



Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen

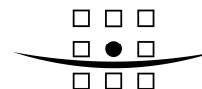
Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap
en Monumenten

9 december 2008

Definitief rapport

9T1225.A0

A COMPANY OF



ROYAL HASKONING

**HASKONING NEDERLAND B.V.
RUIMTELIJKE ONTWIKKELING**

Stationsplein 10
Postbus 165
8330 AD Steenwijk
+31 (0)521 53 46 00

info@steenwijk.royalhaskoning.com
www.royalhaskoning.com
Arnhem 09122561

Telefoon
Fax
E-mail
Internet
KvK

Documenttitel	Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen
Verkorte documenttitel	Evaluatie cultuurhistorie in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen
Status	Definitief rapport
Datum	9 december 2008
Projectnaam	Evaluatie cultuurhistorie in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen
Projectnummer	9T1225.A0
Opdrachtgever	Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten
Referentie	9T1225.A0/R002/GENS/Stee

Auteur(s) Ton Brouwer, Linda Bruin, Gerben Enserink, Bert Groffen, Diane Mereboer

Collegiale toets Tom Smit
Datum/paraaf
Vrijgegeven door Marjolein Pigge
Datum/paraaf

INHOUDSOPGAVE

	Blz.	
1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Context	1
1.3	Onderzoekskader	3
1.4	Leeswijzer	4
2	RUIMTELIJK KADER	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Rijksbeleid en wetgeving	7
2.3	Provinciaal beleid	17
3	INZICHT IN HET PROVINCIALE HANDELEN	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Belang van cultuurhistorie	33
3.3	Cultuurhistorie in het bestemmingsplanproces	35
3.4	Relatie met het Rijk	37
3.5	Nieuwe Wet ruimtelijke ordening	38
3.6	Conclusies	39
4	ANALYSE GEMEENTELIJKE PLANNEN	42
4.1	Inleiding	42
4.2	Aanwezigheid/afwezigheid relevante informatie	42
4.3	Opbouw van het hoofdstuk	42
4.4	Algemene gegevens	45
4.5	Cultuurhistorische paragraaf, beschreven waarden en beleidsparagraaf	47
4.6	Beschrijving cultuurhistorische waarden	51
4.7	Archeologie	55
4.8	Cultuurlandschappen	61
4.9	Gebouwde monumenten, beschermde stads - en dorpsgezichten	66
4.10	Werelderfgoederen	70
4.11	Betrokkenheid van RACM en andere instanties bij planvorming	73
4.12	Conclusies	75
5	INZICHT IN HET GEMEENTELIJK 'HANDELEN'	79
5.1	Inleiding	79
5.2	Belang van cultuurhistorie	79
5.3	Cultuurhistorie in het ruimtelijk planvormingsproces	81
5.4	Relatie met hogere overheden	82
5.5	Nieuwe Wet ruimtelijke ordening	84
5.6	Reflectie op de bevindingen uit de interviews	84
5.7	Conclusies	87
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	89
6.1	Inleiding	89
6.2	Conclusies	89
6.3	Aanbevelingen	101

Managementsamenvatting

In dit onderzoek is de doorwerking van cultuurhistorie in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen belicht. Aan de basis daarvan ligt het ruimtelijk kader, zoals dat door wetgeving en rijks- en provinciaal beleid wordt bepaald. Vanuit het rijk bieden de Nota Ruimte en de wetgeving (voor de onderzoeksperiode: Wet op de Ruimtelijke Ordening, Monumentenwet en Natuurbeschermingswet) een helder kader. Het provinciaal ruimtelijk kader (de streek- en omgevingsplannen) is, met uitzondering van de aandacht voor de voorlopige werelderfgoederen, op orde.

De doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen is redelijk, maar een aantal belangrijke kanttekeningen is op zijn plaats. Dat geldt in zijn algemeenheid voor een nog onvoldoende aanwezigheid van een cultuurhistorische paragraaf, alsmede de kwaliteit van de daarin beschreven cultuurhistorische waarden en het cultuurhistorisch relevant beleid. In het bijzonder geldt dit voor de doorwerking (beschrijving én bescherming) van de cultuurlandschappelijke waarden, waaronder met name de nationale landschappen en de werelderfgoederen (beide verplicht op grond van de Nota Ruimte). Mogelijk speelt de inwerkingtreding van de Nota Ruimte (begin 2006) in relatie tot de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007) hier een rol.

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 cultuurhistorisch aspect onvoldoende wordt bekeken en meegewogen (bijvoorbeeld het ontbreken van een deugdelijke cultuurhistorische paragraaf of het ontbreken van een deugdelijke afweging tussen cultuurhistorische en ander belangen), of waarin de rol en het belang van het cultuurhistorisch aspect in het uiteindelijke integrale oordeel geen of een onvoldoende doorslaggevende rol speelt.

Ook voor de doorvertaling van de gemeentelijke ruimtelijke plannen naar de uitvoeringspraktijk ligt er een belangrijke opgave. Dat geldt overigens ook voor de provincies. Blijvende aandacht voor de slag 'van beleid naar uitvoering' is noodzakelijk. De aanknopingspunten liggen er, de goede voorbeelden zijn er ook. De uitdaging is nu om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, een structurele plek te geven in de gebiedsontwikkelingen, waarin provincies en gemeenten een 'leidende' rol hebben.

De versterking van cultuurhistorie in de plannen en in de uitvoeringspraktijk vraagt om bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het ruimtelijk planproces en beschikbaarheid van kennis ('inhoud') en vaardigheden ('proces'). Hier ligt primair een opgave voor de gemeenten en provincies. De (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening is voor provincies en gemeenten een potentiële kans om cultuurhistorie 'op de kaart' te zetten. De vraag of deze potentie ook daadwerkelijk wordt verzilverd, is op dit moment nog onvoldoende helder en is volledig afhankelijk van de ambitie van de provinciale en gemeentelijke besturen. Pas als duidelijk is wat de provinciale en gemeentelijke ambities zijn, zal duidelijk worden of provincies en gemeenten met het 'nieuwe ruimtelijk kader' een stevige basis hebben voor de eigen uitvoeringspraktijk.

Gegeven de kanttekeningen uit dit onderzoek over de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, verdient het aanbeveling om de ondersteuning door de provincies van de gemeenten op dit punt te versterken, met name met betrekking tot het cultuurlandschap (waaronder de nationale landschappen) en de werelderf-

goederen. Uiteraard dient deze vraag beantwoord te worden vanuit de context van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

Deze aanbeveling kan ook worden geadresseerd aan de het rijk (VROM, LNV, OC&W, RACM), IPO en VNG: actief inzetten op het beschikbaar stellen van kennis over cultuurhistorie en de doorwerking daarvan in het ruimtelijk planproces, bevorderen van de 'positie' van cultuurhistorie in de nieuwe ruimtelijke kaders van provincies en gemeenten onder de Wet ruimtelijke ordening, bevorderen van de (bestuurlijke) aandacht en bewustwording bij gemeenten ten aanzien van de verplichte doorwerking van nationale landschappen en werelderfgoederen in de gemeentelijke ruimtelijke plannen en het faciliteren van gemeenten met een handreiking 'cultuurhistorie in bestemmingsplannen'.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de Nota Ruimte, de Nota Belvedere, de Archeologiebalans 2002 en de Werelderfgoed Conventie (zie verder paragraaf 1.2), wordt een appèl gedaan op de doorwerking van cultuurhistorie en werelderfgoederen in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen. Met dit appèl als aanleiding, bestaat de behoefte aan inzicht in de vraag hoe de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen op dit moment verloopt. Zijn de diverse beleidskaders (nationaal, provinciaal en lokaal) voldoende sturend, wat zien we daarvan concreet terug in de provinciale streekplannen, gemeentelijke bestemmingsplannen en buitenplanse vrijstellingen (artikel 19 WRO), welke rol speelt de provincie daarin als 'plantoetsers', staat de doorwerking op 'papier' voldoende garant voor de daadwerkelijke realisatie?

Ook in formele zin zijn er twee belangrijke aanleidingen voor dit onderzoek. Bij de behandeling van de sturingsfilosofie in de Rijksplanologische commissie (RPC) is afgesproken dat de nieuwe werkwijze gepaard gaat met een evaluatieprogramma. OC&W ziet het als zijn verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de evaluatie en monitoring van het onderdeel cultuurhistorie.

Tegen deze achtergrond is de centrale vraag van dit onderzoek in hoeverre behoud en bescherming van cultuurhistorische aspecten (archeologie, cultuurlandschappen, (beschermde) gebouwde monumenten en stads- en dorpsgezichten, werelderfgoederen) zijn verwerkt in het provinciale beleid en de gemeentelijke ruimtelijke plannen. Het provinciale omvat de streek- en omgevingsplannen en het (ruimtelijke relevant) provinciaal cultuurhistorisch beleid. Onder gemeentelijke ruimtelijke plannen worden in dit kader bestemmingsplannen en buitenplanse vrijstellingen (artikel 19 WRO) begrepen.

Het evaluatieonderzoek biedt een actueel overzicht van de stand van zaken. Dit houdt in dat voorliggend onderzoek zich richt op het behoud en de bescherming van cultuurhistorische aspecten onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals deze gold tot 1 juli 2008. Bovendien is de onderzoeksperiode (1 januari 2007 – 31 augustus 2007) gepositioneerd vóór de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz). Het onderzoek dient als 0-meting voor vervolgmetingen. In deze vervolgmetingen kunnen zo de effecten van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en de Wamz zichtbaar gemaakt worden.

1.2 Context

Sturingsfilosofie

Sinds 2005 wordt door het rijk gewerkt volgens de sturingsfilosofie 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Als gevolg daarvan neemt de betrokkenheid van het rijk bij het beleid en de planontwikkeling van andere overheden af. In deze visie speelt de provincie een belangrijke rol bij het bevorderen en het toetsen van de doorwerking van het rijks- en provinciaal beleid in gemeentelijke plannen.

Belvedere

Het cultuurhistorisch rijksbeleid streeft naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij rekening wordt gehouden met het cultureel erfgoed, zodat ook toekomstige generaties kunnen blijven genieten van de specifieke identiteit en schoonheid van hun woon-,

werk- en leefgebied. Om cultuurhistorie een volwaardige plek te geven binnen het afwegingskader van de ruimtelijke ordening, is een vroege inbreng van cultuurhistorie van groot belang, zodat expliciet gebruik gemaakt kan worden van de cultuurhistorische gegevens. Het motto daarbij is 'behoud door ontwikkeling' uit de Nota Belvedere.

Cuulturlandschap: nationale landschappen

Het Nederlandse cuulturlandschap is een essentieel onderdeel van ons cultureel erfgoed. In de Nota Ruimte heeft het Rijk daarom twintig nationale landschappen aangewezen¹ die grotendeels samenvallen met de Belvedere-gebieden. Met deze aanwijzing is het beleid dat is gericht op het behoud en de versterking van de meest waardevolle cuulturlandschappen versterkt.

Werelderfgoederen

Nederland kent gebieden en gebouwen die vanwege hun uitzonderlijke universele betekenis behoren tot het cultureel en/of natuurlijk erfgoed. Zes van deze sites zijn door UNESCO geplaatst op de lijst van werelderfgoederen: de Beemster, de Stelling van Amsterdam, Schokland, de molens van Kinderdijk en de gebouwen Rietveld Schröderhuis en het Woudagemaal. Naast de zes werelderfgoederen is er een aantal sites op een voorlopige lijst geplaatst. Op deze lijst staan sites die in aanmerking komen voor een voordracht voor de Werelderfgoedlijst. Nederland is op grond van de Werelderfgoed Conventie verplicht zich in te zetten voor de instandhouding van werelderfgoed op haar grondgebied. Op grond van de Nota Ruimte moeten de waarden van de werelderfgoederen, inclusief de voorlopige lijst, in bestemmingsplannen worden veiliggesteld.

Archeologie

"In Nederland is niet voldoende oppervlakte beschikbaar om aan alle wensen over het gebruik van de ruimte tegemoet te komen. Vandaar dat de overheid tracht te sturen in de ruimtelijke ontwikkelingen. Men stuurt vooral op het combineren van functies (zoals wonen en natuur), zodat tegemoet gekomen wordt aan de algemene wens om de omgeving herkenbaar en duurzaam te houden. Gebieden waar grote ontwikkelingen zullen plaatsvinden, zijn veelal rijk aan archeologische vindplaatsen of hebben een hoge archeologische verwachting. Daarmee zijn de ruimtelijke ontwikkelingen in de komende tien jaar van grote invloed op het bodemarchief. Er bestaat een grote kans dat archeologische monumenten en gebieden met een archeologische verwachtingswaarde in snel tempo door allerlei ruimtelijke ontwikkelingen zullen worden aangetast"².

Cuultuurhistorie kent verschillende 'verschijningsvormen'. In de Nota Belvedere wordt gesproken over "sporen, objecten en patronen/structuren die zichtbaar of niet zichtbaar, deel uitmaken van onze leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling". Voor dit onderzoek gaan we uit van het in de praktijk veelvuldig gehanteerde onderscheid tussen:

- Archeologie;
- Cuulturlandschap;
- Gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten;
- Werelderfgoederen.

¹ Groene Hart, Middag-Humsterland, Noordelijke Wouden, Hoekse Waard, Zuid-West Friesland, Drentsche Aa, IJsseldelta, Noord-Oost Twente, Graafschap, Achterhoek, Gelderse Poort, Veluwe, Rivierengebied, Laag-Holland, Zuid-West Zeeland, Groene Woud, Heuvelland, Arkenheem-Eemland, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam.

² Archeologiebalans 2002, Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (tegenwoordig RACM).

1.3 Onderzoekskader

Het kader van het onderzoek is door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM) gegeven in een projectvoorstel³, het doel en de onderzoeksvragen komen hier rechtstreeks uit voort.

Doel

Het doel van het onderzoek is driedelig:

1. Onderzoek naar de vraag of enerzijds de cultuurhistorische aspecten (archeologie, cultuurlandschappen, gebouwde monumenten- en beschermde stads- en dorpsgezichten) - en specifiek werelderfgoederen - beleidsmatig en juridisch zijn verankerd in gemeentelijke ruimtelijke plannen en provinciale plannen;
2. Onderzoek of er in de praktijk ook daadwerkelijk naar gehandeld wordt;
3. Onderzoek naar de vraag of bij de goedkeuring van bestemmingsplannen door de provincie wordt getoetst op cultuurhistorisch beleid en wetgeving.

Onderzoeksvragen

De doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre en op welke wijze zijn cultuurhistorie en werelderfgoedgebieden vastgelegd of verwerkt in streekplannen en gemeentelijke ruimtelijke plannen;
2. In hoeverre is hierbij sprake van een daadwerkelijke veiligstelling, welke waarden zijn hiermee beschermd, wat zijn de eventuele risicofactoren;
3. Welke rol speelt deze verankering in bestemmingsplannen bij concrete projecten en initiatieven;
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de toekomstige bescherming onder de Wro, waarbij zowel de instrumenten van de Wro in beschouwing worden genomen als eventuele overige instrumenten.

Met de bepaling van het doel en de onderzoeksvragen is het onderzoekskader afgebakend. De vertaling van het onderzoekskader naar het daadwerkelijke evaluatieonderzoek (onderzoeksmethode) valt uiteen in een kwantitatieve- en een kwalitatieve analyse.

Kwantitatieve analyse

De kwantitatieve analyse bestaat uit een analyse van nationale beleid- en wetgevingskaders, provinciale plannen, gemeentelijke bestemmingsplannen en vrijstellingsplannen als bedoeld in artikel 19 (lid 1 en 2) van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De kwantitatieve analyse geeft inzicht in de 'papierenen' doorwerking van cultuurhistorie.

Voor de kwantitatieve analyse zijn de volgende documenten geanalyseerd:

- Op rijksniveau: Nota Ruimte, Nota Belvedere, Agenda Vitaal Platteland, en relevante wetgeving;
- Op provinciaal niveau: per provincie in ieder geval het provinciale omgevingsplan of streekplan en voor zo ver aanwezig en relevant provinciale verordeningen, handreikingen ruimtelijke plannen en specifiek cultuurhistorisch beleid (in totaal 45 plannen evenredig verdeeld over de provincies);

³ Projectvoorstel 'Evaluatie cultuurhistorie in bestemmingsplannen' – Een onderzoek naar de stand van zaken van de doorwerking van cultuurhistorisch rijksbeleid en wetgeving in gemeentelijke plannen', RACM, november 2007.

- Op gemeentelijk niveau: een selectie van (vastgestelde) gemeentelijke bestemmingsplannen en vrijstellingsplannen artikel 19 WRO uit de onderzoekperiode 1 januari 2006 tot en met 31 augustus 2007 (in totaal 150 plannen, evenredig verdeeld per provincie). Deze periode houdt verband met de inwerkingtreding van de Wet op de archeologische monumentenzorg (1 september 2007). Alleen plannen die vóór de inwerkingtreding van deze laatste wet zijn vastgesteld, zijn dus meegenomen in het onderzoek.

De rijks- en provinciale beleidsdocumenten zijn beschreven en samengevat in fact-sheets, waarbij gekeken is naar:

- de doorwerking van het nationale beleid naar het provinciale beleid;
- de toevoegde waarde van het provinciale beleid ten opzichte van het landelijk beleid;
- en de 'sturingskracht' richting beleid en plannen op lokaal niveau.

De gemeentelijke plannen zijn gescreend en verwerkt in een database.

Kwalitatieve analyse

Daar waar in de kwantitatieve analyse de 'papieren' doorwerking is geanalyseerd, is de kwalitatieve analyse juist gericht op 'het handelen'. De kwalitatieve analyse maakt onderscheid tussen het provinciale en het gemeentelijke handelen.

De kwalitatieve analyse is gebaseerd op interviews met medewerkers van de afdelingen ruimtelijke plannen en cultuurhistorie bij alle provincies. Aan de volgende punten is in deze gesprekken aandacht besteed:

- bestuurlijke prioriteit voor cultuurhistorie in ruimtelijke plannen;
- de rol van cultuurhistorie in het ruimtelijk planvormingsproces. Deze rol is te onderscheiden in proces, kennis en capaciteit;
- aard van de doorwerking: conserverend of ontwikkelend (rol van het Belvedere gedachtegoed);
- prioriteit voor cultuurhistorie bij de toetsing van gemeentelijke plannen (provincies) en de handhaving van bestemmingsplannen (gemeenten);
- de doorwerking van cultuurhistorie in concrete uitvoeringstrajecten.

Om inzicht te krijgen in het gemeentelijke handelen zouden in eerste instantie twee regionale bijeenkomsten worden georganiseerd met een selectie van gemeenten. Omdat hiervoor te weinig aanmeldingen waren, is hiervan afgezien en is gekozen voor een alternatieve aanpak. Met een selectie van twee gemeenten per provincie zijn telefonische interviews gehouden, met vergelijkbare vragen als voor de provinciale interviews zijn gehanteerd. Deze gemeenten zijn geselecteerd op basis van de lijst van gemeenten waarvan plannen zijn geanalyseerd bij de kwantitatieve analyse. De interviews geven inzicht in het gemeentelijk handelen ten aanzien van cultuurhistorie.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft het rijks- en provinciaal ruimtelijk kader dat de basis vormt voor de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen. In hoofdstuk 3 wordt het provinciaal handelen belicht: het 'eigen provinciaal handelen én de sturing op en de stimulering van de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen.

De hoofdstukken 4 en 5 staan de gemeenten centraal. In hoofdstuk 4 gezien vanuit de plananalyse, en in hoofdstuk 5 vanuit het gemeentelijk handelen (gemeentelijke plannen en uitvoering).

Alle hoofdstukken worden (in 'kaders') afgesloten met de belangrijkste bevindingen en conclusies.

In hoofdstuk 6 worden, als samenvatting, de belangrijkste conclusies op een rij gezet en worden aanbevelingen gedaan.

2 RUIMTELIJK KADER

2.1 Inleiding

Het ruimtelijk kader voor de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen wordt enerzijds bepaald door wetgeving en rijksbeleid, anderzijds door provinciaal beleid. Dit hoofdstuk geeft een beeld van dit ruimtelijk kader.

Om dit ruimtelijk kader te kunnen plaatsen in het perspectief van de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007), zijn de relevante onderdelen hiervan in onderstaand kader gedateerd.

Rijksbeleid

- Nota Belvedere: 1999
- Nota Ruimte: (begin) 2006
- Agenda Vitaal Platteland: 2004

Wetgeving

- Wet op de Ruimtelijke Ordening: 1965 (- 30 juni 2008)
- Monumentenwet: 1988
- Verdrag van Malta: 1992
- Natuurbeschermingswet: 1998
- Wet op de archeologische monumentenzorg: 1 september 2007
- Wet ruimtelijke ordening: 1 juli 2008

Provinciaal beleid

- divers, zie paragraaf 2.3

Uit deze 'tijdlijn' kan met het oog op de onderzoeksperiode verondersteld worden dat gemeenten ten tijde van het opstellen van de betreffende ruimtelijke plannen op de hoogte waren van de diverse onderdelen van het ruimtelijk kader en dat de doorwerking van de voor cultuurhistorie relevante kaders tot de gemeentelijke opgave behoorde. Voor de Nota Ruimte geldt dat strikt genomen niet helemaal (immers begin 2006 vastgesteld).

Voor de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) geldt dat zeker niet, maar dat is juist mede leidend geweest voor de bepaling van de onderzoeksperiode (en het mogelijk zichtbare effect van de Wamz in vervolgmetingen). Daarbij dient wel te worden aangetekend dat op verschillende wijzen in de voorgaande jaren is 'voorgesorteerd' op het gedachtegoed van deze wet. De basis daarvoor ligt in de Wet Ruimtelijke Ordening ('een goede ruimtelijke ordening' voor bestemmingsplannen en 'een goede ruimtelijke onderbouwing' voor vrijstellingsplannen) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb, 'het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af'). Met het Verdrag van Malta is voorts de noodzaak tot afweging (zie Awb) specifiek voor archeologie zichtbaar gemaakt. Door de toenmalige Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB, thans RACM) zijn de archeologische belangen concreet ingevuld met de Archeologische Monumentenkaart (AMK) en de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW). Ook heeft de ROB in het rapport 'Archeologie en

bestemmingsplannen⁴ geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Wamz, door aan te geven op welke wijze archeologische waarden in een bestemmingsplan kunnen worden verwerkt.

Ook de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (Wro) tenslotte valt buiten de 'scope' van de onderzoeksperiode; ook voor deze wet is het effect in vervolgmetingen interessant.

2.2 Rijksbeleid en wetgeving

2.2.1 Rijksbeleid

Nota Ruimte (2006)

De basis voor het ruimtelijke rijksbeleid ligt in de Nota Ruimte. Hoewel de nota een veel bredere scoop dan alleen cultuurhistorie kent, is cultuurhistorie een belangrijk aandachtspunt.

De Nota Ruimte bevat de visie van het Kabinet op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. De Nota Ruimte schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De nota ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling. Cultuurhistorie maakt deel uit van de generieke basiskwaliteit die in de Nota Ruimte is vastgelegd.

