige kwaliteitsadvisering**

### **Wat zijn bruikbare instrumenten op het gebied van de Omgevingskwaliteit?**

*Pitch: Jef Mühren (MOOI Noord-Holland) / Referent: Anton Cruysheer (Landschap Erfgoed Utrecht)*

De aandacht verschuift steeds meer van objecten naar hun betekenis. Daarnaast hebben erfgoedprofessionals te maken met steeds meer en diversere groepen betrokken partijen. Zo is er sprake van een groeiende burgerbetrokkenheid. Hoe krijgen we de initiatiefnemer, de omwonenden, de maatschappelijke organisaties, de deskundigen, de ontwerpers en de bestuurders op een constructieve manier aan tafel? De Omgevingswet geeft speelruimte voor nieuwe vormen van kwaliteitsadvisering, maar hoe vind je de wijze van adviseren die het beste past bij jouw gemeente?

MOOI Noord-Holland publiceerde in dit kader het pamflet 'Dilemma's bij de kwaliteitsadviesing. Wie adviseert over omgevingskwaliteit?' (september 2018) en benoemde daarin de volgende vijf dilemma's: 1. Advisering door deskundigen en/of maatschappelijke participatie? 2. Advisering als proces en/of als momentopname aan het eind? 3. Gemeentelijke adviescommissie en/of een andere constructie? 4. Advies over grote ingrijpende plannen en/of kleine dagelijkse ingrepen? 5. Regelen en/of anders kijken?

### Aanbevelingen

- Erfgoed is een domein dat dwars door de verschillende overheden – gemeente / provincie / rijk – aan de orde komt. Dat geeft kansen erfgoed als aanjager in te zetten van kwaliteitsbeleid.
- Gebruik de gemeentelijke adviescommissie (of een ander vehicle) als een integraal adviesorgaan en niet alleen voor rijksmonumenten. Het in het leven roepen van een bijzonder adviesorgaan is wettelijk mogelijk, maar beter kan de gemeentelijke adviescommissie breder en slimmer ingezet worden.
- Zorg voor advisering aan het begin van het proces, maar ook gedurende het proces.
- Deel kennis; zorg er met zijn allen voor dat niet iedere gemeente een eigen stelsel heeft.
- Begin kwaliteitsadviesing met het opnemen van procesregels.
- Ga op zoek naar mee-koppelende kansen door het mobiliseren van kennis en creativiteit.

**Blad  
8/8**

### Op de agenda

1. De hoe-vraag is belangrijk. Er is uitwerking nodig van de gestelde dilemma's. Ook de vraag hoe erfgoed in te zetten als een aanjager in het kwaliteitsbeleid verdient nadere uitwerking.
2. Verzamel ter kennisdeling dilemmavormige casestudies.