Met de Nota Ruimte is een belangrijk kader neergelegd voor de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen:

- Door de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (belangrijke verantwoordelijkheden voor provincies en gemeenten);
- Door de focus op een ontwikkelingsgerichte benadering (ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling);
- Door de benoeming van cultuurhistorie als basiskwaliteit die zal moeten doorwerken in plannen op provinciaal en lokaal niveau (cultuurhistorische paragraaf, voorschriften, plankaart);
- Door de bepaling dat de planologische bescherming van de werelderfgoederen (inclusief de voorlopige lijst) moet zijn geregeld in de streek- en bestemmingsplannen;
- Door het bestendigen van de benadering van 'behoud door ontwikkeling' uit de Nota Belvedere;
- Door de introductie van de nationale landschappen;
- Door de aankondiging van de integratie van het architectuur- en Belvedere-beleid in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur;
- En door de benoeming (in het uitvoeringsprogramma) van de nationale projecten Nieuwe Hollandse Waterlinie en De Limes.

Basiskwaliteit in de Nota Ruimte

In de Nota Ruimte is cultuurhistorie als basiskwaliteit benoemd, wat wil zeggen dat er zowel een wettelijke (Monumentenwet 1988) als inhoudelijk basiskwaliteit geldt voor alle gebieden in Nederland, ongeacht of deze gebieden nu wel of niet behoren tot de Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. De algemene basiskwaliteit is de ondergrens voor

⁴ Archeologie en bestemmingsplannen, Royal Haskoning, december 2003 (zie voor digitale versie van dit rapport www.archis.nl)

alle ruimtelijke plannen, dus datgene waar een ruimtelijk plan minimaal aan moet voldoen. De basiskwaliteit omvat de waarden die het rijk tenminste gegarandeerd wil zien en waarvoor het rijk een systeemverantwoordelijkheid behoudt. Voor de cultuurhistorie betekent dit dat in principe alle ruimtelijke plannen in Nederland een cultuurhistorische paragraaf zouden moeten bevatten, waaruit af te lezen is hoe de betreffende overheid beleidsmatig omgaat met haar cultuurhistorisch erfgoed, maar ook dat het beleid wordt vertaald naar voorschriften en plankaart.

Nationale landschappen in de Nota Ruimte

De Nota Ruimte wijst 20 nationale landschappen aan en geeft de globale begrenzing ervan weer (PKB-kaart 7). Het Groene Hart is precies begrensd (PKB-kaart 9). Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten worden in de nationale landschappen behouden, beheerd en versterkt, waarbij de toeristisch-recreatieve betekenis moet toenemen. In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt ('ja, mits-regime'). Provincies nemen op basis van de globale begrenzing op PKB-kaart 7 een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen op in hun streekplannen en werken daarin de per nationaal landschap benoemde kernkwaliteiten uit. Deze zijn leidend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het rijk zal het streekplan hierop toetsen⁵.

Werelderfgoederen in de Nota Ruimte

De rijksoverheid heeft de internationale verplichting om de bescherming van de werelderfgoederen in eigen land via bestaande instrumenten te realiseren. De benodigde bescherming en ontwikkeling van de gebieden (inclusief de gebieden op de voorlopige lijst) dient te worden gerealiseerd in streek- en bestemmingsplannen⁶.

Agenda Vitaal Platteland (2004)

Het platteland kan worden gezien als voorraadkamer van archeologie en cultuurhistorie. In de Agenda Vitaal Platteland is aangegeven dat een zorgvuldige combinatie van nieuwe impulsen met bestaande landschappelijke en cultuurhistorische waarden bijdraagt aan een vitaal en aantrekkelijk platteland. Uitgangspunten zijn een duurzaam beheer van het agrarisch cultuurlandschap en behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden.

De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland zijn sturend voor het landschapsbeleid. Daarin is onderscheid gemaakt in:

- Generiek landschapsbeleid voor heel Nederland: algemene kernkwaliteiten, waaronder de culturele kwaliteit (kenmerken met betrekking tot cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving);
- En aanvullend specifiek landschapsbeleid voor gebieden met bijzondere landschappelijke waarden (specifieke kernkwaliteiten), zoals de twintig Nationale Landschappen en de Reconstructiegebieden.

De daadwerkelijke integratie van doelen vindt plaats op gebiedsniveau. Overheden hebben hierbij de rol om gezamenlijk, met behoud van ieders verantwoordelijkheid, het zelforganiserend vermogen van het platteland beter te benutten en te stimuleren. Uitgangspunt is steeds: decentraal wat kan, centraal wat moet.

⁵ Nota Ruimte, paragraaf 3.4.3

⁶ Nota Ruimte, paragraaf 3.4.2

Nota Belvedere (1999)

In de Nota Belvedere geeft het Rijk haar visie op de wijze waarop met de cultuurhistorische kwaliteiten in de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland kan worden omgegaan. Uitgangspunt van de Nota Belvedere is cultuurhistorische waarden als volwaardig uitgangspunt te gebruiken in ruimtelijke ontwikkelingen. Het credo is: 'behoud door ontwikkeling'. Werken in de Belvedere-trant betekent voortbouwen op het aanwezige erfgoed (zichtbaar en onzichtbaar) als inspiratiebron voor nieuwe ontwikkelingen. Even belangrijk is dat volwaardige integratie van cultuurhistorie bijdraagt aan de identiteit en daarmee ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Het behoud en het benutten van het cultureel erfgoed voegt kwaliteit toe aan de culturele dimensie van de ruimtelijke inrichting. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is een ontwikkelingsgerichte benadering. Die invalshoek dient in het ruimtelijk beleid te worden bevorderd.

Hoofddoelstelling van de Nota Belvedere is dus de cultuurhistorische identiteit sterker richtinggevend te maken voor de inrichting van de ruimte. Ten aanzien van de doorwerking van het cultuurbeleid geeft de Nota Belvedere aan dat gemeenten, provincies, Rijk, maatschappelijke organisaties en burgers een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben voor het behoud en de ontwikkeling van het cultuurhistorisch erfgoed bij ruimtelijke ontwikkelingen. De uitvoering van het beleid dient waar mogelijk op decentraal (regionaal of lokaal) niveau te gebeuren en alleen waar nodig op rijksniveau. Voorbeeldprojecten zijn de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Limes. De Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft betrekking op een voormalige militaire verdedigingslinie die loopt van de voormalige Zuiderzee bij Muiden tot aan de Biesbosch. Limes is de grens van het voormalige Romeinse Rijk en loopt in Nederland van Katwijk naar Arnhem.

2.2.2 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, 1965)

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is binnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening het belangrijkste instrument. Het is het enige instrument dat voor overheid en burgers rechtstreeks bindende voorschriften geeft over toegelaten bebouwing en over toegelaten gebruik van grond en bebouwing. Met een bestemmingsplan kan de gemeenteraad bepalen welke inrichting en bebouwing en welk gebruik in het plangebied is toegestaan.

De regels in het bestemmingsplan worden gesteld vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening⁷. Onder het begrip goede ruimtelijke ordening valt onder meer de bescherming van cultuurhistorische waarden. Dit betekent dat bij de vaststelling en regulering van bestemmingsplannen de eventuele gevolgen voor cultuurhistorie moeten worden afgewogen.

Het bestemmingsplan behoeft de goedkeuring van Gedeputeerde Staten. Bij deze goedkeuring moeten gedeputeerde staten het streekplan (provinciaal beleid) en planologische kernbeslissingen (nationaal beleid) in acht nemen⁸. Tegen het besluit omtrent goedkeuring staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

⁷ Artikel 10, eerste lid, WRO

⁸ Artikel 4a, tiende lid, WRO

Buitenplanse vrijstelling (artikel 19 WRO)

De gemeenteraad (of B&W via delegatie) is bevoegd met een projectvrijstelling af te wijken van het bestemmingsplan voor het realiseren van een concreet bouwplan. De vrijstelling moet zijn voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, waaronder bij voorkeur een (inter)gemeentelijk structuurplan wordt verstaan. Voordat de vrijstelling mag worden verleend, moet Gedeputeerde Staten worden verzocht om een verklaring van geen bezwaar. De beslissing omtrent verlening van de buitenplanse vrijstelling staat open voor bezwaar en beroep. Tegen een uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.2.3 Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008)

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Deze wet vervangt de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en biedt een nieuw stelsel van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De wet onderscheidt enerzijds het beleidsdocument, waarin het ruimtelijke ontwikkelingsbeeld wordt beschreven, en anderzijds de wijze waarop de wettelijke bevoegdheden worden aangewend om dat beleid ook daadwerkelijk te realiseren. Bij de toedeling van bevoegdheden is de wetgever uitgegaan van het principe 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid': een overheidsniveau dat verantwoordelijk is voor een bepaald ruimtelijk beleid, moet ook de bevoegdheden hebben om dat waar te maken. Dit betekent dat rijk, provincies en gemeenten in de Wro in beginsel dezelfde wettelijke instrumenten hebben:

- voor de vastlegging van beleid: structuurvisies;
- voor de normstelling ten aanzien van het grondgebruik (wat is waar toegestaan/verboden): bestemmingsplannen/ inpassingsplannen;
- voor de realisatie: projectbesluit en coördinatiebevoegdheden.

Structuurvisie

De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van een bepaald gebied, alsmede de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijke beleid⁹. Een structuurvisie is alleen bindend voor het orgaan dat dit beleidsdocument opstelt. Strikt genomen betekent dit dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet verplicht is een provinciale of rijksstructuurvisie in acht te nemen. De intentie van de wetgever is echter dat de gemeenten kennis nemen van het beleid van andere overheden en dat, in goed overleg, laten doorwerken in hun eigen structuurvisie.

Bestemmingsplan

De Wro bevat de verplichting een bestemmingsplan elke tien jaar opnieuw vast te stellen¹⁰. Als niet aan deze verplichting wordt voldaan, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van leges¹¹. De procedure voor de vaststelling van het bestemmingsplan is door het schrappen van het provinciale goedkeuringstraject verkort van 58 weken naar 24 weken. De provinciale goedkeuring is vervangen door een toetsingsmoment in de bestemmingsplanprocedure zelf. Na bekendmaking van het ontwerpbestemmingsplan kunnen Gedeputeerde Staten of de Minister van VROM de gemeenteraad een zogenoemde reactieve aanwijzing geven, als het ontwerpplan onvoldoende aansluit bij dan wel onvoldoende rekening houdt met het provinciale respectievelijk het rijksbeleid¹².

⁹ Artikelen 2.1, 2.2 en 2.3, eerste lid, Wro

¹⁰ Artikel 3.1, tweede lid, Wro

¹¹ Artikel 3.1, vierde lid, Wro

¹² Artikel 3.8, zesde lid, Wro

Tegen de vaststelling van een bestemmingsplan kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Projectbesluit

Met de inwerkingtreding van de Wro is de mogelijkheid een buitenplanse vrijstelling van het bestemmingsplan (artikel 19 WRO-oud) te verkrijgen, vervallen. Ter verwezenlijking van een project kan volgens de Wro¹³ voorafgaand aan een bestemmingsplanwijziging wel een zogenoemd projectbesluit worden genomen. Een projectbesluit is vergelijkbaar met een buitenplanse vrijstelling.

De procedure voor de verkrijging van een projectbesluit is met het vervallen van het goedkeuringsvereiste voor bestemmingsplannen net zo lang als de procedure voor de vaststelling van een bestemmingsplan. B&W zijn verplicht binnen één jaar nadat een projectbesluit onherroepelijk is geworden, een ontwerpbestemmingsplan ter inzage te leggen waarin het projectbesluit is verwerkt¹⁴. Als niet aan deze verplichting wordt voldaan, wordt de bevoegdheid tot het invorderen van leges opgeschort of komt deze zelfs te vervallen¹⁵.

Tegen een projectbesluit moet eerst beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Daarna kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen een bestemmingsplan dat zijn grondslag vindt in een projectbesluit, kunnen niet opnieuw zienswijzen worden ingediend¹⁶.

Algemene regels

Ter verwezenlijking van de provinciale respectievelijk nationale belangen kunnen provincies en rijk algemene regels stellen (in een provinciale verordening respectievelijk in een AMvB) over de inhoud van bestemmingsplannen¹⁷. Met het stellen van algemene regels wordt bereikt dat provinciale respectievelijk nationale belangen doorwerken tot op gemeentelijk niveau. Bij het opstellen van bestemmingsplannen moet de gemeente zich houden aan deze algemene regels¹⁸. Onder verwijzing naar deze algemene regels kunnen derden (burgers/ belangengroepen) zich er bij de rechter op beroepen dat een bestemmingsplan in strijd is met provinciale respectievelijk nationale belangen. Naar verwachting zullen de nationale landschappen en de werelderfgoederen worden opgenomen in de AMvB Ruimte¹⁹.

2.2.4 Wet op de archeologische monumentenzorg (1 september 2007)

Op 1 september 2007 is de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) in werking getreden. Deze wet is gericht op de implementatie van het Europees verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Verdrag van Malta) en voorziet

¹³ Artikel 3.10, eerste lid, Wro

¹⁴ Artikel 3.13, eerste lid, Wro

¹⁵ Artikel 3.13, vierde lid, Wro

¹⁶ Artikel 3.14 Wro

¹⁷ Artikelen 4.1 en 4.3, eerste lid, Wro

¹⁸ Artikelen 4.1 en 4.3, tweede lid, Wro

¹⁹ Onder de Wro zal deze doorwerking moeten worden geregeld door het opnemen van de nationale landschappen en de werelderfgoederen (voorzover niet aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht) in de AMvB Ruimte. In de realisatieparagraaf nationaal ruimtelijk beleid, VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie, juni 2008, p. 50/52 (zie voor digitale versie van dit rapport www.vrom.nl), is deze wijze van doorwerking ook aangekondigd.

in een wijziging van de Monumentenwet 1988, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer en de Woningwet.

Een belangrijk uitgangspunt van het verdrag is dat het archeologisch erfgoed zoveel mogelijk in de bodem (in situ) bewaard blijft. Alleen als het ongestoord bewaard blijven van de archeologische resten in de bodem niet mogelijk is, moet de in de bodem aanwezige informatie door middel van opgravingen worden veiliggesteld. Een ander belangrijk uitgangspunt van het verdrag is de integratie van archeologie en ruimtelijke ordening. Bij het ontwikkelen van ruimtelijk beleid moet het belang bij behoud van archeologische waarden vanaf het begin onderdeel zijn van de besluitvorming.

In de wet is expliciet vastgelegd dat bij vaststelling van een bestemmingsplan rekening moet worden gehouden met aanwezige en te verwachten monumenten. Dat betekent dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet alleen rekening moet worden gehouden met bekende monumenten, maar ook met de omstandigheid dat in bepaalde terreinen nog archeologische resten in de bodem kunnen worden aangetroffen. De wet heeft in zoverre een ruimer toepassingsbereik dan de Monumentenwet 1988 (deze wet beschermt alleen aangewezen monumenten).

Het bestemmingsplan biedt verschillende mogelijkheden om (verwachte) archeologische waarden te beschermen. Het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad om na zorgvuldig onderzoek te bepalen waar welke bestemming moet worden toegekend en in hoeverre de (verwachte) archeologische waarden zullen worden beschermd. De gemeenteraad kan andere belangen laten prevaleren boven het belang bij bescherming van de archeologische waarden. Aan de motivering om andere belangen te laten prevaleren, zullen zwaardere eisen worden gesteld, naarmate het belang bij bescherming van de archeologische waarden groter is. Dit is onder meer zichtbaar in jurisprudentie (bijvoorbeeld Coevorden en Tiel), waaruit blijkt dat gemeenten (zelfs al in het 'pre-Malta-tijdperk) de te verwachten waarden in het bestemmingsplan moeten veiligstellen. Voor een beschrijving van de wijze waarop archeologische waarden in een bestemmingsplan kunnen worden verwerkt, kan worden verwezen naar het in opdracht van de (voormalige) Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek opgestelde rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'²⁰.

De wet geeft Provinciale Staten de mogelijkheid gebieden die (naar verwachting) archeologisch waardevol zijn, aan te wijzen als archeologische attentiegebieden (zie artikel 44 Monumentenwet 1988). Van deze mogelijkheid mag alleen gebruik worden gemaakt als geldende bestemmingsplannen uit een oogpunt van archeologische monumentenzorg onvoldoende bescherming bieden. De gemeenteraad is verplicht bestemmingsplannen binnen het aangewezen gebied aan te passen.

2.2.5 Monumentenwet 1988

De Monumentenwet 1988 regelt de bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten²¹. Onder beschermde monumenten vallen zowel gebouwde monumenten als archeologische monumenten²².

²⁰ Archeologie en bestemmingsplannen, Royal Haskoning, december 2003 (zie voor digitale versie van dit rapport www.archis.nl)

²¹ Volgens artikel 1, aanhef en onder f, van de Monumentenwet 1988 wordt onder stads- en dorpsgezichten verstaan groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun

Monumenten

Het is verboden beschermde monumenten te beschadigen of te vernielen²³. De aanwijzing van een monument als beschermd rijksmonument betekent niet dat de eigenaar er niets aan mag veranderen. Voor het wijzigen, afbreken of verwijderen van een monument is alleen een vergunning nodig²⁴.

De Monumentenwet 1988 regelt alleen de bescherming van rijksmonumenten. Naast dit beschermingsregime bestaat het beschermingsregime van gemeenten en provincies. Gemeenten en provincies kunnen op grond van hun eigen monumentenverordening zelfstandig bescherming bieden aan individuele monumenten en stads- en dorpsgezichten.

Onder gebouwde monumenten vallen onder meer ook de werelderfgoederen die bestaan uit gebouwen (Rietveld Schröderhuis en het Woudagemaal).

Stads- en dorpsgezichten

De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn bevoegd stads- en dorpsgezichten aan te wijzen als beschermd stads- en dorpsgezicht²⁵. De gemeenteraad is verplicht een bestemmingsplan vast te stellen dat voorziet in de bescherming van een beschermd stads- of dorpsgezicht²⁶. Het is verboden bouwwerken binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht zonder of in afwijking van een vergunning geheel of gedeeltelijk te slopen²⁷.

Werelderfgoed 'Molens van Kinderdijk' is al aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht op grond van de Monumentenwet 1998. Voor 'Schokland' ligt dit in het verschiets.

2.2.6 Natuurbeschermingswet 1998

Landschapsgezichten

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gebieden buiten de bebouwde kom aan te wijzen als beschermd landschapsgezicht²⁸. Een dergelijke aanwijzing wordt gekoppeld aan een beschrijving van de kenmerken van het landschapsgezicht. Net als bij een beschermd stads- of dorpsgezicht heeft de aanwijzing tot gevolg dat de gemeenteraad ter bescherming van het beschermd landschapsgezicht een bestemmingsplan moet vaststellen dat voorziet in deze bescherming²⁹.

schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde en in welke groepen zich een of meer monumenten bevinden.

²² Artikel 1, aanhef en onder b en c, van de Monumentenwet 1988

²³ Artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988

²⁴ Artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988

²⁵ Artikel 35, eerste lid, van de Monumentenwet 1988

²⁶ Artikel 36, eerste lid, van de Monumentenwet 1988

²⁷ Artikel 37, eerste lid, van de Monumentenwet 1988

²⁸ Artikel 23, van de Natuurbeschermingswet 1998

²⁹ Artikel 26, van de Natuurbeschermingswet 1998

2.2.7 Conclusies rijksbeleid en wetgeving

Conclusies rijksbeleid en wetgeving

Met het oog op het inzicht in het ruimtelijk kader dat op rijksniveau van belang is voor de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen, kan (gekoppeld aan de onderzoeksperiode 1 januari 2006 - 31 augustus 2007!) het volgende geconcludeerd worden:

- De Nota Ruimte (planologische kernbeslissing) is het belangrijkste nationale beleidskader voor de sturing op het gebied van cultuurhistorie. Belangrijke elementen zijn:
 - o De sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (belangrijke verantwoordelijkheden voor provincies en gemeenten);
 - o De focus op een ontwikkelingsgerichte benadering (ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling);
 - o Het bestendigen van de benadering van 'behoud door ontwikkeling' uit de Nota Belvedere;
 - o De benoeming van cultuurhistorie als basiskwaliteit die zal moeten doorwerken in plannen op provinciaal en lokaal niveau (cultuurhistorische paragraaf, expliciete afweging cultuurhistorische waarden, doorwerking in voorschriften en plankaart);
 - o De bepaling dat de planologische bescherming van de werelderfgoederen moet zijn geregeld in de streek- en bestemmingsplannen;
 - o De introductie van de nationale landschappen;
 - o De aankondiging van de integratie van het architectuur- en Belvedere-beleid in het Actieprogramma Ruimte en Cultuur;
 - o De benoeming (in het uitvoeringsprogramma) van de nationale projecten Nieuwe Hollandse Waterlinie en De Limes;
- het wettelijk kader voor de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen wordt bepaald door de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Monumentenwet 1988 en de Natuurbeschermingswet 1998.

Uit het vorenstaande volgt dat voor de bescherming van cultuurhistorie in bestemmingsplannen het volgende onderscheid kan worden gemaakt. N.B.: gekoppeld aan de onderzoeksperiode zijn hierin de Wet op de archeologische monumentenzorg en de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening niet meegenomen.

Beschermde monumenten (Monumentenwet 1988 en monumentenverordeningen)

Rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten (gebouwde monumenten en archeologische monumenten) zijn in beginsel via het in de Monumentenwet 1988 of de (provinciale / gemeentelijke) monumentenverordening opgenomen vergunningenstelsel voldoende beschermd. Omdat nooit sprake mag zijn van een dubbele wettelijke bescherming, is bescherming in het bestemmingsplan dus niet aan de orde. Deze monumenten kunnen wel, als signaleringswaarde, voor de volledigheid worden beschreven in de toelichting en/of worden opgenomen op de kaart die hoort bij het bestemmingsplan, maar aan deze vermelding kan geen juridische betekenis worden toegekend.

Uiteraard mag een bestemmingsplan niet zonder meer ontwikkelingen mogelijk maken die strijdig zijn met een aanwijzing als beschermd monument.

Beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten (Monumentenwet 1988 en Natuurbeschermingswet 1998)

Beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten zijn weliswaar via de Monumentenwet 1988 respectievelijk de Natuurbeschermingswet 1998 beschermd, maar de wetgever heeft ervoor gekozen de daadwerkelijke bescherming via het bestemmingsplan te laten plaatsvinden. Dit

betekent dat voor deze gebieden een beschermingsregime moet worden opgenomen in het bestemmingsplan;

Deze bescherming kan via de doeleindenomschrijving aan een algemene bestemming³⁰ worden gekoppeld. Dit betekent dat beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten niet altijd als zodanig op de plankaart of in de planvoorschriften te herkennen zijn;

De toelichting bij een bestemmingsplan maakt juridisch geen deel uit van het bestemmingsplan, maar kan van grote betekenis zijn voor de uitleg van het plan en de planvoorschriften. In beginsel mag ervan worden uitgegaan dat in de plantoelichting (onder juridische planopzet) wordt uitgelegd op welke wijze het bestemmingsplan beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten beschermt.

Nationale landschappen en werelderfgoederen (Nota Ruimte)

Om het behoud van nationale landschappen en de werelderfgoederen (voor zover niet aangewezen als beschermd stads- of dorpsgezicht) te waarborgen, moet voor deze gebieden op basis van doorwerking van nationaal beleid (Nota Ruimte) een beschermingsregime worden opgenomen in het bestemmingsplan. Ook voor deze gebieden geldt dat de bescherming in het bestemmingsplan via de doeleindenomschrijving aan een algemene bestemming³¹ kan worden gekoppeld. Dit betekent dat nationale landschappen en werelderfgoederen niet altijd als zodanig op de plankaart of in de planvoorschriften te herkennen zijn. In beginsel mag ervan worden uitgegaan dat in de plantoelichting (onder juridische planopzet) wordt uitgelegd op welke wijze het bestemmingsplan nationale landschappen en werelderfgoederen beschermt.

Belvederegebieden (Wet op de Ruimtelijke Ordening, Algemene wet bestuursrecht, Nota Ruimte)

Bescherming van de Belvedere-gebieden (Nota Belvedere) via het bestemmingsplan is niet wettelijk verplicht. Wel moet voor deze gebieden (op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening³², de Algemene wet bestuursrecht³³ en de Nota Ruimte³⁴) het belang van deze waarden expliciet worden afgewogen tegen andere belangen. Dit is geen garantie voor bescherming, immers het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan.

Overigens vindt bescherming van (delen van) de Belvederegebieden wel plaats via de nationale landschappen of mogelijk, na afweging, op grond van 'overige cultuurlandschappelijke waarden'.

Overige archeologische gebieden (Wet op de Ruimtelijke Ordening, Algemene wet bestuursrecht, Nota Ruimte)

De overige archeologische gebieden hebben betrekking op gebieden, waarvan bekend is dat er archeologische resten aanwezig zijn, maar die niet zijn aangewezen als beschermd monument. Dit zijn de gebieden die terug te vinden zijn op de Archeologische Monumentenkaart (AMK) of in andere documenten, zoals de Cultuurhistorische Waardenkaart. Daarnaast gaat het om gebieden waar wordt aangenomen dat er archeologische resten aanwezig zijn. Dit zijn de gebieden die voorkomen op de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) of in andere documenten, zoals een gemeentelijke Archeologische Verwachtingskaart.

Voor deze gebieden moet (op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening³², de Algemene wet

³⁰ Daarbij kan worden gedacht aan een bestemming 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden – Alcn'

³¹ Daarbij kan worden gedacht aan een bestemming 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden – Alcn'

³² WRO: 'goede ruimtelijke ontwikkeling' (bestemmingsplannen) en 'goede ruimtelijke onderbouwing (vrijstellingsplannen).

bestuursecht³³ en de Nota Ruimte³⁴) het belang van deze archeologische waarden expliciet worden afgewogen tegen andere belangen. Dit is geen garantie voor bescherming, immers het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze archeologische waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan. Jurisprudentie (onder meer Coevorden en Tiel) laat zien dat deze motivatie zwaarwegend moet zijn en niet zonder meer wordt geaccepteerd.

Als bij het opstellen van een bestemmingsplan wordt besloten tot bescherming van deze gebieden, vindt deze bescherming in de praktijk veelal plaats door de aanwijzing van gebieden als 'Archeologisch waardevol gebied' (dubbelbestemming)³⁵. Deze gebieden zijn terug te vinden op de plankaart van een bestemmingsplan. In beginsel mag ervan worden uitgegaan dat in de plantoelichting wordt verantwoord op welke wijze rekening is gehouden met (verwachte) archeologische waarden;

Overige cultuurlandschappen (Wet op de Ruimtelijke Ordening, Algemene wet bestuursrecht, Nota Ruimte)

Dit zijn landschappen die niet zijn aangewezen als nationaal landschap, werelderfgoed of Belvedere-gebied, maar die wel cultuurhistorische waarden hebben.

Voor de overige cultuurlandschappen (bijvoorbeeld op grond van specifiek provinciaal of gemeentelijk beleid) geldt hetzelfde als voor de overige archeologische gebieden: voor deze gebieden moet (op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuurrecht en de Nota Ruimte) het belang van deze cultuurlandschappelijke waarden expliciet worden afgewogen tegen andere belangen. Dit is geen garantie voor bescherming, immers het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze cultuurlandschappelijke waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan. voor deze gebieden moet in beginsel in een bestemmingsplan een beschermingsregime worden opgenomen, tenzij andere belangen zwaarwegender worden geacht.

³³ Awb: 'afweging belangen'.

³⁴ Nota Ruimte: hierin is cultuurhistorie als basiskwaliteit benoemd; de basiskwaliteit dient expliciet te worden meegenomen in ruimtelijke afwegingen.

³⁵ Zie in dit kader de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen', Royal Haskoning, december 2003 (www.archis.nl)

2.3 Provinciaal beleid

2.3.1 Karakteristiek per provincie

Naast rijksbeleid en wetgeving is ook provinciaal beleid richtinggevend voor gemeenten, en vormt als zodanig een belangrijk onderdeel van het ruimtelijk kader, zoals dat in dit hoofdstuk wordt beschreven.

De analyse van het provinciale beleid, waaronder alle streek- en omgevingsplannen en specifiek cultuurhistorisch beleid, laat zien dat provincies het (ruimtelijk) beleid ten aanzien van cultuurhistorie en de sturing van en op gemeentelijke ruimtelijke plannen op verschillende wijze invullen. In deze paragraaf wordt per provincie een korte beschouwing gegeven op het beleid ten aanzien van ruimte en cultuurhistorie. Voor een nadere beschrijving van relevante en kenmerkende fragmenten uit de provinciale documenten wordt verwezen naar de factsheets in bijlage 1.

1. Fryslân

Cultuurhistorisch beleid

De provincie Fryslân heeft haar integrale cultuurhistorische beleid vastgelegd in de *Nota Erfgoed* (met een specifieke deelnota voor archeologie). Tevens beschikt de provincie over een cultuurhistorische kaart (CHK, met aandacht voor aardkunde, archeologie, historische geografie en bouwhistorie) en de FAMKE (Friese Archeologische Monumentenkaart Extra).

Ruimtelijk beleid

In het *Streekplan Fryslân 2007 - 2017* is uitgebreid aandacht voor alle aspecten van cultuurhistorie (archeologie, cultuurlandschap en gebouwde monumenten) onder het motto 'behoud door ontwikkeling'. Cultuurhistorie is niet weergegeven op de streekplankaart, maar is separaat opgenomen op een cultuurhistorische kaart.

- **archeologie:** uitgegaan wordt van het Verdrag van Malta;
- **cultuurlandschap:** de twee aanwezige nationale landschappen zijn in het streekplan begrensd en de kernkwaliteiten zijn beschreven;
- **gebouwde monumenten:** passend hergebruik van monumenten wordt gestimuleerd;
- **werelderfgoederen:** het werelderfgoed 'ir. D.F. Woudagemaal te Lemmer' is in het streekplan benoemd. Er is weliswaar geen specifiek beleid voor geformuleerd, maar het gemaal maakt wel deel uit van de cultuurhistorische waardenkaart (CHK) die een belangrijke onderlegger is voor alle (provinciale en gemeentelijke) ruimtelijke plannen. Het werelderfgoed op de voorlopige lijst, De Waddenzee, wordt niet als zodanig specifiek benoemd en maakt ook geen deel uit van de cultuurhistorische waardenkaart (CHK).

Doorwerking gemeenten

Een gezamenlijke aanpak staat in het streekplan centraal. Een bijlage bij het streekplan geeft een overzicht van de eigen taken op gebied van cultuurhistorie. Maar ook welke taken er voor gemeenten liggen:

- Op gemeentelijk niveau: cultuurhistorische waarden worden op juiste en herkenbare wijze betrokken in bestemmingsplannen, welstandsbeleid, beeldkwaliteitplannen, landschapsontwikkelingsplannen;

- Op provinciaal niveau: gemeentelijke bestemmingsplannen en provinciale plannen en besluiten (bijvoorbeeld ontgrondingen) worden getoetst op de wijze waarop rekening is gehouden met cultuurhistorische waarden.

In het streekplan is aangegeven dat gemeentelijke plannen en besluiten specifiek getoetst moeten worden op cultuurhistorie. Een archeologische paragraaf in gemeentelijke plannen is verplicht. Verwacht wordt ook dat gemeenten archeologisch beleid met bijbehorende instrumenten ontwikkelen. Ook ten aanzien van gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten wijst de provincie op het belang van het vastleggen van essentiële kenmerken in ruimtelijke plannen.

2. Groningen

Cultuurhistorisch beleid

De provincie Groningen heeft haar cultuurhistorische beleid in beperkte mate beschreven in de algemene *Cultuurnota 2005-2008*. Cultuurhistorie maakt onderdeel uit van culturele planologie, waarbij verbindingen worden gelegd met het landschap, architectuur en cultuurhistorie. De relatie tussen ruimte en cultuurhistorie beperkt zich tot de relatie met een goede ruimtelijke onderbouwing: bij het opstellen van een ruimtelijke onderbouwing (door gemeenten) moet bij de ruimtelijke effecten aandacht besteed worden aan cultuurhistorie.

De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK). Een cultuurhistorische hoofdstructuur is in ontwikkeling .

Ook in het *Actieplan Vitaal Platteland Centraal Groningen 2007- 2013* wordt aandacht gevraagd voor speciale gebiedskarakteristieken (landschap, cultuurhistorie) die bepalend zijn voor de identiteit van een gebied.

Ruimtelijk beleid

De cultuurhistorisch waardevolle gebieden van Groningen worden beschreven in *Provinciaal Omgevingsplan II Groningen 2006 - 2010*. Het cultuurhistorisch ruimtelijk beleid is gericht op archeologie en behoud, herstel en ontwikkeling van karakteristieke natuur- en landschapswaarden en -elementen.

- **archeologie:** ten aanzien van archeologie geldt het Verdrag van Malta als uitgangspunt; gemeenten en waterschappen worden gestimuleerd om te komen tot een (gemeente)grens overschrijdend archeologiebeleid, waarbij de provincie zorg draagt voor een optimale informatievoorziening;
- **cultuurlandschap:** het nationale landschap dient nog begrensd te worden in een uitvoeringsprogramma, waarbij ook de kernkwaliteiten beschreven worden. De begrenzing en beschrijving van kernkwaliteiten van het nationale landschap wordt vervolgens meegenomen in de integrale herziening van het omgevingsplan;
- **gebouwde monumenten:** gebouwde monumenten en stads- en dorpsgezichten worden wettelijk beschermd;
- **werelderfgoederen:** de provincie heeft geen werelderfgoederen. De Waddenzee en Middag-Humsterland zijn opgenomen in de tentatieve lijst, maar worden niet als zodanig beschreven.

Aangekondigd wordt dat in het nieuwe omgevingsplan de herziening van het monumentenbeleid op basis van wijzigingen van de Monumentenwet wordt doorgevoerd.

Doorwerking gemeenten

Basis voor de doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid wordt gevormd door de *Handreiking voor het opstellen en beoordelen van Gemeentelijke Ruimtelijke Plannen*. Daarin staat onder meer aangegeven dat bescherming van archeologie dient te worden gerealiseerd door het bestemmen van de archeologische waarden (doorgaans door middel van een 'nadere aanduiding' of een 'dubbelbestemming'). Bij in de Nota Belvedere benoemde waardevolle Groningse gebieden besteedt de provincie nadrukkelijk aandacht aan de inpassing in het landschap en de stijl waarin wordt gebouwd. Natuurlijke en cultuurhistorische kenmerken worden gehandhaafd en waar mogelijk hersteld en verder ontwikkeld.

3. Drenthe

Cultuurhistorisch beleid

Het cultuurhistorisch beleid is uitgebreid vastgelegd in de *Cultuurnota Drenthe*. Het belang van het cultureel erfgoed voor de provincie Drenthe wordt breed onderschreven. De provincie wil de cultuurhistorische rijkdom behouden en versterken. Het gaat daarbij niet alleen om authentieke landschappen en zichtbaar aanwezig cultuurhistorisch erfgoed en waardevolle gebouwen, maar ook de rijke geschiedenis en volkscultuur. Om dit te bereiken wordt de 'oude' objectgerichte sectorale benadering vervangen door een integrale gebiedsgerichte visie.

In de cultuurnota is aangegeven dat bij de toetsing en ontwikkeling van ruimtelijke plannen de cultuurhistorische waarden een belangrijke plaats inneemt. Deze waarden zijn in het provinciaal omgevingsplan opgenomen. Ook wordt een cultuurhistorische waardenkaart ontwikkeld.

In het *Meerjarig integraal projectplan cultureel erfgoed* is het beleid nader uitgewerkt:

1. Opstellen provinciale visie op ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen gebaseerd op cultuurhistorische kwaliteiten;
2. In beeld brengen cultuurhistorische waarden in Drenthe (CHW) en toepassen CHW in ruimtelijke planvorming;
3. Uitwerken meerjarig ontwikkelings- en uitvoeringsprogramma van projecten met financieringskader;
4. Benoemen provinciaal instrumentarium (formatie, overleg) voor stimuleren en realiseren meerjarenprogramma.

Ruimtelijk beleid

In het *Provinciaal Omgevingsplan II Drenthe 2004* is aangegeven dat het beleid zich richt op het handhaven van de oorspronkelijke functie. Wanneer dit niet mogelijk is, zal medewerking worden verleend aan een andere functie, mits het behoud van de cultuurhistorische waarde zo goed mogelijk is verzekerd.

- **archeologie:** de provincie handelt in de geest van het verdrag van Malta en de Monumentenwet, om een zorgvuldige omgang met het kwetsbare Drentse bodemarchief te bevorderen; gericht op behoud van waarden op de vindplaats;
- **cultuurlandschap:** er komt meer oog voor de context van het landschap; de kernkwaliteiten en begrenzing van het nationaal landschap zijn vastgelegd in een uitvoeringsprogramma;
- **gebouwde monumenten:** het provinciale beleid is gericht op de handhaving en waar mogelijk en zinvol, ook herstel en/of versterking van de nu nog aanwezige cultuurhistorische waarden en gebouwen. Gebouwde monumenten worden wettelijk beschermd. Voor beschermde stads- en

dorpsgezichten dient een gemeente een beschermend bestemmingsplan op te stellen dat door provincie of rijk wordt getoetst. De provincie stimuleert gemeenten om een eigen beleid te voeren voor gemeentelijk waardevolle bebouwing;

- **werelderfgoederen:** de provincie heeft geen werelderfgoederen binnen haar grenzen.

Doorwerking gemeenten

In het provinciaal omgevingsplan is een hoofdstuk opgenomen met betrekking tot landschap, cultuurhistorie en archeologie die, samen met een kaartbeeld de basis vormt voor de beoordeling van bestemmingsplannen.

De gemeenten spelen een grote rol in de uitvoering van het beleid dat vaak op lokaal niveau wordt bepaald. Ze stellen vaak eigen cultuurnota's op waarin cultuur en cultuurhistorie belangrijke elementen zijn. De provincie wil graag een rol als regisseur in het faciliteren van afstemming, kennis en inspiratie.

4. Flevoland

Cultuurhistorisch beleid

De provincie Flevoland heeft haar beleid beschreven in het *Cultuurbeleid provincie Flevoland 2005-2008* en in de *Nota archeologiebeleid*. Het (integrale) beleid is gericht op het behoud van Flevolandse karakteristieken door deze in te zetten als ruimtelijke kwaliteit ter versterking van nieuwe ontwikkelingen. Er wordt ingezet op het gebruik van het culturele erfgoed als inspiratiebron voor ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK). Een cultuurhistorische hoofdstructuur is in ontwikkeling.

In juni 2002 is de Nota Archeologiebeleid vastgesteld. Er is zowel een Archeologische monumentenkaart als een indicatieve Kaart Archeologische Waarden voor Flevoland. Beide kaarten zijn opgenomen in het omgevingsplan.

Ruimtelijk beleid

Het *Omgevingsplan Flevoland 2006 - 2015* besteedt veel aandacht aan cultuurhistorie. De Belvedere-gebieden, het nationaal landschap en werelderfgoed maken integraal deel uit van de cultuurhistorische en landschappelijke kern- en basiskwaliteiten van de provincie.

- **archeologie:** het archeologisch beleid is gericht op behoud en ontsluiting en hiermee in de lijn van het verdrag van Malta; de ontsluiting en integrale instandhouding van de archeologische waarden in Provinciaal Archeologische Kerngebieden (PArK'en) in samenhang met aardkundige en landschappelijke waarden is van groot belang; dat geldt ook voor de 'top-10 archeologische locaties';
- **cultuurlandschap:** de provincie wil de karakteristieken van de twee Belvedere-gebieden (Noordelijk Flevoland en het Swifterbantgebied) behouden door deze karakteristieken in te zetten als ruimtelijke kwaliteit ter versterking van nieuwe ontwikkelingen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten en basiskwaliteiten. Deze zijn op kaart aangegeven in het omgevingsplan. Ten aanzien van de kernkwaliteiten zal de provincie een actieve rol vervullen;
- **gebouwde monumenten:** op gebied van gebouwde monumenten voert de provincie, gezien het geringe aantal, de wettelijke taken uit;
- **werelderfgoederen:** Schokland is benoemd en planologisch beschermd als Provinciaal Archeologisch en Aardkundig Kerngebied. Voor het werelderfgoed (Schokland) is door

betrokkenen een gebiedsdocument ondertekend. De Noordoostpolder (verzoek provincie Flevoland, op verzoek van gemeente Noordoostpolder aangehouden), en Swifterbant - Visvijverweg / Noordertocht staan op de voorlopige werelderfgoedlijst maar worden niet als zodanig benoemd. De voorlopige werelderfgoederen maken wel integraal deel uit van de cultuurhistorische en landschappelijke kern- en basiskwaliteiten van de provincie.

Doorwerking gemeenten

De provincie verwacht van de gemeenten dat zij bij de besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen expliciet rekening houden met de cultuurhistorische en landschappelijke kern- en basiskwaliteiten en dat zij nieuwe ontwikkelingen zo goed mogelijk inpassen.

5. Overijssel

Cultuurhistorisch beleid

De provincie Overijssel heeft haar beleid beschreven in een algemene *Cultuurnota*, cultuurhistorisch beleid maakt vooral deel uit van het ruimtelijk beleid. De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK).

Ruimtelijk beleid

De provincie Overijssel richt in het *Streekplan 2000+* haar beleid ten aanzien van cultuurhistorie in algemene zin op het behoud c.q. de bescherming van de voor Overijssel unieke waarden. Tegelijkertijd wil de provincie nadrukkelijk ruimte bieden aan vernieuwing en ontwikkeling. Deze intenties zijn in lijn met het rijksbeleid zoals dat naar voren komt in de Nota Belvedere. Anders dan het Rijk werkt de provincie voor wat betreft de Belvedere-gebieden niet met een stapeling van waarden maar met een beleid op maat voor elk van de drie afzonderlijke onderdelen van het cultureel erfgoed (archeologie, historisch landschap en historische bebouwing).

- **archeologie:** uitgangspunt ten aanzin van archeologie is behoud van het archeologisch erfgoed in de bodem ter plekke;
- **cultuurlandschap:** bij planvorming en -uitvoering zal zoveel mogelijk rekening gehouden moeten worden met de waarden van de gebieden met karakteristieke openheid; de nationale landschappen in Overijssel zijn in gebiedsprogramma's begrensd en de kernkwaliteiten zijn beschreven;
- **gebouwde monumenten:** voor de bescherming en het beheer van gebouwen hanteert de provincie het instrumentarium van de Monumentenwet. De bescherming richt zich daarbij op de instandhouding van de gebouwde omgeving. Voor beschermde stads- en dorpsgezichten dient een adequaat beschermend bestemmingsplan te zijn;
- **werelderfgoederen:** Overijssel kent geen werelderfgoed.

Doorwerking gemeenten

Het streekplan biedt niet in alle gevallen een voldoende toetsingskader, daarom is de *Handleiding en beleidsregels inzake Wet en Besluit op de Ruimtelijke Ordening* opgesteld. In deze handleiding zijn beleidsregels opgenomen met een meer algemene strekking over de plansystematiek en technische aspecten van de bestemmingsplannen.

In gemeentelijke plannen wordt vanaf het begin van de planvorming rekening gehouden met cultuurhistorische waarden. Deze worden geïnventariseerd en het resultaat van de inventarisatie vastgelegd in de plantoelichting. Daarbij wordt duidelijk op welke wijze de bescherming van de cultuurhistorische is geregeld. Het gaat niet alleen om het behoud,

maar ook om het ontwikkelingsgericht omgaan met die waarden: cultuurhistorie als inspiratiebron voor het versterken van de ruimtelijke kwaliteit.

Voor een eerste oriëntatie dienen de Archeologische Monumentenkaart (inventarisatie van archeologische waarden) en de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (inventarisatie van archeologische verwachtingen) te worden geraadpleegd. Wanneer er volgens de Archeologische Monumentenkaart sprake is van archeologische terreinen van (zeer) hoge waarde ligt een aanlegvergunningstelsel in de rede. Terreinen van hoge archeologische waarden worden op de plankaart aangegeven en zijn bij voorkeur voorzien van een dubbelbestemming.

6. Gelderland

Cultuurhistorisch beleid

Het provinciaal integraal cultuurhistorisch beleid is vastgelegd in de *Nota Belvoir-2 en Vanuit een inzichtelijk verleden, archeologisch beleid*.

De missie van Belvoir 2 is 'streven naar een ontwikkelingsgericht cultuurhistorische beleid waarbij cultuurhistorische waarden als kernkwaliteiten een belangrijke impuls geven aan de kwaliteit van de leefomgeving'. Essentieel hierbij is dat de cultuurhistorische kwaliteiten *duurzaam* in stand worden gehouden. Met behulp van Belvoir 2 wil de provincie het cultuurhistorisch beleid gebiedsgericht aanpakken. De komende jaren is de blik gericht op de verschillende gebieden in Gelderland. Als uitgangspunt geldt dat de eigen cultuurhistorische identiteit van ieder gebied moet worden ontwikkeld, versterkt of hersteld. In de afgelopen periode is de het Gelders erfgoed geïnventariseerd en vastgelegd in de Gelderse cultuurhistorische waardenkaart.

Het archeologisch beleid is uitgewerkt aan de hand van een vijftal thema's: zichtbaarheid, integratie in planvorming, bijdrage aan de economie, duurzame instandhouding en vergroting besef en draagvlak.

Ruimtelijk beleid

Uitgangspunt voor het cultuurhistorisch beleid in het *Streekplan Gelderland 2005 - 2010* is 'behoud door ontwikkeling'. Omgaan met cultuurhistorische kwaliteiten houdt niet het bevriezen van ontwikkelingen in maar juist omgaan met ontwikkelingen.

De provincie heeft daarnaast een Streekplanuitwerking Nationale Landschappen. Het doel voor de Nationale Landschappen is om landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten te behouden, duurzaam te beheren en waar mogelijk te versterken.

- **archeologie:** ruimtelijke plannen en projecten die archeologische gegevens in de bodem kunnen aantasten moeten zoveel mogelijke rekening houden met archeologie (plannen Malta-proof);
- **cultuurlandschap:** waardevolle landschappen zijn gebieden met (inter)nationaal en provinciaal zeldzame of unieke landschapskwaliteiten van visuele, aardkundige en/of cultuurhistorische aard. Waardevolle open gebieden liggen in waardevolle landschappen en zijn onderdeel van groenblauwe raamwerk. Ruimtelijk beleid voor waardevolle landschappen: behouden en versterken van landschappelijke kernkwaliteiten. Met een 'ja, mits' benadering voor toevoeging van nieuwe bouwlocaties. Voor waardevolle open gebieden geldt de grootschalige openheid als belangrijkste kernkwaliteit. Ruimtelijke ingrepen die de openheid aantasten zijn

<p>niet toegestaan, voor overige ruimtelijke ingrepen in open gebied geldt 'nee, tenzij'. Waardevolle landschappen stemmen in hoge mate overeen met nationale landschappen uit Nota Ruimte;</p> <ul style="list-style-type: none"> - gebouwde monumenten: voor behoud van historische gebouwen/gebouwde omgeving is de Monumentenwet van kracht. Voor behoud van molens en molenbiotopen is de Gelderse Molenverordening van kracht; - werelderfgoederen: Gelderland kent geen werelderfgoed. De gedeeltelijk in Gelderland gelegen Nieuwe Hollands Waterlinie staat op de tentatieve lijst, maar wordt niet als voorlopig werelderfgoed beschreven.
--

Doorwerking gemeenten

De provincie werkt met accentverschillen in de plantoetsing (passief, achteraf) en planbegeleiding (actief, vooraf). Deze verschillen zijn als volgt schematisch geschetst:

	Planbegeleiding	Plantoetsing
'Groenblauw' raamwerk	Volledig, m.n. ontwikkelings- en vereveningsprojecten	Volledig, met name conserverende plannen
'Rood' raamwerk	Op hoofdlijnen, projecten van (boven)regionaal belang	Niet bij binnenstedelijke plannen
Multifunctioneel gebied	Beperkt; gericht op invulling van regionale kaders	Terughoudend, met name gericht op waardevolle landschappen

7. Utrecht

Cultuurhistorisch beleid

Utrecht heeft haar cultuurbeleid uit *Dat moet je breed zien, cultuurprogramma 2000-2005* uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Cultuurhistorische Hoofdstructuur*. De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK).

Ruimtelijk beleid

De beleidopgave van de provincie Utrecht in het *Streekplan Utrecht 2005-2015* ten aanzien van cultuurhistorie is het behouden van aardkundig en cultuurhistorisch waardevolle gebieden en objecten en de herkenbaarheid, zichtbaarheid, toegankelijkheid en functionaliteit daarvan vergroten.

In de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS) zijn historisch waardevolle structuren van bovenlokaal belang (grotendeels overeenkomend met Belvedere gebieden) vastgelegd. Ten aanzien van de CHS heeft de provincie prioriteiten uitgewerkt waarbij het onderscheid wordt gemaakt in 'veiligstellen' (in gemeentelijke bestemmingsplannen), 'eisen stellen' en 'actief versterken' (provinciale projecten).

Een streekplanuitwerking voor de nationale landschappen is in procedure.

<ul style="list-style-type: none"> - archeologie: voor archeologie is het uitgangspunt dat waar mogelijk het bodemarchief in de bodem behouden dient te worden; - cultuurlandschap: de provincie wil de landschappelijke kernkwaliteiten verder ontwikkelen en versterken en richtinggevend laten zijn bij de verdere ontwikkeling van de provincie. Specifiek voor de uitwerking van het nationaal landschap rond de Nieuwe Hollandse Waterlinie (tevens op de tentatieve lijst van het werelderfgoed) wordt de nadruk op cultuurhistorie gelegd met als uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling'. De linie dient ook

- planologisch verankerd te worden.
- **gebouwde monumenten:** de provincie stimuleert gemeenten een eigen beleid te voeren voor gemeentelijk waardevolle bebouwing;
 - **werelderfgoederen:** Op het Rietveld Schröderhuis wordt als werelderfgoed niet specifiek ingegaan. De Nieuwe Hollandse Waterlinie als werelderfgoed op de voorlopige lijst valt samen met de uitwerking van het nationaal landschap rond de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De nadruk ligt hier op cultuurhistorie onder het motto 'behoud door ontwikkeling'. Het werelderfgoed op de voorlopige lijst Bunnik - Vechten / De Burg wordt niet als zodanig beschreven.

Doorwerking gemeenten

De provincie stimuleert bij het uitwerken van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur en bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen de gemeenten om behoud en ontwikkeling van het cultureel erfgoed in hun plannen op te nemen. Ter bevordering van het inbedden van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen bestaat het stimuleringsinstrument 'cultuurhistorische effectrapportage' (CHER); daarbij worden de effecten van een ruimtelijke ingreep voor de cultuurhistorische waarden in beeld gebracht.

Voor de doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid naar de gemeenten is de *Handleiding bestemmingsplannen 2006* opgesteld. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied met de aanduiding 'veiligstellen' bevat bestemmingen en bestemmingsvoorschriften die het behoud van de cultuurhistorisch waardevolle structuren waarborgen. In gebieden met de aanduiding 'veilig stellen' zijn transformaties aanvaardbaar, mits de cultuurhistorisch waardevolle structuren behouden blijven. Grootschalige transformaties in gebieden met de aanduiding 'veiligstellen' zijn niet aanvaardbaar, tenzij er geen reëel alternatief voor de locatie is en de gekozen oplossing de cultuurhistorische waarde zo min mogelijk aantast. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een gebied met de aanduiding 'eisen stellen' bevat bestemmingen en bestemmingsvoorschriften gericht op het in standhouden van en het voortbouwen op de cultuurhistorische waarden.

8. Noord-Holland

Cultuurhistorisch beleid

De provincie Noord-Holland heeft haar integrale cultuurhistorisch beleid beschreven in het *Beleidskader Landschap en Cultuurhistorie*. De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK).

Bij het nadenken over toekomstige ontwikkelingen moet de cultuurhistorie als volwaardig aspect in de planvorming worden meegenomen. Daarbij is 'behoud door ontwikkeling' het leidend thema. In het beleid ten aanzien van landschap en cultuurhistorie zijn 'behoud', 'versterken' en 'ontwikkelen' regelmatig terugkerende begrippen. Het zijn begrippen die vaak tegenover elkaar worden geplaatst, waar ze naast elkaar worden bedoeld. In kwetsbare gebieden, waar de historische structuur nog gaaf aanwezig is, zal het accent meer liggen op 'behoud'. In gebieden waar de historische structuur ernstig is verwaterd en waar grootschalige ontwikkelingen op het gebied afkomen, zal het accent meer liggen op 'ontwikkeling'. Maar zoals gezegd zal ook in die gebieden 'behoud' een thema zijn, om de ontwikkelingsgeschiedenis te behouden.

Ruimtelijk beleid

De provincie Noord-Holland heeft in haar planologisch beleidskader 2004 - 2014 (betreft twee streekplannen voor noord en zuid) zoekgebieden aangewezen met extra aandacht voor aardkundige waarden en voor cultuurhistorisch waardevolle gebieden. In deze gebieden dient bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden te worden met de waarden. Daarnaast wijst de provincie ook zogenaamde uitsluitingsgebieden aan waar sprake is van bijzondere natuurlijke waarden en kenmerken of landschappelijke en cultuurhistorische waardevolle elementen en structuren die moeten worden beschermd, behouden en worden versterkt. Het gaat hier vooral om gebieden die bescherming genieten op grond van al bestaande wettelijke en beleidskaders.

De nationale landschappen zijn begrensd in een streekplanherziening. In nationale landschappen mag in beginsel maar zeer beperkte uitbreiding van stedelijk ruimtebeslag plaatsvinden. De Stelling van Amsterdam (werelderfgoed) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie (voorlopige lijst) vallen als (mogelijk) werelderfgoed ook samen met een nationaal landschap.

- **archeologie:** de beschermde structuren staan op de cultuurhistorische waardenkaart; daarnaast kent het streekplan zoekgebieden met extra aandacht voor aardkundige waarden;
- **cultuurlandschap:** de beschermde structuren staan op de cultuurhistorische waardenkaart; daarnaast kent het streekplan zoekgebieden met extra aandacht voor cultuurhistorisch waardevolle gebieden;
- **gebouwde monumenten:** de provincie heeft een uitgebreide provinciale monumentenlijst en houdt de mogelijkheden open archeologische monumenten aan te wijzen;
- **werelderfgoederen:** voor wat betreft Droogmakerij de Beemster en de Stelling van Amsterdam als werelderfgoed kan gesteld worden dat bescherming in het streekplan (met name Streekplan Noord-Holland Zuid) geregeld is, maar dat de condities en voorwaarden niet strikt geregeld zijn³⁶. De Nieuwe Hollandse Waterlinie, op de tentatieve lijst, valt samen met (de uitwerking van) een nationaal landschap. Voor het overige worden de voorlopige werelderfgoederen (Gouw en de Groetpolder, Waddenzee - West, historische centrum van Amsterdam, de voormalige Nazorgkolonie en Sanatorium 'Zonnestraal') alleen benoemd in specifiek cultuurhistorisch beleid.

Doorwerking gemeenten

Voor de doorwerking van het provinciaal beleid naar de gemeentelijke plannen beschikt de gemeente over een *Leidraad provinciaal ruimtelijk beleid*.

De Cultuurhistorische Waardenkaart geeft een overzicht van de aanwezige cultuurhistorische waarden. Er wordt van uit gegaan dat deze kaart als informatie- en inspiratiebron wordt gebruikt bij de belangenafweging in ruimtelijke planprocessen en daarmee fungeert als een belangrijk hulpmiddel voor gemeenten. De cultuurhistorische waarden moeten in een vroeg stadium van planontwikkeling worden geïnventariseerd, bij het ontwerp worden gebruikt en bij de vaststelling worden meegewogen.

Archeologisch waardevolle terreinen monumenten en andere elementen van cultuurhistorische waarde dienen in bestemmingsplannen te worden opgenomen en beschermd te worden.

³⁶ Zie: Een toekomst voor het werelderfgoed in Nederland, Lysias, 2008 (in opdracht van ministerie van OC&W).

9. Zuid-Holland

Cultuurhistorisch beleid

Zuid-Holland beschrijft in de *Voortgangsnotitie Culturele Planologie (2006)* de stand van zaken met betrekking tot de culturele planologie uit haar algemene *Cultuurplan 2005-2008: identiteit en Inspiratie*. Kenmerken van verschillende gebieden dienen meegenomen te worden in planvorming; cultuurhistorie als uitgangspunt voor planologie. Cultuurhistorie geen kostenpost maar een verrijking. Het belangrijkste basisinstrument is de cultuurhistorische hoofdstructuur. Daarnaast beschikt de provincie over een cultuurhistorische waardenkaart.

Ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleid van de provincie Zuid-Holland (betreft twee streekplannen) is gericht op de bescherming van waardevolle landschappen en structuren en het behoud van cultureel erfgoed in de vorm van belangrijke objecten of gebieden die kenmerkend zijn voor een bepaalde periode of gebeurtenis. De kernkwaliteiten van het Zuid-Hollandse landschap staan beschreven in de *Contourennota Levend Landschap*.

Het provinciaal beleid is gericht op het beschermen van cultureel erfgoed voor zo ver vastgelegd in de cultuurhistorische hoofdstructuur. Er ligt een opgave om cultuurhistorische en archeologische waarden richtinggevend te laten zijn voor de verdere ontwikkeling van een gebied; cultuurhistorie is geen kostenpost maar een verrijking. Cultureel erfgoed is belangrijke drager van de kwaliteit van de leefomgeving.

- **archeologie:** in het kader van het Verdrag van Malta en de komende herziening van de Monumentenwet worden archeologische attentiegebieden aangewezen;
- **cultuurlandschap:** de nationale landschappen zijn uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma;
- **gebouwde monumenten:** specifiek voor molens, waaronder ook het molencomplex van Kinderdijk als werelderfgoed, is een eigen cultuurhistorisch beschermingsbeleid door het beschermen van vrije windvang en zicht op de molens;
- **werelderfgoederen:** het Streekplan Zuid-Holland Zuid biedt planologische bescherming aan de Kinderdijk, maar gewezen wordt op een goede doorvertaling in de bestemmingsplannen voor een optimale planologische bescherming³⁷. De werelderfgoederen op de voorlopige lijst (Alblasserwaard - Oost, Voorburg - Park Arentsburg / Forum Hadriani, Van Nelle fabriek) worden niet als zodanig beschreven.

Doorwerking gemeenten

Archeologische waarden dienen beschermd te worden door een juridische regeling in een bestemmingsplan. Ook in de zogenaamde TOP-gebieden, Belvedere-gebieden, beschermde stads- en dorpsgezichten moet bescherming en versterking worden geregeld in het bestemmingsplan.

10. Zeeland

Cultuurhistorisch beleid

Basis voor het algemene provinciale cultuurhistorisch beleid wordt gevormd door de *Nota Cultuur Continu 2005 - 2008*. In *Cultuur Continu* staat de integrale benadering van

³⁷ Zie: Een toekomst voor het werelderfgoed in Nederland, Lysias, 2008 (in opdracht van ministerie van OC&W).

cultuur en de bijdrage die cultuur, in al haar verschijningsvormen, levert aan een duurzame Zeeuwse samenleving centraal.

Uitvoeringsnota's van de cultuurnota zijn er voor archeologie (*Uitwerking Archeologie 2006-2012*) en monumenten (*Uitwerking Cultuurhistorie en Monumenten 2007-2012*). De Uitwerking Archeologie stelt de volgende ambities centraal: behoud in situ, optimaliseren kennis voor beleid en ontsluiting archeologisch erfgoed.

De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK) en een cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS).

Ruimtelijk beleid

Het cultuurhistorisch beleid van de provincie Zeeland in het *Omgevingsplan Zeeland 2006-2012* is gericht op drie ontwikkelingsstrategieën: behoud cultuurhistorische relicten, behoud door ontwikkeling en versterken samenhang en herkenbaarheid van het cultuurhistorisch erfgoed als voorwaarde voor het inpassen van een nieuwe ontwikkeling.

- **archeologie:** alle terreinen die op de Archeologische Monumentenkaart zijn aangeduid als terrein met zeer hoge, hoge en archeologische waarden, dienen, evenals de kernen van archeologische waarden, op 1 januari een planologische bescherming te hebben;
- **cultuurlandschap:** voor het nationaal landschap wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. Ontwikkelingen ten aanzien van wonen en werken zijn mogelijk in een nationaal landschap mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt ('ja mits' benadering);
- **gebouwde monumenten:** de provincie meer aandacht besteden aan historische gebouwen omdat ze het gezicht en karakter bepalen van de leefomgeving. De instandhouding van deze panden geeft steeds meer problemen voortkomend uit de specifieke functie. De provincie stimuleert hergebruik van deze gebouwen en verleent hieraan planologische medewerking;
- **werelderfgoederen:** de provincie Zeeland heeft geen werelderfgoed.

Doorwerking gemeenten

De provinciale inspanningen richten zich onder andere op het behouden en beschermen van de meest waardevolle elementen en relicten door het bieden van een adequate planologische bescherming. De cultuurhistorische hoofdstructuur legt hiervoor de basis.

11. Noord-Brabant

Cultuurhistorisch beleid

Noord-Brabant heeft het algemene beleid uit de *Cultuurnota Weten, maken, beleven* uitgewerkt in de *Nota Monumenten 2004-2007: Van object naar project*.

De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK) en een cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS).

Ruimtelijk beleid

Het beleid van Noord-Brabant, het *Streekplan Noord Brabant 2002*, gaat uit van het respecteren van cultuurhistorische en andere landschappelijke waarden en ze te gebruiken als inspiratiebron voor de verhoging van de landschappelijke kwaliteit van het onbebouwde en bebouwde gebied. Beleid is gericht op behoud, bescherming, herstel en versterking van cultuurhistorische waarden met betrekking tot bouwkundig erfgoed,

historisch geografisch erfgoed en archeologisch erfgoed. Ditzelfde geldt voor aardkundige waarden/erfgoed.

In gebieden met een hoge en zeer hoge waardering op de cultuurhistorische waardenkaart zijn alleen ingrepen toelaatbaar die de historische functie en waarden voortzetten en herstellen.

- **archeologie:** voor archeologie is het uitgangspunt beschermen, daar waar het wordt aangetroffen. Het beleid is gesteld op het Verdrag van Malta;
- **cultuurlandschap:** het streekplan benoemt vijf cultuurhistorische landschapswaarden / gebieden. Het beleid richt zich op de versterking van de identiteit van deze gebieden en een evenwicht tussen behoud en vernieuwing van landschap. Het nationaal landschap Groene Woud is begrensd in een apart besluit, gericht op behoud en bescherming van (cultuur)historisch erfgoed;
- **werelderfgoederen:** in de provincie Noord-Brabant is een klein gedeelte gelegen van voorlopig werelderfgoed de Nieuwe Hollandse Waterlinie, maar wordt niet als voorlopig werelderfgoed beschreven.

Doorwerking gemeenten

Gemeenten moeten aantonen op welke manier er rekening is gehouden met landschappelijke en cultuurhistorische (landschaps)waarden. In 2002 is de cultuurhistorische waardenkaart opgesteld. In gebieden met een hoge en zeer hoge waardering zijn alleen ingrepen toelaatbaar die historische functie en waarden voortzetten en herstellen.

12. Limburg

Cultuurhistorisch beleid

De Limburgse *Nota Provinciaal Erfgoedbeleid* is in 2006 vastgesteld en vormt feitelijke een uitvoeringsprogramma voor cultuurhistorie. De provincie beschikt over een cultuurhistorische waardenkaart (CWK) en een cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS).

Ruimtelijk beleid

Het cultuurhistorisch beleid van de provincie Limburg in het *Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006* is gericht op behoud, ontwikkeling en beheer van aardkundige, cultuurhistorische en landschappelijke waarden in hun onderlinge samenhang. De provincie richt zich niet op geïsoleerde waarden maar meer op archeologische ensembles en archeologische waarden in hun landschappelijk omgeving. Limburg herbergt belangrijke waarden op het gebied van aardkunde, cultuurhistorie en landschap. Deze waarden zijn belangrijke dragers van de Limburgse identiteit: het lange termijngeheugen van Limburg.

- **archeologie:** ten aanzien van archeologie richt de provincie zich op het bewaren van waarden zoveel mogelijk in de bodem. De provincie richt zich niet op geïsoleerde waarden maar op archeologische ensembles en archeologische waarden in hun landschappelijk omgeving. De ambitie is om meer verantwoordelijkheden op het gebied van archeologie bij de gemeenten leggen. De visie sluit nauw aan bij de uitgangspunten van het verdrag van Malta, de nieuwe Monumentenwet en het nationale interim-beleid voor archeologie;
- **cultuurlandschap:** gestreefd wordt naar behoud, ontwikkeling en beheer van de kernkwaliteiten van het landschap. Het rijksbeleid voor het nationaal landschap Zuid-Limburg is uitgewerkt door de kernkwaliteiten te beschrijven en de begrenzing vast te leggen. De provincie hanteert een 'ja, mits' beleid voor het nationaal landschap. Voor borging van de kernkwaliteiten stimuleert de provincie de doorwerking van het beleid voor het nationaal

- landschap in ruimtelijke plannen;
- **gebouwde monumenten:** Het doel van de provincie is behoud, ontwikkeling en beheer van 'beschermd' historische bouwwerken die generaties lang steeds opnieuw zijn gewaardeerd vanwege hun intrinsieke culturele waarde, hun grote economisch-toeristische meerwaarde en hun bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit. De afleesbaarheid van de historische samenhang van het historische bouwwerk met het cultuurlandschap is daarbij uitgangspunt;
 - **werelderfgoederen:** de provincie Limburg kent geen werelderfgoederen.

Doorwerking gemeenten

Bij het opstellen van ruimtelijke plannen moet rekening gehouden worden met de hoofdlijnen van de jonge en oude landschappen en de aanwezige historische landschapselementen. De provincie beschikt hiertoe over de *Handreiking Ruimtelijke Ordening*.

2.3.2 De provinciale karakteristieken gebundeld

Provinciaal cultuurhistorisch beleid

Alle provincies beschikken over een cultuurhistorisch beleid, dat richtinggevend is voor gemeenten. Soms is dit beleid vervat in een algemene cultuurnota, zoals Groningen, Overijssel, Flevoland en Zuid-Holland. Soms in de vorm van een cultuurhistorische nota (bijvoorbeeld Fryslân, Drenthe, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Limburg) al dan niet met een specifieke uitwerking van bijvoorbeeld archeologie (bijvoorbeeld Flevoland en Zeeland) en/of monumentenzorg (bijvoorbeeld Zeeland en Noord-Brabant).

Het provinciaal cultuurhistorisch beleid heeft, op hoofdlijnen, veel met elkaar gemeen: breed opgezet (archeologie, cultuurlandschappen, gebouwde monumenten), integraal, met een belangrijke relatie naar het ruimtelijk domein en met directe verwijzing naar het Belvedere-beleid ('behoud door ontwikkeling').

Maar ook zijn er accentverschillen te zien. Zo legt Fryslân de nadruk op cultuurhistorie in de breedste zin van het woord, terwijl Flevoland het accent (logischerwijs) legt op archeologie. Drenthe wil haar beleid met toenemende mate richten op behoud van het totale cultuurhistorische erfgoed. Voor Utrecht ligt het accent bijvoorbeeld op de cultuurhistorische hoofdstructuur, terwijl Overijssel kiest voor beleid op maat voor elk van de drie afzonderlijke aspecten van het cultureel erfgoed (archeologie, historisch landschap en historische bebouwing). Andere provincies laten veelal de wettelijke kaders het beleid bepalen, vooral op het gebied van archeologie (Verdrag van Malta, Wet op de archeologische monumentenzorg) en gebouwde monumenten (Monumentenwet).

Alle provincies beschikken over een cultuurhistorische kartering. De meeste provincies, met uitzondering van Friesland en Groningen (beide zijn hiermee bezig), hebben deze kartering vertaald in een cultuurhistorische waardenkaart (CWK). Vijf provincies (Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) werken met een cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS), de provincies Groningen, Drenthe en Flevoland zijn daar mee bezig.

Voor een deel van de provincies is de cultuurhistorische kartering vooral een informatie- en inspiratiebron voor gemeenten. In andere provincies speelt de cultuurhistorische waardenkaart (als waarderingskader) en/of de cultuurhistorische hoofdstructuur (als richtinggevend kader) een rol in het streek- of omgevingsplan.

Provinciaal ruimtelijk beleid

De streek- en omgevingsplannen zijn als provinciaal beleidskader formeel richtinggevend voor bestemmingsplannen. In alle streek- en omgevingsplannen wordt aandacht besteed aan cultuurhistorie. In zijn algemeenheid én specifiek (archeologie, cultuurlandschap, gebouwde monumenten). Vaak wordt cultuurhistorie in relatie gebracht met ruimtelijke kwaliteit en identiteit. Vaak ook ontwikkelingsgericht (nieuwe sturingsfilosofie, behoud door ontwikkeling, ontwikkelingsplanologie, gebiedsontwikkeling).

De doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid naar gemeentelijke plannen komt in alle streek- en omgevingsplannen expliciet terug, ook in relatie tot cultuurhistorie. Onder meer wordt gewezen op de verplichting van een archeologische of cultuurhistorische paragraaf (Fryslân, Noord-Holland), het rekening houden met cultuurhistorische kern- en basiskwaliteiten (Flevoland, Overijssel), het uitwerken en hanteren van de Cultuurhistorische Hoofdstructuur en/of de Cultuurhistorische Waardenkaart (Utrecht, Noord-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Limburg), het toepassen van de cultuurhistorische effectrapportage (Utrecht), het veiligstellen van beschermde stads- en dorpsgezichten (Fryslân), het bestemmen van archeologische waarden op grond van de AMK en IKAW (Groningen, Overijssel, Zuid-Holland) en de inpassing van de Belvedere-gebieden (Groningen, Noord-Holland), Circa de helft van de provincies heeft dat vertaald in een handreiking bestemmingsplannen of plantoetsing (Groningen, Overijssel, Utrecht, Noord-Holland, Limburg).

Opvallend is dat de provincie Flevoland concrete beleidsbeslissingen in haar beleid heeft opgenomen ten aanzien van cultuurhistorie, specifiek op het gebied van archeologisch erfgoed, voor het overige zijn deze er niet.

Specifieke provinciale accenten (ten opzichte van het rijksbeleid) hebben met name betrekking op het cultuurlandschap. Daar liggen de mogelijkheden om regionale identiteiten te herkennen en te erkennen en deze door te vertalen in een gebiedsgerichte aanpak.

Beleid rondom archeologie en gebouwde monumenten kent minder provinciale accenten. Met de Wet op de archeologische monumentenzorg lijkt er weinig ruimte en behoefte aan een nadere provinciale invulling (met bijvoorbeeld het archeologisch beleid van de provincie Flevoland als uitzondering). Datzelfde geldt in feite voor de gebouwde monumenten en de beschermde stads- en dorpsgezichten, waar rijk en gemeenten aan zet zijn (met bijvoorbeeld de provinciale monumentenverordeningen van de provincies Drenthe, Noord-Holland, Zeeland en Zuid-Holland als uitzondering).

De datering en tijdshorizon van de diverse streek- en omgevingsplannen verschilt uiteraard. Dat heeft tot gevolg dat niet altijd recente (rijks-)ontwikkelingen al doorwerken in de bestudeerde documenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Wet op de archeologische monumentenzorg, maar zeker voor de doorwerking van de nationale landschappen in het provinciaal ruimtelijk beleid.

Nationale landschappen

Vrijwel alle provincies hebben de nationale landschappen begrensd, kernkwaliteiten nader beschreven en uitvoeringsprogramma's opgesteld³⁸. Opvallend is dat de provin-

³⁸Overigens blijkt dit voornamelijk uit de provinciale interviews; vanwege de 'datering' van de geanalyseerde streek- en omgevingsplannen, valt dit nog niet te herleiden uit de plannen.

cies zich over het algemeen wel aan de vanuit het rijk ‘opgelegde’ taak houden tot het uitwerken van de gebieden, maar dat geen van de provincies heeft besloten tot het nemen van een concrete beleidsbeslissing ten aanzien van het nationaal landschap.

Werelderfgoederen³⁹

Voor het provinciaal ruimtelijk beleid zijn de volgende provinciale ruimtelijke plannen van belang: Fryslân (Woudagemaal), Noord-Holland (droogmakerij de Beemster en de Stelling van Amsterdam), Utrecht (Rietveld Schröderhuis en een deel van de Stelling van Amsterdam), Zuid-Holland (Kinderdijk) en Flevoland (Schokland):

- Het werelderfgoed ‘ir. D.F. Woudagemaal te Lemmer’ is benoemd in het Streekplan van Fryslân. Er is weliswaar geen specifiek beleid voor geformuleerd, maar het gemaal maakt wel deel uit van de cultuurhistorische waardenkaart (CHK) die een belangrijke onderlegger is voor alle (provinciale en gemeentelijke) ruimtelijke plannen;
- Voor wat betreft Droogmakerij de Beemster en de Stelling van Amsterdam kan gesteld worden dat bescherming in het streekplan (met name Streekplan Noord-Holland Zuid) geregeld is, maar dat de condities en voorwaarden niet strikt geregeld zijn;
- Op het Rietveld Schröderhuis wordt in het Streekplan van Utrecht niet specifiek ingegaan;
- Het Streekplan Zuid-Holland Zuid biedt planologische bescherming aan de Kinderdijk, maar gewezen wordt op een goede doorvertaling in de bestemmingsplannen voor een optimale planologische bescherming;
- Met de aanwijzing van Schokland als Provinciaal Archeologisch en Aardkundig Kerngebied (PAK) in het omgevingsplan van Flevoland is dit werelderfgoed op provinciaal niveau voldoende planologisch beschermd.

Geconcludeerd kan worden dat de werelderfgoederen in het provinciaal ruimtelijk beleid planologisch redelijk goed is verankerd. Echt stevig is dat niet, aanvullende bescherming in de gemeentelijke bestemmingsplannen is nodig.

Voor de erfgoederen die op de voorlopige lijst staan, kan geconcludeerd worden dat in de streek- en omgevingsplannen weinig specifieke aandacht is voor die erfgoederen, althans in relatie tot hun status als mogelijk toekomstig werelderfgoed. Aandacht voor de monumenten op de voorlopige lijst is er wel indien het monument (tevens) deel uitmaakt van bijvoorbeeld een Belvedere-gebied of nationaal landschap.

³⁹ Mede gebaseerd op: Een toekomst voor het werelderfgoed in Nederland, Lysias, 2008 (in opdracht van ministerie van OC&W).

2.3.3 Conclusies provinciaal beleid

Conclusies provinciaal beleid

Met het oog op het inzicht in het ruimtelijk kader dat op provinciaal niveau van belang is voor de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen, kan het volgende worden geconcludeerd:

- Met de analyse van de provinciale beleidsplannen, zoals beschreven in deze paragraaf, kan in concluderende zin aangesloten worden op conclusies uit de *Evaluatie Belvedere, Cultuurhistorisch beleid binnen LNV en Ruimte met Karakter*⁴⁰: de provincies hebben het cultuurhistorisch en (cultuurhistorisch relevant) ruimtelijk beleid op orde;
- Belangrijke elementen ter onderbouwing van deze conclusie zijn:
 - o alle provincies beschikken over een provinciaal cultuurhistorische beleid: breed opgezet (archeologie, cultuurlandschappen, gebouwde monumenten), integraal, met een belangrijke link naar het ruimtelijk domein en met directe verwijzing naar Belvedere ('behoud door ontwikkeling');
 - o alle provincies beschikken over een cultuurhistorische kartering (CHK) en/of een cultuurhistorische waarderingskaart (CWK) of cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS); de CWK en CHS spelen ook een waarderende dan wel richtinggevende rol in het streek- of omgevingsplan;
 - o in de streek- en omgevingsplannen wordt cultuurhistorie breed opgevat (archeologie, cultuurlandschappen, gebouwde monumenten), gerelateerd aan identiteit en ruimtelijke kwaliteit, en ontwikkelingsgericht ingezet (cultuurhistorie als inspiratiebron voor ontwikkeling);
 - o het provinciaal ruimtelijk beleid is, aanvullend op het ruimtelijk kader van het rijk, minder specifiek op de aspecten archeologie, gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten; wel, en in toenemende mate, op het aspect cultuurlandschap;
 - o vrijwel alle provincies hebben de nationale landschappen begrensd, kernkwaliteiten beschreven en uitvoeringsprogramma's opgesteld;
 - o de aangewezen werelderfgoederen zijn redelijk goed verankerd in de provinciale streek- en omgevingsplannen; voor de werelderfgoederen op de voorlopige lijst is dit niet het geval; aandacht hiervoor is, mede op grond van de Nota Ruimte, vereist.

⁴⁰ De relatie tussen ruimte en cultuurhistorie is, recent, ook in andere trajecten onderzocht. In dit hoofdstuk is hiervan mede gebruik gemaakt:

- Evaluatie Belvedere, 'op na(ar) 2009, Royal Haskoning, 2008
- Cultuurhistorisch beleid binnen LNV na 2009, Alterra, 2008
- Ruimte met Karakter, Fons Asselbergs (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed), 2008

3 INZICHT IN HET PROVINCIALE HANDELEN

3.1 Inleiding

Na de beschrijving van het provinciaal beleid 'op papier' (paragraaf 2.3), volgt dit hoofdstuk een beeld van het provinciaal handelen. In februari 2008 zijn hiertoe alle provincies geïnterviewd. De gesprekspartners waren afkomstig vanuit verschillende disciplines, zoals ruimtelijke plannen, cultuurhistorie en archeologie. Het bleek niet altijd mogelijk om medewerkers van *alle* relevante disciplines aan tafel te krijgen.

In de gesprekken is een aantal thema's aan de orde gesteld: het belang van cultuurhistorie, de rol van cultuurhistorie in het ruimtelijke planvormingsproces, andere provinciale activiteiten en een doorkijk naar de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening. De algemene bevindingen zijn hieronder per thema uitgewerkt. De opzet voor de interviews, de lijst van geïnterviewde personen, alsmede de gespreksverslagen zijn opgenomen in de bijlagen 4, 5 en 6.

Ook in het ronde-tafel-gesprek (d.d. 18 september 2008) is uitgebreid stilgestaan bij het 'provinciaal handelen'.

3.2 Belang van cultuurhistorie

Cultuurhistorie verankerd in beleid

De meeste provincies benadrukken in het gesprek het belang van cultuurhistorie. Dit belang komt, naar zeggen, vooral tot uiting in de diverse beleidnota's, verordeningen, waardenkaarten, et cetera. De laatste jaren hebben provincies steeds meer en specifiek beleid ontwikkeld op het gebied van cultuurhistorie. Voorbeelden hiervan zijn ondermeer archeologische beleid, nota's over molenbiotopen en dijken.

Ook in de provinciale streek- en omgevingsplannen is cultuurhistorie verankerd, met aandacht voor bijvoorbeeld de nationale landschappen, de Nota Belvedere, ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorische hoofdstructuren.

Vrijwel alle provincies hebben in het beleid de nationale landschappen begrensd, kernkwaliteiten nader beschreven en uitvoeringsprogramma's opgesteld. Hierbij wijkt de begrenzing soms af van die van het Rijk. Ook de planologische bescherming van de zes werelderfgoederen is adequaat geregeld, zo is aangegeven in de gesprekken. Tevens is Kinderdijk beschermd als stads- en dorpsgezicht; voor Schokland ligt dit in het verschiep. Het beeld van de werelderfgoederen komt, met enige nuance, overeen met de bevindingen uit het Lysias-onderzoek (zie paragraaf 2.3). Voor de werelderfgoederen op de voorlopige lijst is in de streek- en omgevingsplannen (anders dan de status van die gebieden als Belvedere-gebied, nationaal landschap, beschermd monument of beschermd stads- en dorpsgezicht), geen of weinig specifieke aandacht.

Met deze bevindingen uit de interviews wordt het beeld uit paragraaf 2.3 over de provinciale beleidsplannen bevestigd.

Van objectgericht naar gebiedsgericht

Archeologie is en blijft belangrijk in het provinciaal beleid, maar is volgens vele provincies, met het Verdrag van Malta, de AMK/IKAW, het rapport "Archeologie en Bestemmingsplannen" en (later) de Wet op de archeologische monumentenzorg, in hoge mate

uitgekristalliseerd. Het kader is duidelijk, evenals het toetsingskader voor bestemmingsplannen. Eenzelfde beeld geldt in feite voor (archeologische) monumenten (waarvoor de provincies Drenthe, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland een eigen provinciale monumentenverordening hebben), mede ook door het wettelijk kader van de Monumentenwet 1988. Dit betekent overigens niet dat de provincies niet (meer) actief zijn ten aanzien van deze cultuurhistorische aspecten (objecten). Zo zetten vrijwel alle provincies in op instandhouding van (archeologische) monumenten door subsidies te verstrekken voor onderhoud en/of restauratie. Zuid-Holland maakt daarbij een heel specifieke keuze door alleen in te zetten op molens. Negen provincies kennen het instrument van het Cultuurfonds voor Monumenten.

Interessant in de gesprekken is de toenemende aandacht voor het cultuurlandschap. Dit komt mede voort uit de introductie in de Nota Ruimte van de nationale landschappen, maar ook uit de toenemende aandacht voor identiteit en ruimtelijke kwaliteit. De provincies zijn nog wel zoekende naar de wijze waarop ruimtelijke kwaliteiten in zijn algemeenheid en cultuurlandschappen (waaronder de nationale landschappen) in het bijzonder, beschermd kunnen worden. *Ruimte met Karakter*⁴¹ (advies en rapportage) onderschrijft dit in feite.

Van beleid naar uitvoering

In de provinciale plannen is veel aandacht voor Belvedere en 'behoud door ontwikkeling'. Ook uit de gesprekken en het ronde-tafel-gesprek spreekt een toenemend besef dat cultuurhistorie een kans is om kwaliteit te realiseren. Voor de provincies is hier met name een rol weggelegd in de 'grote gebiedsontwikkelingen' met een bovenlokaal belang, zoals bijvoorbeeld de reconstructiegebieden, Ruimte voor de Rivier-projecten en grote natuurprojecten. Ter illustratie worden diverse voorbeelden genoemd waar cultuurhistorie een belangrijke, ontwikkelingsgerichte rol speelt. Provincie Zuid-Holland participeert bijvoorbeeld in de concrete uitvoeringsprojecten Zuidplas, Merwerdezone en Kinderdijk. Provincie Zeeland noemt als voorbeeld de projecten Spaanse Linies en het landfront Vlissingen. Noord-Brabant benoemt de reconstructiegebieden. Overijssel het Ruimte voor de Rivier-project IJsselsprong. En in de provincie Limburg is cultuurhistorie een belangrijk uitgangspunt in het project Via Belgica en het project Landschapsvisie Zuid-Limburg.

Dit beeld sluit aan bij het rapport *Cultuurhistorisch beleid binnen LNV na 2009*⁴² (Alterra, 2008). In dit rapport wordt gesteld dat zich een mentaliteitsverandering heeft voorgedaan bij de verschillende provincies: "Cultuurhistorie is veel minder het blok aan het been van de RO hoek geworden. Er zijn, ook mede door de Belvedere-subsidieregeling voorbeeldprojecten opgestart die laten zien dat in de planvormingsfase cultuurhistorie een kwaliteitsverhogende functie kan vervullen. In RO-processen is cultuurhistorie steeds meer een argument geworden, ook om dingen sneller voor elkaar te krijgen."

Maar ook een belangrijke kanttekening is op zijn plaats. De *Evaluatie Belvedere*⁴³ is daar helder over. In de evaluatie wordt onderschreven dat de plannen 'op orde' zijn, maar dat nu de slag gemaakt moet worden in de doorvertaling naar de uitvoering. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de nationale landschappen en de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening worden daarbij als belangrijke 'motors' genoemd. De slag is

⁴¹ Fons Asselbergs (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed), 2008

⁴² Alterra, 2008

⁴³ Royal Haskoning, 2008

ingezet, maar: “Juist in de beweging van beleid naar uitvoering ligt er nog een belangrijke opgave voor de doorwerking van het Belvedere-beleid richting de uitvoeringspraktijk.” Blijvende aandacht voor de slag ‘van beleid naar uitvoering’ is dan ook noodzakelijk. De aanknopingspunten liggen er (zie bovengenoemde projecten), de goede voorbeelden zijn er ook. De uitdaging is nu om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, een structurele plek te geven in de gebiedsontwikkelingen waarin de provincie een ‘leidende’ rol speelt. Bijvoorbeeld via ontwerpeisen, een procesmatige verankering (zoals het Q-team in de Ruimte voor de Rivier-projecten) of via het instrumentarium van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

3.3 Cultuurhistorie in het bestemmingsplanproces

Ruimtelijk kader als basis voor doorwerking

Het ruimtelijk kader van rijk en provincie vormt de basis voor de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen. De provincies, zo blijkt uit de interviews en het ronde-tafel-gesprek, vinden dit kader voor wat betreft archeologie en beschermde stads- en dorpsgezichten eenduidig en voldoende richtinggevend. Voor het cultuurlandschap is dit kader minder scherp. De cultuurlandschappelijke waarden spelen weliswaar een prominente rol in het provinciaal ruimtelijk kader, maar dat is niet altijd een garantie voor doorwerking in de gemeentelijke ruimtelijke plannen. In de doorwerking op lokaal niveau draait het om afwegingen binnen het cultuurlandschappelijk belang (‘in hoeverre is een, beperkte, aantasting nog acceptabel?’), en om afwegingen tussen cultuurlandschappelijke en andere economische en maatschappelijke belangen. Bovendien is op lokaal niveau de handhaving van groot belang. Mogelijk zit in deze afwegingsmechanismen en het handhavingsaspect de ‘angel’ van het sluipend proces van verrommeling.

Toetsing bestemmingsplannen

Gedeputeerde Staten keuren bestemmingsplannen goed. Bij deze goedkeuring moeten Gedeputeerde Staten het streekplan (provinciaal beleid) en planologische kernbeslissingen (nationaal beleid) in acht nemen. Hiertoe worden bestemmingsplannen door de provincie getoetst.

Alle provincies geven aan te toetsen op de aanwezigheid van cultuurhistorische waarden zoals archeologie, cultuurlandschap en beschermde stads- en dorpsgezichten. Toetsing op de aanwezigheid van gebouwde en archeologische monumenten is minder aan de orde, bescherming van deze monumenten is immers geregeld via de Monumentenwet 1988.

Het toetsingskader voor de beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologie is eenduidig, vooral door de helderheid van het ruimtelijk kader. Voor het cultuurlandschap is dat minder het geval (zie boven).

Uit de analyse van de gemeentelijke plannen (zie hoofdstuk 4) blijkt dat de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke plannen weliswaar redelijk is, maar dat ook een aantal belangrijke kanttekeningen aan de orde is. Voor de analyse van gemeentelijke plannen is, overwegend, gekeken naar vastgestelde plannen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de door ons geconstateerde tekortkomingen bij de toetsing en goedkeuring door de provincie kennelijk niet of onvoldoende aan het licht komen, of geen doorslaggevende rol spelen in de toetsing en goedkeuring van (ontwerp)bestemmingsplannen door de provincies. Strikt genomen, en geredeneerd

vanuit het 'sectorale perspectief' van cultuurhistorie, schiet derhalve ook de provinciale toetsing tekort. Mogelijk (maar dat komt niet expliciet uit het onderzoek naar voren) speelt hierin het integrale perspectief van de provinciale toetsing een rol. Een integraal perspectief waarin het cultuurhistorisch aspect onvoldoende wordt bekeken en meegewogen (bijvoorbeeld het ontbreken van een deugdelijke cultuurhistorische paragraaf of het ontbreken van een deugdelijke afweging tussen cultuurhistorische en ander belangen), of waarin de rol en het belang van het cultuurhistorisch aspect in het uiteindelijke integrale oordeel geen of een onvoldoende doorslaggevende rol speelt. Tegelijkertijd doet dit een beroep op de wijze waarop de provincies cultuurhistorie binnen de mogelijkheden van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (waarin de provinciale toetsrol is komen te vervallen) 'op de kaart zetten' (zie ook paragraaf 3.5).

Stimuleren en faciliteren gemeenten

Vrijwel alle provincies geven aan dat zij, ten behoeve van de doorwerking van cultuurhistorie, een actieve en stimulerende rol hebben richting gemeente. Genoemd zijn:

- Het actief inzetten op informeel en formeel vooroverleg over concrete plannen en regulier overleg om met de gemeenten de ruimtelijke planvorming af te stemmen. In sommige provincies is bij het vooroverleg ook het provinciaal steunpunt betrokken;
- Circa de helft van de provincies heeft de doorwerkingsopgave 'specifiek' gemaakt met een handreiking of checklist bestemmingsplannen;
- Alle provincies faciliteren de doorvertaling naar bestemmingsplannen door middel van een cultuurhistorische kartering. De meeste provincies, met uitzondering van Friesland en Groningen (beide zijn hiermee bezig), hebben deze kartering vertaald in een cultuurhistorische waardenkaart (CWK). Vijf provincies (Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) werken met een cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS), de provincies Groningen, Drenthe en Flevoland zijn daar mee bezig;
- In vrijwel alle provincies is een informatie- of steunpunt voor gemeenten die geadviseerd willen worden op het gebied van cultuurhistorie. Ook worden cursussen gegeven. Deze steunpunten, provinciale loketten voor kennis en advies, worden (gedeeltelijk) door de provincies en het rijk gefinancierd;
- Een groot aantal provincies stelt subsidie beschikbaar voor het opstellen van cultuurhistorisch beleid en/of stimuleren gemeenten om kwaliteitskaders te formuleren (bijvoorbeeld beeldkwaliteitsplannen, identiteitsplannen).

Ervaringen met gemeenten

Ongeveer de helft van de provincies geeft aan dat de gemeenten goed omgaan met cultuurhistorie in bestemmingsplannen. Bij de andere helft van de provincies wisselen de ervaringen per gemeenten. Deze provincies geven aan dat gemeenten een duidelijke vooruitgang boeken op het gebied van archeologie en beschermde stads- en dorpsgezichten. Het verankeren van cultuurlandschappen en werelderfgoederen komt minder goed uit de verf.

Verschillen tussen gemeenten kunnen onder meer voortkomen uit het verschil in capaciteit, zo wordt in de gesprekken aangegeven. Grotere gemeenten hebben veelal een eigen archeologische dienst of een eigen archeoloog of cultuurhistoricus. Deze gemeenten hebben meestal ook een eigen cultuurhistorisch of archeologisch beleid geformuleerd. Kleinere gemeenten hebben veelal geen eigen archeologische of cultuurhistorische medewerkers. Er zijn provincies waar de gemeenten zelf een adviesorgaan opzetten of een intergemeentelijke archeoloog met andere gemeenten delen.

Twentse regio-archeoloog is groot succes!

19-06-2008, <http://www.vng.nl>

De regio-archeoloog is succesvol. Negen Twentse gemeenten namen samen een archeoloog in dienst om aan de nieuwe Wet archeologische monumentenzorg te voldoen. De archeoloog adviseert vooral bij bouwvergunningen, bestemmingsplannen en opgravingen. Sinds september vorig jaar zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het archeologiebeleid.

Begin dit jaar zeiden Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal 'ja' tegen de komst van een regio-archeoloog. Inmiddels blijkt het concept goed te werken en hebben negen nieuwe gemeenten zich aangesloten.

Wat zijn de voordelen van een regio-archeoloog?

- Door het aanstellen van een regioarcheoloog verzekeren gemeenten zich van gekwalificeerde en gebiedsgerichte archeologische kennis en van continuïteit van kennis en inzet;
- Deze oplossing is efficiënt omdat de regio-archeoloog voor meerdere gemeenten tegelijk werkt en door meerdere gemeenten wordt gefinancierd;
- Gemeenten die minder ver zijn met het opstellen van hun archeologiebeleid kunnen bovendien profiteren van de gemeenten die al verder gevorderd zijn. Gemeenten kunnen elkaar inspireren om tot een goed beheer van het gezamenlijk bodemarchief te komen.

3.4 Relatie met het Rijk

Uit de gesprekken komt een positief beeld naar voren over de rijkskaders. Zo hebben het Verdrag van Malta en de Wet op de archeologische monumentenzorg geleid tot een actieve rol van de provincies bij het adviseren en toetsen van gemeentelijke plannen op het gebied van archeologie. Daarnaast blijken de Nota Ruimte en de Nota Belvedere belangrijk kaders voor de provincies om ruimtelijke kwaliteiten van cultuurhistorische waardevolle gebieden beter te definiëren, zoals de nationale landschappen en de Belvedere-gebieden. Wat betreft de beschermde stads- en dorpsgezichten en gebouwde rijksmonumenten tenslotte, vervult het rijk (i.c. de RACM) een belangrijke rol. De RACM is niet alleen belangrijk voor het leveren van kennis over deze aspecten, maar wordt ook gezien als adviseur met het oog op de bescherming van deze objecten en gebieden in de gemeentelijke ruimtelijke plannen. Maar ook de kennisrol van de RACM voor wat betreft archeologie en het cultuurlandschap wordt positief gewaardeerd.

Wel is er bij de provincies een kritisch geluid ten aanzien van tegenstrijdige beleidsdoelstellingen die vanuit het Rijk aan de provincies worden opgelegd. Een voorbeeld hiervan is het beleid omtrent het behoud van het open landschappelijke karakter versus het beleid rond de ontwikkeling van grootschalige agrarische bedrijven die juist dit open karakter aantasten. Een ander punt van zorgen vormt de ontwikkeling van grootschalige bedrijventerreinen, waardoor de openheid van het cultuurlandschap wordt aangetast.

Wat betreft de werelderfgoederen ziet een aantal provincies tenslotte vooral een rol weggelegd voor het rijk omdat het hier objecten betreft die van nationaal en internationaal belang zijn.

3.5 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Provinciaal belang en inzet van instrumenten

De provincies zijn momenteel (n.b.: de interviews zijn gehouden in februari 2008) druk bezig met het vormgeven van de nieuwe provinciale taken in het kader van de Wro. Hierbij leggen de provincie vast wat binnen de eigen provincie van provinciaal belang is. Op basis hiervan bepalen de provincies de inzet van instrumenten. Hierbij gaat het om strategische keuzes als het vooraf regelen van cultuurhistorie in een provinciale verordening of meer achteraf beoordelen door gebruik te maken van een reactieve aanwijzing.

Ten tijde van de interviews was nog vrijwel onbekend of en zo ja welke cultuurhistorische aspecten als provinciaal belang zullen worden beschouwd en welke instrumenten de provincies zullen gaan inzetten op het gebied van cultuurhistorie. Provincie Brabant heeft al wel bepaald dat cultuurhistorie en archeologie van provinciaal belang zijn. En provincie Zeeland zal alle terreinen die staan aangegeven op de Archeologische Monumentenkaart als provinciaal belang bestempelen. In de provincie Noord-Holland zijn tien aandachtsgebieden voor cultuurhistorie van provinciaal belang aangewezen.

Enkele provincies denken bij de inzet van instrumenten aan een verordening. Andere provincies geven de voorkeur aan goed (vroegtijdig) overleg en vertrouwen tussen provincie en gemeenten. Provincies Flevoland, Noord-Holland en Gelderland geven aan dat zij waarschijnlijk kiezen voor het inzetten van een reactieve aanwijzing in plaats van een verordening.

In voorbereiding op de Wro bouwen de meeste provincies hun streek- of omgevingsplan om tot een structuurvisie. Hierbij zal meer aandacht komen voor het beschrijven van de ruimtelijke kwaliteit.

Provincie Flevoland en de nieuwe Wro

De provincie Flevoland heeft ten tijde van het interview al keuzen gemaakt over het omgaan met cultuurhistorie onder de nieuwe Wro. De provincie heeft een afzonderlijke structuurvisie voor cultuurhistorie in voorbereiding. In het huidige omgevingsplan zijn al aandachtsgebieden aangewezen, waarbij de gemeenten zelf een taak hebben om het archeologische beleid nader uit te werken. De provincie heeft hiervoor gekozen om gemeenten in het kader van de nieuwe Wro zelf aan de slag te laten gaan met cultuurhistorie. De provincie Flevoland zal indien nodig richting gemeenten kiezen voor een reactieve aanwijzing in convenantvorm.

Uit het ronde-tafel-gesprek komt voor een deel een meer actueel beeld naar boven. Zo zijn de provincies Groningen en Overijssel al ver gevorderd met het nieuwe Omgevingsplan. In deze plannen, die de status krijgen van structuurvisie, ligt een grote nadruk op identiteit en ruimtelijke kwaliteit. De plannen beogen een belangrijke inspiratiebron te zijn voor de gemeenten.

In zijn algemeenheid wordt de Wet ruimtelijk ordening gezien als een potentiële kans om cultuurhistorie 'op de kaart' te zetten. De vraag of deze potentie ook daadwerkelijk wordt verzilverd, is volledig afhankelijk van de ambitie van de provinciale besturen. In hoeverre gaat cultuurhistorie een rol spelen in de formulering van het 'provinciaal belang'? Zeker nu duidelijk is dat dit provinciaal belang alleen daadkracht heeft (bijvoorbeeld als grond voor een reactieve aanwijzing) als dit belang een plaats krijgt in de provinciale verordening. Maar ook: met welke ambitie gaan de provincies welke instrumenten (verorde-

ning, inpassingsplannen, aanwijzingen) inzetten? Pas als duidelijk is wat de provinciale ambities zijn, zal duidelijk worden of gemeenten met het 'nieuwe ruimtelijk kader' voldoende worden gestimuleerd hun eigen cultuurhistorische ambities te formuleren en of het 'wegvallen' van de provinciale goedkeuringsbevoegdheid al dan niet een 'bedreiging' zal zijn.

Gemeenten en de (nieuwe) Wro

De provincies zijn verdeeld over de rol van de gemeenten binnen de (nieuwe) Wro. Enerzijds onderschrijven de provincies het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet', anderzijds maken de provincies zich zorgen over de vraag of de gemeenten 'dit wel aankunnen'.

3.6 Conclusies

Conclusies provinciaal handelen

Cultuurhistorie in de plannen

Provinciaal ruimtelijk beleid onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening

- Het positieve beeld uit de provinciale interviews met betrekking tot het belang van cultuurhistorie en de vertaling daarvan in cultuurhistorische karteringen en waarderings, specifiek sectoraal cultuurhistorisch beleid en doorwerking in de streek- en omgevingsplannen, spoort in hoge mate met de bevindingen uit de documentenanalyse van de provinciale plannen in paragraaf 2.3, alsmede ook de *Evaluatie Belvedere* (met ook hier een kanttekening voor de aandacht voor werelderfgoederen op de voorlopige lijst).

Provinciaal ruimtelijk beleid onder de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening

- Bij enkele provincies (Brabant, Zeeland en Noord-Holland) was ten tijde van de interviews (februari 2008) al bekend dat cultuurhistorie als provinciaal belang bestempeld zal worden. Over de inzet van instrumenten voor cultuurhistorische aspecten was nog veel onduidelijkheid. Een aantal provincies geeft aan de voorkeur te geven aan goed (vroegtijdig) overleg en vertrouwen. Andere provincies denken aan het opstellen van een verordening voor cultuurhistorie.
- In zijn algemeenheid wordt de Wet ruimtelijk ordening door de provincies gezien als een potentiële kans om cultuurhistorie 'op de kaart' te zetten. De vraag of deze potentie ook daadwerkelijk wordt verzilverd, is volledig afhankelijk van de ambitie van de provinciale besturen. In hoeverre gaat cultuurhistorie een rol spelen in de formulering van het 'provinciaal belang'? Zeker nu duidelijk is dat dit provinciaal belang alleen daadkracht heeft (bijvoorbeeld als grond voor een reactieve aanwijzing) als dit belang een plaats krijgt in de provinciale verordening. Maar ook: met welke ambitie gaan de provincies welke instrumenten (verordening, inpassingsplannen, aanwijzingen) inzetten? Pas als duidelijk is wat de provinciale ambities zijn, zal duidelijk worden of provincies met het 'nieuwe ruimtelijk kader' een stevige basis hebben voor hun eigen uitvoeringspraktijk, of gemeenten met het 'nieuwe ruimtelijk kader' voldoende worden gestimuleerd hun eigen cultuurhistorische ambities te formuleren en of het 'wegvallen' van de provinciale goedkeuringsbevoegdheid al dan niet een 'bedreiging' zal zijn.

Cultuurhistorie in het handelen

Provincies en hun rol in de uitvoeringspraktijk

- Bij de borging van cultuurhistorie in het provinciaal beleid is, met het oog op de rol van de provincies in uitvoeringsprojecten, de veranderende provinciale focus van een 'objectgerichte'

naar een 'gebiedsgerichte' benadering en de mede daaruit vloeiende toenemende aandacht voor een ontwikkelingsgerichte benadering en de focus op ruimtelijke kwaliteit, van groot belang. Daarmee wordt aangesloten op de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte en 'behoud door ontwikkeling' uit de Nota Belvedere;

- Deze ontwikkeling manifesteert zich in de provinciale uitvoeringspraktijk. Deze uitvoeringspraktijk wordt in de interviews geïllustreerd met diverse projectvoorbeelden, waarin cultuurhistorie vanaf een pril begin als inspiratiebron wordt gebruikt, met het oog op het realiseren van kwaliteit. De Evaluatie Belvedere geeft echter een belangrijke kanttekening op dit beeld: "Juist in de beweging van beleid naar uitvoering ligt er nog een belangrijke opgave voor de doorwerking van het Belvedere-beleid richting de uitvoeringspraktijk." Vanuit dit onderzoek wordt deze opgave nadrukkelijk onderschreven: blijvende aandacht voor de slag 'van beleid naar uitvoering' is noodzakelijk. De aanknopingspunten liggen er, de goede voorbeelden zijn er ook. De uitdaging is nu om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, een structurele plek te geven in de gebiedsontwikkelingen, waarin de provincie een 'leidende' rol heeft. Bijvoorbeeld via ontwerp-eisen, een procesmatige verankering (zoals het Q-team in de Ruimte voor de Rivier-projecten) of via het instrumentarium van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

Provincies en hun rol in het bestemmingsplanproces

- Het ruimtelijk kader van rijk en provincie is voor wat betreft archeologie en beschermde stads- en dorpsgezichten eenduidig en voldoende richtinggevend voor de doorwerking in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Voor het cultuurlandschap is dit kader minder scherp en eenduidig. De cultuurlandschappelijke waarden spelen weliswaar een prominente rol in het provinciaal ruimtelijk kader, maar dat is niet altijd een garantie voor doorwerking in de gemeentelijke ruimtelijke plannen. In de doorwerking op lokaal niveau draait het om afwegingen binnen het cultuurlandschappelijk belang ('in hoeverre is een, beperkte, aantasting nog acceptabel?'), en om afwegingen tussen cultuurlandschappelijke en andere economische en maatschappelijke belangen. Bovendien is op lokaal niveau de handhaving van groot belang. Mogelijk zit in deze afwegingsmechanismen en het handhavingsaspect de 'angel' van het sluipend proces van verrommeling;
- Bij de toetsing van bestemmingsplannen letten alle provincies op de aanwezigheid van cultuurhistorische waarden, met name op archeologie, cultuurlandschap en de beschermde stads- en dorpsgezichten. Het toetsingskader voor de beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologie is eenduidig, vooral door de helderheid van het ruimtelijk kader. Voor het cultuurlandschap is dat minder het geval (zie ook bovenstaand punt).
 Uit de analyse van de gemeentelijke plannen (zie hoofdstuk 4) blijkt dat de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke plannen weliswaar redelijk is, maar dat ook een aantal belangrijke kanttekeningen aan de orde is. Voor de analyse van gemeentelijke plannen is, overwegend, gekeken naar vastgestelde plannen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de door ons geconstateerde tekortkomingen bij de toetsing en goedkeuring door de provincie kennelijk niet of onvoldoende aan het licht komen, of geen doorslaggevende rol spelen in de toetsing en goedkeuring van (ontwerp)bestemmingsplannen door de provincies. Strikt genomen, en geredeneerd vanuit het 'sectorale perspectief' van cultuurhistorie, schiet derhalve ook de provinciale toetsing tekort. Mogelijk (maar dat komt niet expliciet uit het onderzoek naar voren) speelt hierin het integrale perspectief van de provinciale toetsing een rol. Een integraal perspectief waarin het cultuurhistorisch aspect onvoldoende wordt bekeken en meegewogen (bijvoorbeeld het ontbreken van een deugdelijke cultuurhistorische paragraaf of het ontbreken van een deugdelijke afweging tussen cultuurhistorische en ander belangen), of waarin de rol en het belang van het cultuurhistorisch aspect in het uiteindelijke integrale oordeel geen of een onvoldoende doorslaggevende rol speelt. Tegelijkertijd doet dit een beroep op de wijze waarop de provincies cultuurhistorie binnen de mogelijkheden van de

(nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (waarin de provinciale toetsrol is komen te vervallen) 'op de kaart zetten;

- De provincies zijn redelijk tevreden over de bescherming van cultuurhistorie in bestemmingsplannen door gemeenten. De inbedding van archeologie stads- en dorpsgezichten in het bestemmingsplan verloopt in het algemeen goed. Dit geldt in mindere mate voor de aspecten cultuurlandschap (nationale landschappen) en werelderfgoederen, deze aspecten komen nog onvoldoende tot uitdrukking in de gemeentelijke plannen. Dit blijkt ook uit de plananalyse in hoofdstuk 4;
- Ondersteuning van gemeenten vindt op diverse manieren plaats, bijvoorbeeld met een actief (voor)overleg, een handreiking bestemmingsplannen, met de cultuurhistorische karteringen, waardenkaarten en hoofdstructuren, met de provinciale steunpunten (informatie en advies), het beschikbaar stellen van subsidies voor het ontwikkelen van cultuurhistorisch beleid en/of het stimuleren gemeenten om kwaliteitskaders te formuleren (bijvoorbeeld beeldkwaliteitsplannen, identiteitsplannen). Gegeven de kanttekeningen uit dit onderzoek over de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen (zie onder meer hoofdstuk 4 en 5), verdient het aanbeveling om de ondersteuning van de gemeenten op dit punt te versterken. Met name met betrekking tot de cultuurlandschappen (waaronder de nationale landschappen) en de werelderfgoederen. Uiteraard dient deze vraag beantwoord te worden vanuit de context van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

Provincies en hun relatie met het Rijk

- Uit de gesprekken komt een positief beeld naar voren over de cultuurhistorische relevante rijkskaders en kennisrol van de RACM;
- Kritische geluiden zijn er bij diverse provincies ten aanzien van tegenstrijdige rijksdoelstellingen (bijvoorbeeld 'behoud open landschappelijk karakter' versus 'grootschalige agrarische bedrijven'). Ten aanzien van de werelderfgoederen ziet een aantal provincies vooral een rol weggelegd voor het rijk, aangezien het objecten en gebieden betreffen van nationaal en internationaal belang.

4 ANALYSE GEMEENTELIJKE PLANNEN

4.1 Inleiding

In totaal zijn 141 gemeentelijke plannen geanalyseerd. De inventarisatie is uitgevoerd aan de hand van een invulformulier (zie bijlage 3). In het invulformulier zijn de 'antwoordmogelijkheden' zoveel mogelijk gestandaardiseerd, waardoor de uitkomsten van de individuele ruimtelijke plannen gemakkelijk vergelijkbaar zijn. De gegevens van de checklist zijn verwerkt in een database.

4.2 Aanwezigheid/afwezigheid relevante informatie

Bij de inventarisatie van gemeentelijke plannen hebben de provincies aangegeven welke plannen relevant zijn op het gebied van cultuurhistorie binnen de gestelde onderzoeksperiode (1 januari 2006 - 31 augustus 2007). Deze selectie is waar nodig aangepast en uitgebreid. Hierbij is ook specifiek gekeken naar plannen waar wereld-erfgoed een rol speelt.

Bij de daadwerkelijke analyse bleek dat een klein deel van de bestemmingsplannen een status voorontwerp had. Bij navraag bij de provincies had dit veelal te maken met de gekozen onderzoeksperiode, waardoor deze plannen nog niet de gehele procedure hadden doorlopen. Daarnaast ontbraken in enkele gevallen onderdelen van het dossier zoals de plankaart of de toelichting of waren de plannen over meerdere dossiers verspreid. Ook waren enkele van te voren geselecteerde dossiers niet beschikbaar. In deze gevallen zijn alternatieve plannen bekeken. Er waren ook enkele partiële herziening van bestaande bestemmingsplannen, waarbij alleen de gewijzigde planonderdelen in het dossier waren opgenomen.

4.3 Opbouw van het hoofdstuk

In de navolgende paragrafen zijn de bevindingen van de analyse van de gemeentelijke ruimtelijke plannen weergegeven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- 4.4: algemene gegevens, waaronder het aantal onderzochte plannen, de steekproefgrootte en de mate uitbesteding van de plannen;
- 4.5: de aanwezigheid van een cultuurhistorische paragraaf en een cultuurhistorische beleidsparagraaf in de plannen;
- 4.6: de mate waarin de cultuurhistorische waarden in de toelichting zijn beschreven;
- 4.7: de nadere uitwerking van archeologische aspecten in toelichting, voorschriften en plankaart;
- 4.8: de nadere uitwerking van het aspect cultuurlandschap in toelichting, voorschriften en plankaart;
- 4.9: de nadere uitwerking van de aspecten gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten in toelichting, voorschriften en plankaart;
- 4.10: de nadere uitwerking van werelderfgoederen in toelichting, voorschriften en plankaart;
- 4.11: betrokkenheid van RACM en andere instanties bij planvorming.

Om vervolgens ook uitspraken te kunnen doen over de mate waarin en waarop cultuurhistorie doorwerkt in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, is gebruik gemaakt van onderstaand schema. Dit schema is afgeleid van de beschouwing in paragraaf 2.2, waarin is aangegeven op welke wijze voor welke cultuurhistorische waarden

bescherming in het bestemmingsplan aan de orde is. N.B.: dit schema is gebaseerd op het ruimtelijk kader dat betrekking heeft op de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007), dus 'zonder' Wet op de archeologische monumentenzorg en de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

Uitspraken die op basis van dit schema zijn af te leiden, zijn steeds aan het einde van de paragrafen 4.7 tot en met 4.10 weergegeven.

Beschermde monumenten		
Waarde - beschermd gebouwd monument (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten) - beschermd archeologisch monument (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten)	Basis - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening	Doorwerking via BP / art. 19 - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19) - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19)
Beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten		
Waarde - beschermd stads- en dorpsgezicht - beschermd landschapsgezicht	Basis - Monumentenwet 1988 - Natuurbeschermingswet 1998	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht - bescherming verplicht
Overige cultuurhistorisch waardevolle gebieden		
Waarde - Nationaal Landschap - Belvedere-gebied - Werelderfgoed - overige archeologische gebieden (AMK, IKAW)	Basis - Nota Ruimte - WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basis-kwaliteit - Nota Ruimte en mogelijk Monumentenwet 1988 - WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht - afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming - bescherming verplicht - afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming

<ul style="list-style-type: none"> - overige cultuurland- schappelijke waarden 	<p>afweging cultuurhistori- sche waarden als basis- kwaliteit</p> <ul style="list-style-type: none"> - WRO: goede ruimtelijke ordering, goede ruimte- lijke onderbouwing - Algemene wet bestuurs- recht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistori- sche waarden als basis- kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> - afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming
---	--	--

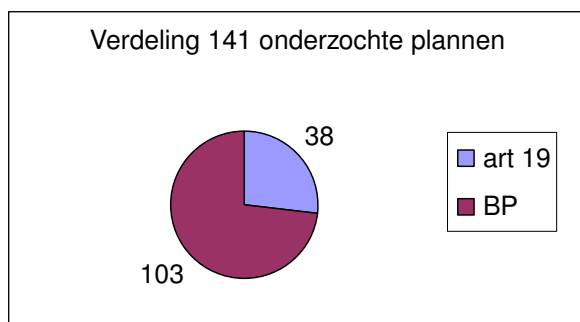
4.4 Algemene gegevens

Belangrijkste bevindingen

- In het onderzoek zijn 38 vrijstellingsplannen en 103 bestemmingsplannen geanalyseerd in de onderzoeksperiode 1 januari 2006 -31 augustus 2007;
- Voor zover herleidbaar, wordt circa 90% van de gemeentelijke ruimtelijke plannen extern uitbesteed.

Aantal onderzochte plannen in onderzoeksperiode

Voor het analyseren van de gemeentelijke plannen is ervoor gekozen om per provincie circa 12 plannen te analyseren. Aangezien enkele dossiers niet beschikbaar, compleet of geschikt waren, zijn er enkele plannen afgevallen. Uiteindelijk zijn er 141 gemeentelijke plannen geanalyseerd waarvan 38 buitenplanse vrijstellingen (art. 19 WRO, verder: vrijstellingsplannen) en 103 bestemmingsplannen.



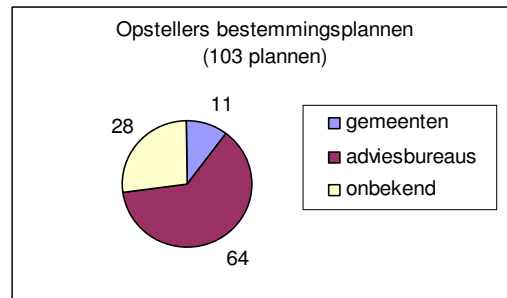
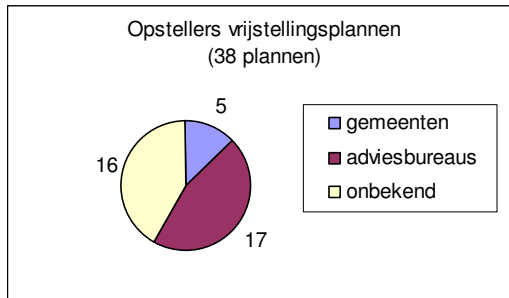
Steekproefgrootte

In de onderstaande tabel is de steekproefgrootte ten opzichte van het totaal aantal plannen per provincie voor de onderzoeksperiode (1 januari 2006 - 31 augustus 2007) weergegeven. Het aantal plannen binnen de onderzoeksperiode betreft een indicatie aangezien niet alle provincies de benodigde informatie hierover konden aanleveren. In bijlage 2 is een volledig overzicht gegeven van alle onderzochte plannen.

plannen per provincie	onderzochte plannen			totaal aantal plannen binnen onderzoeksperiode		% van het werkelijke aantal plannen	
	art 19	BP	Totaal	art 19	BP	art 19	BP
Drenthe	4	8	12	283	41	1%	20%
Flevoland	4	8	12	154	135	3%	6%
Fryslan	4	8	12	615	220	1%	4%
Gelderland	3	5	8	424	427	nb	nb
Groningen	2	8	10	205	72	1%	11%
Limburg		11	11	nb	nb	nb	nb
Noord-Brabant	3	11	14	nb	nb	nb	nb
Noord-Holland	2	8	10	576	133	0%	6%
Overijssel	4	12	16	392	405	1%	3%
Utrecht	4	9	13	564	89	1%	10%
Zeeland	3	9	12	nb	184	nb	5%
Zuid-Holland	5	6	11	482	148	1%	4%
Totaal	38	103	141	3695	1854		

Uitbesteding gemeentelijke plannen

Van het aantal onderzochte plannen is bepaald hoeveel door de gemeenten zelf zijn gemaakt en welke plannen zijn uitbesteed. Hieruit blijkt dat van de 38 vrijstellingsplannen er 5 plannen door de gemeente zijn gemaakt (13%) en van de 103 bestemmingsplannen er 11 plannen door de gemeenten zijn gemaakt (11%). Bij 16 vrijstellingsplannen en 28 bestemmingsplannen kon niet worden vastgesteld door wie ze zijn gemaakt. De overige 17 vrijstellingsplannen en 64 bestemmingsplannen zijn door adviesbureaus opgesteld.



4.5 Cultuurhistorische paragraaf, beschreven waarden en beleidsparagraaf

Bij het inventariseren van de gemeentelijke plannen is gekeken of een cultuurhistorische paragraaf in het bestemmingsplan en vrijstellingsplan aanwezig is. Indien de paragraaf aanwezig is, is bekeken of de aanwezige waarden hierin beschreven zijn.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Cultuurhistorische paragraaf

- Een groot deel van de bestemmingsplannen (96%) en vrijstellingsplannen (89%) bevat een cultuurhistorische paragraaf. Hiermee wordt, in zijn algemeenheid, in voldoende mate tegemoet gekomen aan de vereisten uit de Nota Ruimte (doorvertaling van de basiskwaliteit middels een cultuurhistorische paragraaf) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreffende 'een goede ruimtelijke ordening' (bestemmingsplannen) en een 'goede ruimtelijke onderbouwing' (vrijstellingsplannen). Hoewel de 'score' hoog is, mag op grond van het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) een 100%-score verwacht worden.
- De 'aanwezigheid' van een cultuurhistorische paragraaf zegt natuurlijk nog niets over de kwaliteit ervan. De analyse van de in de cultuurhistorische paragraaf beschreven waarden en beleid en wetgeving biedt een nader inzicht op de kwaliteit van de cultuurhistorische paragraaf.

Beschreven waarden in de cultuurhistorische paragraaf (nadere uitwerking en analyse in paragraaf 4.6)

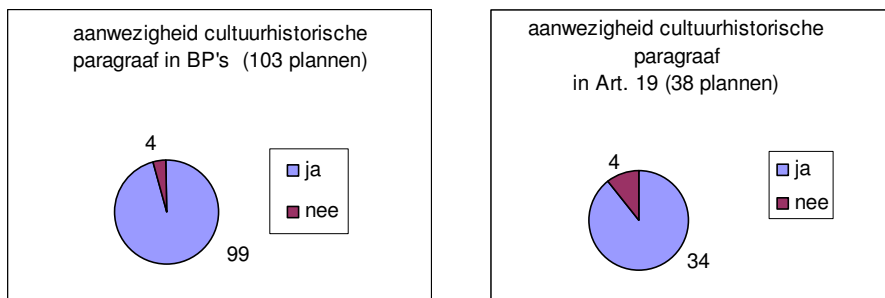
- In respectievelijk 93% (bestemmingsplannen) en 79% (vrijstellingsplannen) van de plannen met een cultuurhistorische paragraaf wordt een beschrijving van de cultuurhistorische waarden gegeven. Op grond van de Nota Ruimte en de Wet op de Ruimtelijke Ordening ligt hier een belangrijk aandachtspunt voor de gemeentelijke ruimtelijke plannen.

Beleid en wetgeving in de cultuurhistorische paragraaf

- In 88% van de bestemmingsplannen en in 63% van de vrijstellingsplannen wordt aandacht geschonken aan wetgeving en rijks- en provinciaal beleid. De aandacht voor het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) schiet in een deel van de gemeentelijke plannen tekort. Ook deze conclusie is terug te voeren op de vereisten uit de Nota Ruimte (doorvertaling van de basiskwaliteit middels een cultuurhistorische paragraaf, waaruit af te lezen is hoe de betreffende overheid beleidsmatig omgaat met haar cultuurhistorisch erfgoed) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreffende 'een goede ruimtelijke ordening' (bestemmingsplannen) en een 'goede ruimtelijke onderbouwing' (vrijstellingsplannen);
- Meer specifiek kijkend kan geconcludeerd worden dat de beschrijving van het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2), ook in relatie tot de onderzoeksperiode (1 januari 2006 - 31 augustus 2007), in de cultuurhistorische paragraaf verre van volledig is. Dat geldt vooral voor het ruimtelijk kader van het rijk (bijvoorbeeld Nota Ruimte, Nota Belvedere, wetgeving), in wat mindere mate voor het provinciaal ruimtelijk kader (streek- en omgevingsplannen). Daarbij is het beeld voor de vrijstellingsplannen ook nog eens minder dan voor de bestemmingsplannen het geval is.

Aanwezigheid cultuurhistorische paragraaf

Uit de inventarisatie blijkt dat in 99 van 103 bestemmingsplannen (96%) en in 34 van de 38 vrijstellingsplannen (89%) een cultuurhistorische paragraaf aanwezig is. In 4 bestemmingsplannen en 4 vrijstellingsplannen is geen cultuurhistorische paragraaf aanwezig. De oorzaak hiervan ligt in het feit dat de dossiers niet compleet waren en dus niet kon worden nagegaan of er wel of geen cultuurhistorische paragraaf aanwezig is. Hieronder zijn de resultaten weergegeven.

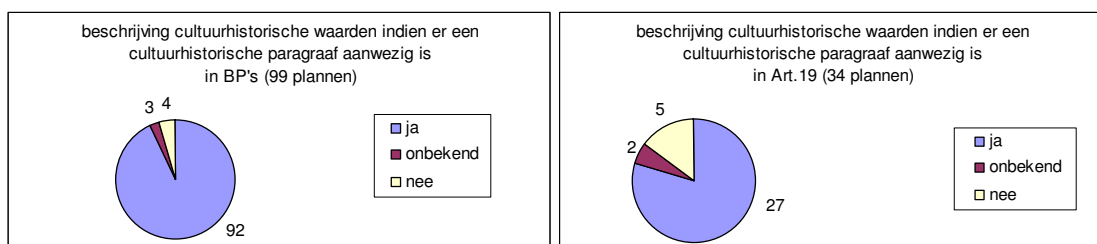


In de meeste bestemmingsplannen en vrijstellingsplannen is een cultuurhistorische paragraaf aanwezig. Hiermee wordt, in zijn algemeenheid, in voldoende mate tegemoet gekomen aan de vereisten uit de Nota Ruimte (doorvertaling van de basiskwaliteit middels een cultuurhistorische paragraaf) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreffende 'een goede ruimtelijke ordening' (bestemmingsplannen) en een 'goede ruimtelijke onderbouwing' (vrijstellingsplannen). Hoewel de 'score' hoog is, mag op grond van het ruimtelijk kader een 100%-score verwacht worden.

Daarbij dient ook te worden aangetekend dat de aanwezigheid van een cultuurhistorische paragraaf nog niets zegt over de kwaliteit van de paragraaf en over daadwerkelijke bescherming van cultuurhistorische waarden in het bestemmingsplan. Hoewel de aard van de analyse een diepgaande kwalitatieve beschrijving niet mogelijk maakt, geven de hierna volgende beschouwingen over 'beschreven waarden' en 'beleid en wetgeving' hiervan wel een kwantitatieve indicatie. Daaruit blijkt dat in een, weliswaar beperkt deel, van de bestemmingsplannen en vrijstellingsplannen de cultuurhistorische waarden en het cultuurhistorische beleid onvoldoende beschreven worden. Gegeven de Uitgangspunten van de Nota Ruimte (cultuurhistorie als basiskwaliteit) en de Wet op de ruimtelijke ordening ('goede ruimtelijke ordening' en 'goede ruimtelijke onderbouwing'), is dit een belangrijk aandachtspunten voor de gemeenten.

Aanwezigheid cultuurhistorische waarden in cultuurhistorische paragraaf (nadere uitwerking en analyse in paragraaf 4.6)

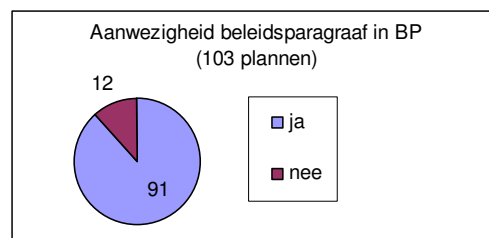
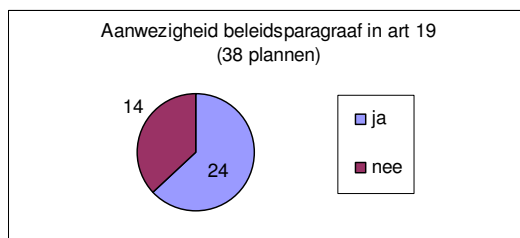
Bekeken is of voor het deel van de plannen waarin een cultuurhistorische paragraaf aanwezig is ook de cultuurhistorische waarden zijn beschreven. Hieruit blijkt dat in 92 van 99 bestemmingsplannen (93%) en in 27 van de 34 vrijstellingsplannen (79%) waarin een cultuurhistorische paragraaf aanwezig is ook de waarden beschreven worden.



In de overige 7 bestemmingsplannen en 7 vrijstellingsplannen zijn de cultuurhistorische waarden niet beschreven, waaronder 3 bestemmingsplannen en 2 vrijstellingsplannen waarbij niet kon worden vastgesteld of er waarden aanwezig waren door incomplete dossiers en 4 bestemmingsplannen en 5 vrijstellingsplannen waarbij geen waarden beschreven waren. Bij deze 7 bestemmingsplannen en 7 vrijstellingsplannen moet wel worden opgemerkt dat, hoewel er geen cultuurhistorische waarden beschreven zijn, er in 6 bestemmingsplannen en in 5 vrijstellingsplannen wel een beleidsparagraaf aanwezig is waarin ook het cultuurhistorische beleid is beschreven.

Aanwezigheid beleidsparagraaf

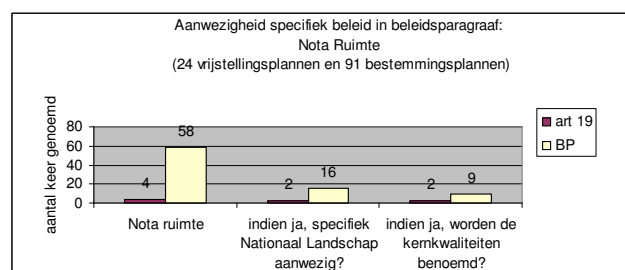
Bij de inventarisatie is ook gekeken naar de mate waarin het cultuurhistorisch rijks- en provinciaalbeleid en wetgeving is beschreven in de plannen. Hierbij is bepaald hoeveel plannen een beleidsparagraaf bevatten. Hieruit blijkt dat in 24 van de 38 vrijstellingen (63%) en in 91 van 103 bestemmingsplannen (88%) een beleidsparagraaf aanwezig is.



De aandacht voor het rijks- en provinciaal ruimtelijk kader schiet in een deel van de gemeentelijke plannen tekort. Ook deze conclusie is terug te voeren op de vereisten uit de Nota Ruimte (doorvertaling van de basiskwaliteit middels een cultuurhistorische paragraaf, waaruit af te lezen is hoe de betreffende overheid beleidsmatig omgaat met haar cultuurhistorisch erfgoed) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening betreffende 'een goede ruimtelijke ordening' (bestemmingsplannen) en een 'goede ruimtelijke onderbouwing' (vrijstellingsplannen).

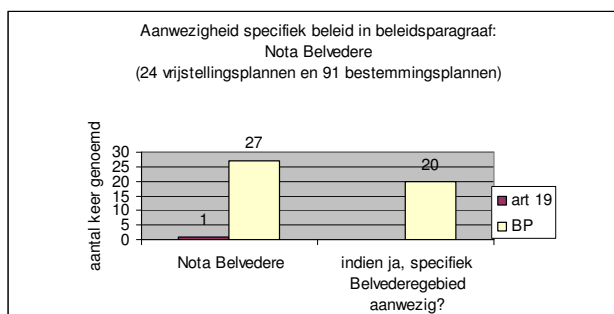
Van de plannen met een beleidsparagraaf is tevens bepaald welke onderdelen van het ruimtelijk kader zijn beschreven.

De **Nota Ruimte** wordt in 4 van de 24 vrijstellingen met een beleidsparagraaf genoemd. Van deze 4 vrijstellingsplannen zijn er 2 plannen die een beschrijving geven van een specifiek Nationaal Landschap en waarbij tevens de kernkwaliteiten zijn benoemd. Daarnaast blijkt dat in 58 van de

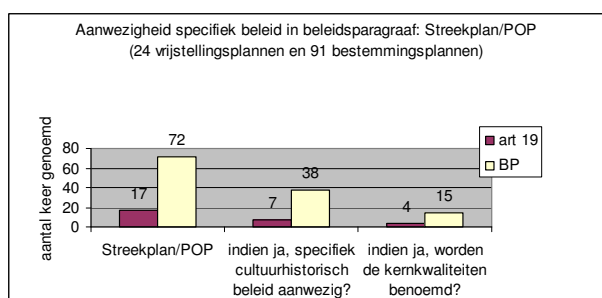


91 bestemmingsplannen met een beleidsparagraaf de Nota Ruimte wordt genoemd. Van deze 58 bestemmingsplannen zijn er 16 plannen die ingaan op een specifiek Nationaal Landschap, waarbij in 9 plannen tevens een beschrijving van de kernwaarden wordt gegeven.

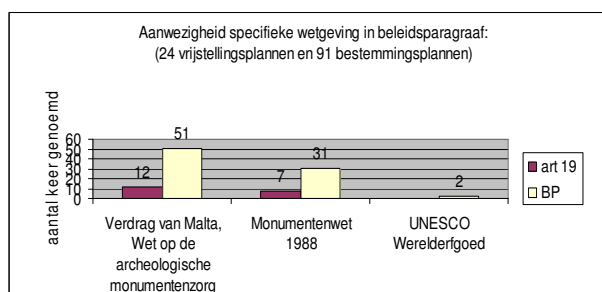
De **Nota Belvedere** wordt in slechts 1 van de 24 vrijstellingen met een beleidsparagraaf genoemd. In 27 van de 91 bestemmingsplannen met een beleidsparagraaf wordt aandacht geschonken aan de Nota Belvedere, waarbij in 20 bestemmingsplannen ook nog één of meerdere specifieke Belvedere-gebieden aanwezig zijn.



De **streekplannen** of provinciale omgevingsplannen (POP's) worden in 17 van de 24 vrijstellingsplannen met een beleidsparagraaf genoemd, waarbij in 7 plannen specifiek cultuurhistorisch beleid beschreven wordt en in 4 plannen ook nog een beschrijving van kernkwaliteiten worden gegeven. In 72 van de 91 bestemmingsplannen met een beleidsparagraaf wordt het streek- of omgevingsplan aangehaald, waarbij in 38 plannen ook specifiek cultuurhistorisch beleid wordt beschreven en in 4 plannen de kernkwaliteiten worden benoemd.



Voor wat betreft de **wetgeving** is gekeken naar het Verdrag van Malta, de Wet op de archeologische monumentenzorg, Monumentenwet 1988 en het Unesco Werelderfgoed. Hieruit blijkt dat in 12 van de 24 vrijstellingsplannen en in 51 van de 91 bestemmingsplannen met een beleidsparagraaf het Verdrag van Malta of de Wet op de archeologische monumentenzorg is aangehaald. Daarnaast is de Monumentenwet 1988 in 7 van de 24 vrijstellingsplannen en in 31 van de 91 bestemmingsplannen met een beleidsparagraaf beschreven. Het Unesco erfgoed is in geen enkel vrijstellingsplan en in 2 van de 91 bestemmingsplannen met een beleidsparagraaf beschreven.



Uit bovenstaande beschouwing kan geconcludeerd worden dat de beschrijving van het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2), ook in relatie tot de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007), in de cultuurhistorische paragraaf verre van volledig is. Dat geldt vooral voor het ruimtelijk kader (beleid en wetgeving) van het rijk, in wat mindere mate voor het provinciaal ruimtelijk kader. Daarbij is het beeld voor de vrijstellingsplannen ook nog eens minder dan voor de bestemmingsplannen het geval is.

4.6 Beschrijving cultuurhistorische waarden

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Beschreven waarden in de cultuurhistorische paragraaf

- In respectievelijk 93% (bestemmingsplannen) en 79% (vrijstellingsplannen) van de plannen met een cultuurhistorische paragraaf wordt een beschrijving van de cultuurhistorische waarden gegeven. Op grond van de Nota Ruimte (cultuurhistorie als basiskwaliteit) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening ('goede ruimtelijke ordening' en 'goede ruimtelijke onderbouwing') ligt hier een belangrijk aandachtspunt voor de gemeentelijke ruimtelijke plannen;
- Hierbij zijn de aspecten archeologie, cultuurlandschap en gebouwde monumenten en stads- en dorpsgezichten nagenoeg even vaak beschreven;
- In de vrijstellingsplannen zijn deze aspecten aanmerkelijk minder frequent beschreven dan in de bestemmingsplannen;
- Voor wat betreft het wel of niet beschrijven van de cultuurhistorische waarden blijkt dat er geen grote verschillen zijn tussen de provincies.

Toetsing cultuurhistorische waarden aan andere bronnen

- Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft archeologie goed is (nagenoeg 100%), voor cultuurlandschap en gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten matig (ruim 60%) en de werelderfgoederen slecht (iets meer dan 10%).

Deze vergelijking is interessant (komen de gevonden waarden uit de bronnen terug in de analyse van de plannen?), maar moet worden afgezet tegen de verplichtingen die voortkomen uit het ruimtelijk kader, zoals dat in paragraaf 2.2 en het schema in paragraaf 4.3 is uiteengezet:

- o Die directe wettelijke verplichting is er wel voor de beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet 1988), beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998), nationale landschappen (Nota Ruimte), werelderfgoederen (Nota Ruimte);
- o Bescherming van de beschermde (archeologische) monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988, bescherming via het bestemmingsplan is niet aan de orde (wel mogelijk een 'signaleringswaarde' in toelichting en/of plankaart, echter zonder juridische betekenis);
- o Voor de 'overige archeologische gebieden', 'gebieden met archeologische verwachtingswaarde', 'overige cultuurlandschappelijke waarden' en de Belvederegebieden is er op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een verplichting om de belangen van deze waarden expliciet af te wegen ten opzichte van andere belangen. Om deze afweging te kunnen maken is het nodig om in de cultuurhistorische paragraaf de cultuurhistorische waarden zorgvuldig te beschrijven. Deze verplichting is uiteraard geen garantie dat, op basis van de afweging van de diverse belangen, deze waarden ook daadwerkelijke worden beschermd.

In de paragrafen 4.7 tot en met 4.10 worden deze bevindingen voor de afzonderlijke cultuurhistorische aspecten nader gespecificeerd. Hieruit volgt een positief beeld voor archeologie en de beschermde monumenten en stads- en dorpsgezichten. Het beeld van de cultuurlandschappen (en met name de nationale landschappen) en de werelderfgoederen schiet tekort.

Toelichting

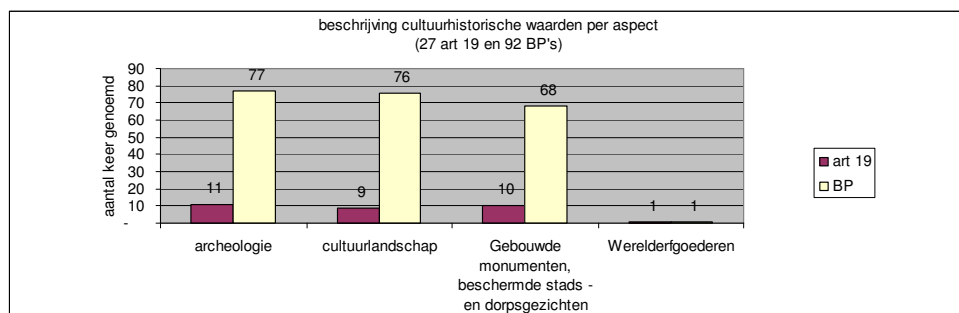
Indien er cultuurhistorische waarden in de plannen aanwezig zijn is bekeken welke waarden hierin beschreven zijn. Hierbij zijn de cultuurhistorische waarden onderverdeeld naar een viertal aspecten, te weten: archeologie, cultuurlandschap, gebouwde monumenten en stads- en dorpsgezichten en werelderfgoed. Bij elk aspect konden de verschillende waarden worden aangegeven. Bijvoorbeeld bij het aspect 'archeologie' kon worden aangegeven of er beschermde archeologische monumenten, overige archeologische gebieden of gebieden met een archeologische verwachtingswaarde aanwezig waren. In de onderstaande tabel zijn voor elk aspect de verschillende keuzemogelijkheden weergegeven.

aspect	waarden
Archeologie	beschermde archeologisch monument
	overige archeologische gebieden
	gebieden met een archeologische verwachtingswaarde
	niet aanwezig
Cultuurlandschap	Nationaal Landschap
	Belevederegebied
	gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden
	niet aanwezig
Gebouwde monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten	beschermde rijksmonumenten
	beschermde stads- en dorpsgezichten
	overige monumenten (gemeentelijk, provinciaal)
	niet aanwezig
Werelderfgoederen	aangewezen lijst
	voorlopige lijst
	niet aanwezig

Beschreven waarden

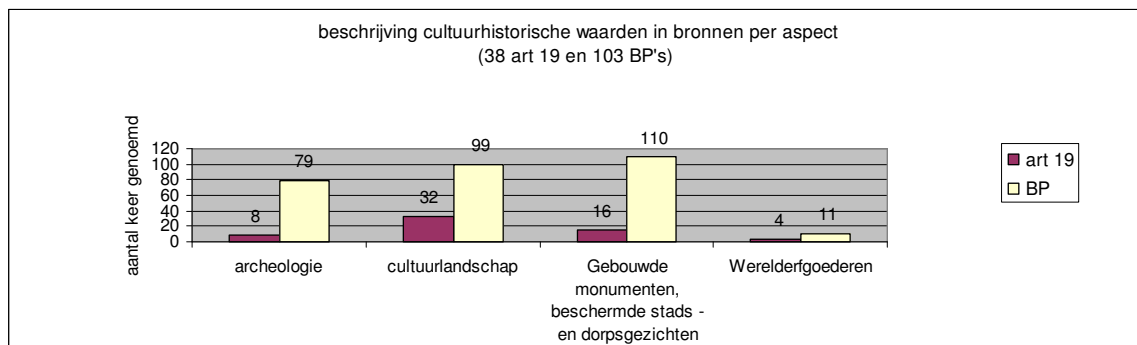
In de onderstaande grafiek zijn de resultaten weergegeven. Van de 27 vrijstellingsplannen met een cultuurhistorische paragraaf waarin de waarden beschreven zijn is 11 keer een archeologische waarde beschreven, 9 keer een cultuurlandschap, 10 keer een gebouwd monument of beschermd stads- en dorpsgezicht en 1 keer een werelderfgoed. Van de 92 bestemmingsplannen met een cultuurhistorische paragraaf waarin de waarden beschreven zijn is 77 keer een archeologische waarde beschreven, 76 keer een cultuurlandschap, 68 keer een gebouwd monument of beschermd stads- en dorpsgezicht en 1 keer een werelderfgoed. In meer van de helft van de bestemmingsplannen worden meerdere cultuurhistorische aspecten beschreven.

In de bestemmingsplannen speelt de beschrijving van de cultuurhistorische waarden een prominentere rol dan in de vrijstellingsplannen.



Beschreven waarden in vergelijk met andere bronnen

Bij de inventarisatie van de beschreven waarden is ook gekeken of deze waarden in de plannen overeenkomen met de waarden die beschreven zijn in andere bronnen. Hierbij is ondermeer kaartmateriaal van de RACM, KICH, diverse beleidsdocumenten, de Nota Belvedere, Unesco lijst en het Syntaxonomisch Biologisch Systeem Alterra (voor begrenzing van de Nationale Landschappen) gebruikt. Op basis hiervan is het aantal gevonden waarden uit de andere bronnen vergeleken met het aantal gevonden waarden uit de analyse. Let wel, de bronnen zijn gebaseerd op basis van 38 vrijstellingsplannen en 103 bestemmingsplannen.



Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen, kan geconcludeerd worden dat, in vergelijk met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft archeologie goed is (nagenoeg 100%), voor cultuurlandschap en beschermde gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten redelijk (ruim 60%) en de werelderfgoederen slecht (ruim 10%).

Deze vergelijking is interessant (komen de gevonden waarden uit de bronnen terug in de analyse van de plannen?), maar moet worden afgezet tegen de verplichtingen die voortkomen uit het ruimtelijk kader, zoals dat in paragraaf 2.2 en het schema in paragraaf 4.3 is uiteengezet:

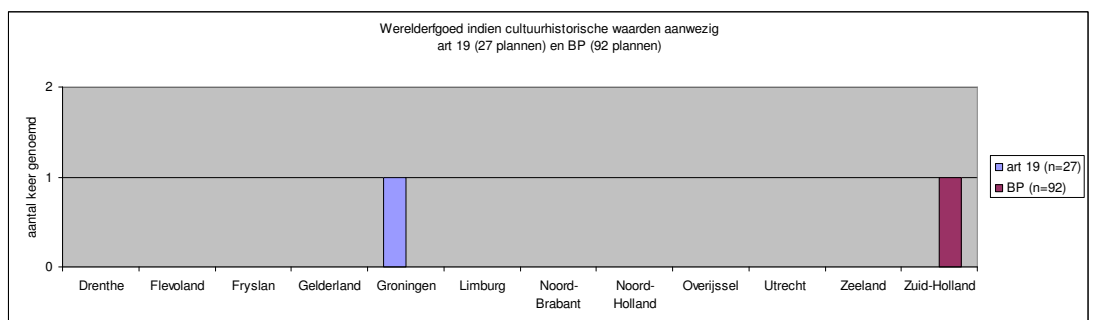
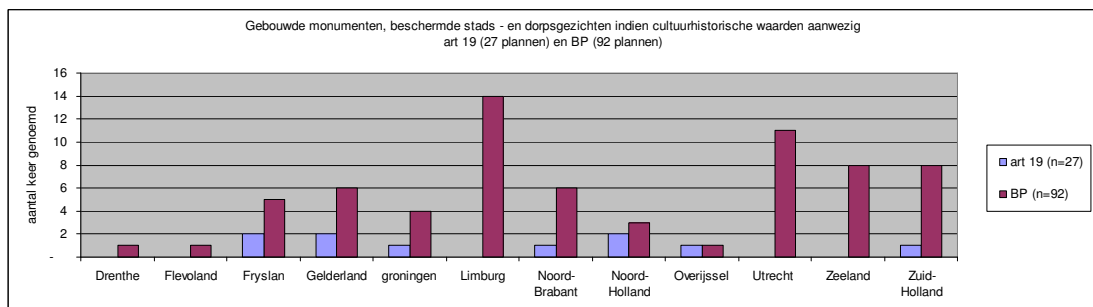
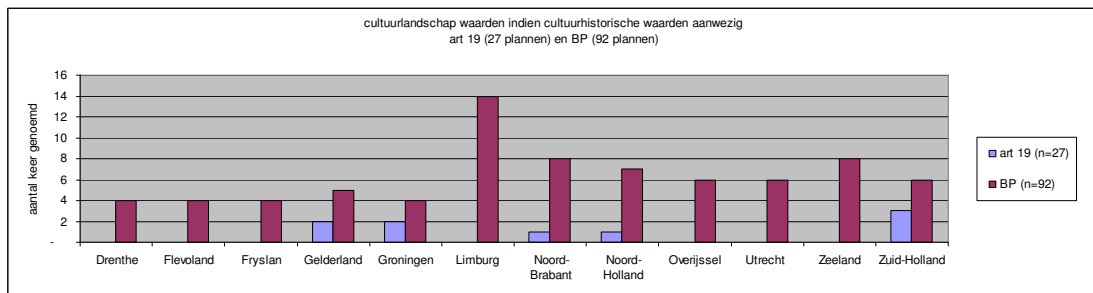
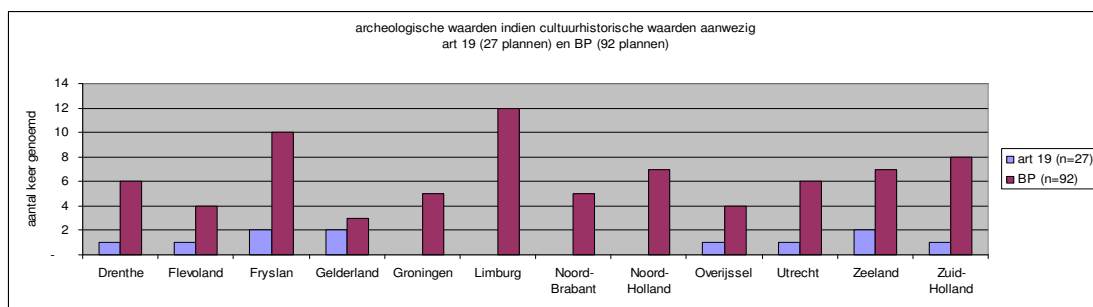
- Die directe wettelijke verplichting is er wel voor de beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet 1988), beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998), nationale landschappen (Nota Ruimte), werelderfgoederen (Nota Ruimte);
- Bescherming van de beschermde (archeologische) monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988, bescherming via het bestemmingsplan is niet aan de orde (wel mogelijk een 'signaleringswaarde' in toelichting en/of plankaart, echter zonder juridische betekenis);
- Voor de 'overige archeologische gebieden', 'gebieden met archeologische verwachtingswaarde', 'overige cultuurlandschappelijke waarden' en de Belvederegebieden is er op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een verplichting om de belangen van deze waarden expliciet af te wegen ten opzichte van andere belangen. Om deze afweging te kunnen maken is het nodig om in de cultuurhistorische paragraaf de cultuurhistorische waarden zorgvuldig te beschrijven. Deze verplichting is uiteraard geen garantie dat, op basis van de afweging van de diverse belangen, deze waarden ook daadwerkelijke worden beschermd.

In de paragrafen 4.7 tot en met 4.10 worden deze bevindingen voor de afzonderlijke cultuurhistorische aspecten nader gespecificeerd.

Verdeling van de cultuurhistorische waarden per provincie

In de onderstaande grafieken is voor de aspecten archeologie, cultuurlandschap, gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten en de werelderfgoederen per provincie aangegeven hoe vaak een waarde is gevonden.

Voor de 92 bestemmingsplannen met cultuurhistorische waarden hebben de provincies Limburg, Utrecht en Zeeland deze verschillende aspecten het vaakst beschreven, met Limburg als uitschieter. In de 27 vrijstellingsplannen met cultuurhistorische waarden zijn weinig verschillen in de beschreven waarden per provincie.



4.7 Archeologie

Bij de inventarisatie is nagegaan in welke mate archeologie is opgenomen in de plannen. Hierbij is gekeken naar de toelichting, de voorschriften en de plankaart. Hierbij zijn de archeologische waarden onderverdeeld in beschermde archeologische monumenten, overige archeologische gebieden⁴⁴, gebieden met een archeologische verwachtingswaarde⁴⁵ of niet aanwezig.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Beschreven archeologische waarden in de cultuurhistorische paragraaf

- Uit de analyse van de bestemmingsplannen blijkt dat in de bestemmingsplannen 77 keer een archeologische waarde in de toelichting wordt beschreven, en in de vrijstellingsplannen 11 keer. In de meeste gevallen gaat het om een gebied met een archeologische verwachtingswaarde.

Toetsing archeologische waarden aan andere bronnen

- Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft archeologie goed is (nagenoeg 100%);
- Deze vergelijking is interessant (komen de gevonden waarden uit de bronnen terug in de analyse van de plannen?), maar moet worden afgezet tegen de verplichtingen die voortkomen uit het ruimtelijk kader, zoals dat in paragraaf 2.2 en het schema in paragraaf 4.3 is uiteengezet:
 - o De bescherming van archeologische monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Wel kunnen deze monumenten als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven. Uit de plananalyse volgt dat dit voor gemeenten gebruikelijk is. Hieraan kan echter geen juridische betekenis worden gegeven. Uiteraard mag een bestemmingsplan niet zonder meer ontwikkelingen mogelijk maken die strijdig zijn met een aanwijzing als beschermd monument;
 - o Voor 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van 'overige archeologische waarden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging. Met de concretisering van deze waarden in de AMK en IKAW, de specificatie van de afwegingsplicht uit de Awb in het Verdrag van Malta en de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'⁴⁶, is dit voor archeologie specifiek gemaakt (en later 'geformaliseerd' in de Wamz). In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijking met de bronnen) ook nagenoeg volledig terug. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de, vooruitlopend op de Wamz, beschikbare specificaties (AMK/IKAW, Verdrag van Malta, rapport 'Archeologie en Bestemmingsplannen'), succesvol zijn geweest. Ook door veel provincies is hierop in de

⁴⁴ Dit zijn de gebieden die voorkomen op de Archeologische Monumentenkaart (AMK).

⁴⁵ Dit zijn gebieden die voorkomen op de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW).

⁴⁶ Royal Haskoning, december 2003.

streekplannen en in de toetsing van bestemmingsplannen actief 'geanticipeerd'.
 Hoewel de beschrijving van deze archeologische (verwachtings-)waarden geen garantie is voor een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan), biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze archeologische (verwachtings-)waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen.

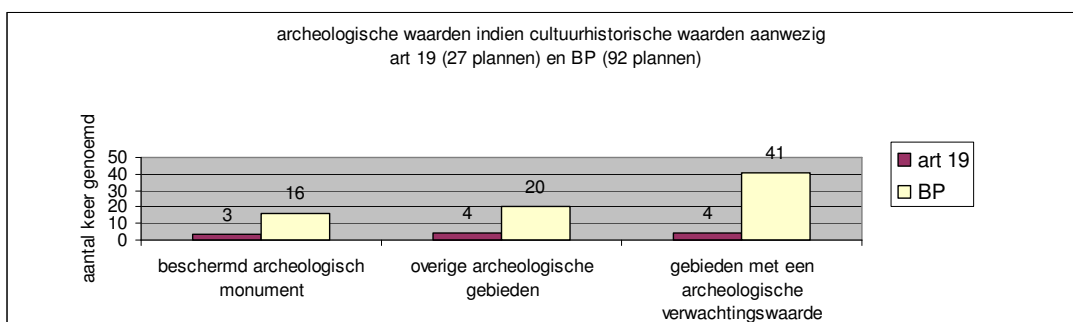
Archeologische waarden in voorschriften en plankaart (alleen bestemmingsplannen)

- Algemeen: in een groot deel van de plannen (circa 50%) is geen specifieke juridische regeling aanwezig voor cultuurhistorische aspecten in de voorschriften en/of op de plankaart;
- Gegeven het feit dat de aanwezigheid van 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met archeologische verwachtingswaarden' geen garantie is voor juridische bescherming (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor de 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' daadwerkelijk tot bescherming van archeologische waarden wordt overgegaan), kan hieraan geen waardeoordeel worden verbonden;
- In de voorschriften zijn de 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' vooral beschermd via een dubbelbestemming en/of aanlegvergunning. Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door een aanwijzing van gebieden als 'Archeologisch waardevol gebied' (dubbelbestemming. Dit sluit aan bij de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'.

Archeologie in de toelichting

In de onderstaande grafiek is weergegeven hoe vaak het aspect archeologie is beschreven in de toelichting. Hieruit blijkt dat in de 27 vrijstellingen met cultuurhistorische paragraaf waarin waarden beschreven zijn het aspect archeologie 11 keer wordt genoemd in de toelichting (zie ook paragraaf 4.5), waaronder 3 keer een beschermd archeologisch monument, 4 keer een overige archeologische gebied en 4 keer een gebied met een archeologische verwachtingswaarde.

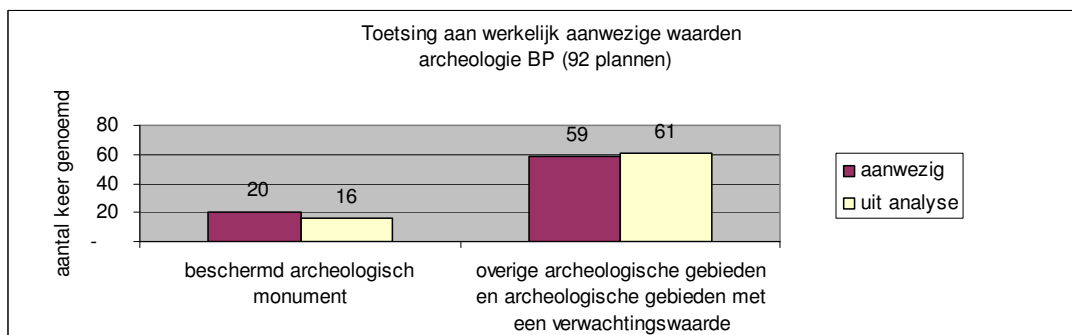
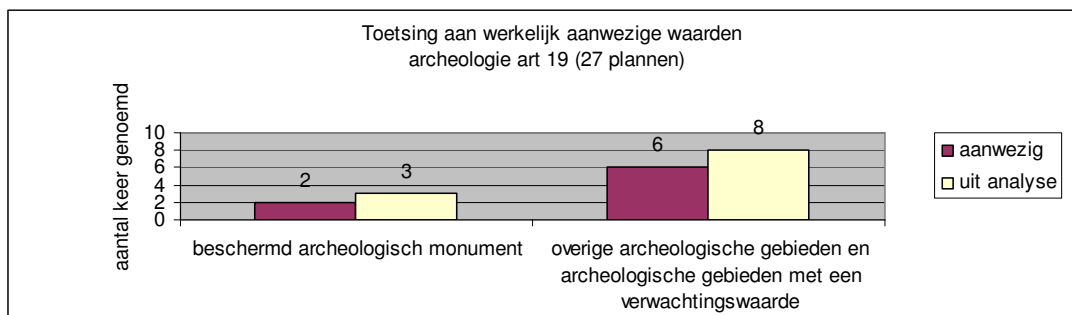
Daarnaast blijkt uit de analyse dat in de 92 bestemmingsplannen met cultuurhistorische paragraaf waarin waarden beschreven zijn 77 keer archeologie is genoemd (zie ook paragraaf 4.5), waaronder 16 keer een beschermd archeologisch monument, 20 keer een overige archeologisch gebied en 41 keer een gebied met een archeologische verwachtingswaarde.



Toetsing archeologische waarden (toelichting) aan andere bronnen

Bij de inventarisatie van de beschreven waarden is ook gekeken of deze waarden in de plannen overeenkomen met de waarden die beschreven zijn in andere *bronnen*. Hierbij is ondermeer kaartmateriaal van de RACM, KICH, diverse beleidsdocumenten, de Nota Belvedere, Unesco lijst en het Syntaxonomisch Biologisch Systeem Alterra (voor begrenzing van de Nationale Landschappen) gebruikt. Op basis hiervan is het aantal gevonden waarden uit de andere *bronnen* vergeleken met het aantal gevonden waarden uit de *analyse*. Let wel, de *bronnen* zijn gebaseerd op basis van 38 vrijstellingsplannen en 103 bestemmingsplannen.

In de onderstaande grafieken staan de resultaten van de 27 vrijstellingsplannen en 92 bestemmingsplannen voor de archeologische waarden. In de vrijstellingsplannen en de bestemmingsplannen ('uit analyse') zijn nagenoeg dezelfde waarden gevonden als in de *bronnen* ('aanwezig').



Paragraaf 2.2 als referentie

In paragraaf 2.2 is aangegeven voor welke cultuurhistorische waarden bescherming in het bestemmingsplan wel of niet verplicht is. Voor de archeologische waarden laat dit het volgende beeld zien:

Beschermd monumenten		
Waarde - beschermd archeologisch monument (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten)	Basis - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening	Doorwerking via BP / art. 19 - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19)
Beschermd stads-, dorps- en landschapsgezichten		
Waarde - n.v.t.	Basis - n.v.t.	Doorwerking BP / art. 19 - n.v.t.

Overige cultuurhistorisch waardevolle gebieden		
Waarde - overige archeologische gebieden (AMK, IKAW)	Basis - WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basis-kwaliteit	Doorwerking BP / art. 19 - afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming

Wanneer de bevindingen van de plananalyse en de bronnen hieraan worden gespiegeld, kunnen hieraan de volgende conclusies worden verbonden:

- *De bescherming van archeologische monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Wel kunnen deze monumenten als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven. Uit de plananalyse volgt dat dit voor gemeenten gebruikelijk is. Hieraan kan echter geen juridische betekenis worden gegeven.*
Uiteraard mag een bestemmingsplan niet zonder meer ontwikkelingen mogelijk maken die strijdig zijn met een aanwijzing als beschermd monument;
- *Voor 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van 'overige archeologische waarden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging.*
Met de concretisering van deze waarden in de AMK en IKAW, de specificatie van de afwegingsplicht uit de Awb in het Verdrag van Malta en de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'⁴⁷, is dit voor archeologie specifiek gemaakt (en later 'geformaliseerd' in de Wamz).
In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijking met de bronnen) ook nagenoeg volledig terug. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de, vooruitlopend op de Wamz, beschikbare specificaties (AMK/IKAW, Verdrag van Malta, rapport 'Archeologie en Bestemmingsplannen'), succesvol zijn geweest. Ook door veel provincies is hierop in de streekplannen en in de toetsing van bestemmingsplannen actief 'geanticipeerd'.
Hoewel de beschrijving van deze archeologische (verwachtings-)waarden geen garantie is voor een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan), biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze archeologische (verwachtings-)waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen.

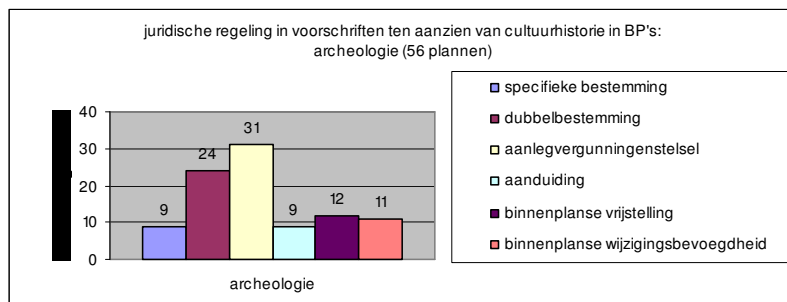
⁴⁷ Royal Haskoning, december 2003.

Archeologie in de voorschriften (alleen bestemmingsplannen)

Bij de voorschriften van de bestemmingsplannen is eerst de vraag gesteld of er een specifieke juridische regeling aanwezig is ten aanzien van cultuurhistorie. Van de 103 bestemmingsplannen zijn er 3 afgefallen (aangeduid met onbekend), aangezien er geen voorschriften in het dossier aanwezig waren. In 56 bestemmingsplannen blijkt dat er wel een specifieke juridische regeling voor cultuurhistorie aanwezig is en bij 44 bestemmingsplannen niet.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er in een groot deel van de plannen (circa 50%) geen specifieke juridische regeling aanwezig is voor cultuurhistorische aspecten in de voorschriften.

Wanneer alleen gekeken wordt naar de 56 bestemmingsplannen waarin wel een juridische regeling aanwezig is in de voorschriften, dan blijkt dat de archeologische waarden op verschillende manieren in de voorschriften zijn verankerd. In de 56 bestemmingsplannen is 9 keer een specifieke juridische bestemming gevonden voor archeologische waarden, 24 keer een dubbelbestemming, 31 keer een aanlegvergunning, 9 keer een aanduiding, 12 keer een binnenplanse vrijstelling en 11 keer een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid.

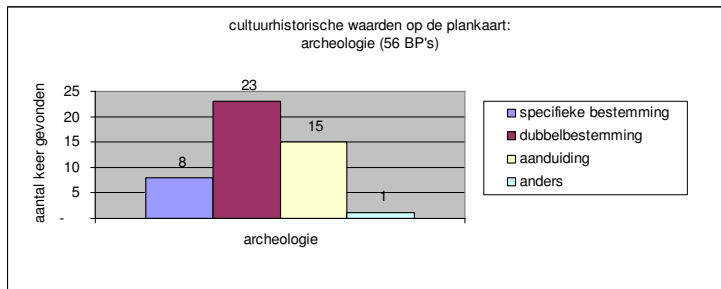


Archeologie in de plankaarten (alleen bestemmingsplannen)

Bij de inventarisatie is eerst een vraag gesteld of er een specifieke juridische regeling is opgenomen in de plankaart ten aanzien van cultuurhistorie. Hieruit blijkt dat in 56 van 103 bestemmingsplannen een specifieke regeling is opgenomen in de plankaart. Bij 6 bestemmingsplannen ontbrak een plankaart.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er in een groot deel van de plannen (circa 50%) geen specifieke juridische regeling aanwezig is voor cultuurhistorische aspecten op de plankaart.

Wanneer er alleen naar de 56 plannen met een specifieke juridische regeling in de plankaart wordt gekeken, zijn er verschillende manieren waarop archeologie is opgenomen. Dit kan door middel van een specifieke bestemming, een dubbelbestemming, een aanduiding of anders. Uit de inventarisatie blijkt dat 8 keer een specifieke bestemming, 23 keer een dubbelbestemming, 15 keer een aanduiding en 1 keer een andere waarde is gevonden.



Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door middel van een aanwijzing van gebieden als 'Archeologisch waardevol gebied' (dubbelbestemming). Dit sluit aan bij de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'⁴⁸.

⁴⁸ Royal Haskoning, december 2003.

4.8 Cultuurlandschappen

Bij de inventarisatie is nagegaan in welke mate cultuurlandschappen zijn opgenomen in de plannen. Hierbij is gekeken naar de toelichting, de voorschriften en de plankaart. Hierbij zijn de cultuurlandschappen onderverdeeld in nationale landschappen, Belvedere-gebieden, beschermde landschapsgezichten en gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Beschreven cultuurlandschappelijk waarden in de cultuurhistorische paragraaf

- Uit de analyse van de bestemmingsplannen blijkt dat in de bestemmingsplannen 76 keer een cultuurlandschappelijke waarde in de toelichting wordt beschreven, en in de vrijstellingsplannen 9 keer. In de meeste gevallen gaat het om gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden.

Toetsing cultuurlandschappelijke waarden aan andere bronnen

- Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft het cultuurlandschap matig is (circa 60%);
- Deze vergelijking is interessant (komen de gevonden waarden uit de bronnen terug in de analyse van de plannen?), maar moet worden afgezet tegen de verplichtingen die voortkomen uit het ruimtelijk kader, zoals dat in paragraaf 2.2 en het schema in paragraaf 4.3 is uiteengezet:
 - o Die verplichting is er wel voor de beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998). In de plananalyse zijn deze niet gevonden; dit sluit aan bij het algemeen beeld dat in Nederland nog nauwelijks gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid;
 - o Die verplichting is er ook voor de nationale landschappen (Nota Ruimte). In vergelijking met de bronnen worden de nationale landschappen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven. Mogelijk is de onderzoeksperiode (1 januari 2006 - 31 augustus 2007) hieraan debet. Maar het gebrek aan aandacht voor de nationale landschappen in bestemmingsplannen is in ieder geval een belangrijk punt van aandacht, zo blijkt bijvoorbeeld ook uit de provinciale interviews (zie hoofdstuk 3), maar bijvoorbeeld ook de bevindingen rondom het nationaal landschap Zuid-Limburg⁴⁹;
 - o Voor 'overige cultuurlandschappelijke waarden' en de Belvederegebieden geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging. In de plananalyse komen de 'overige cultuurlandschappelijke waarden' waarden (in vergelijking met de bronnen) veelvuldig terug (zelfs meer dan aangetroffen in de bronnen). Hieruit kan worden geconcludeerd dat gemeenten deze waarden op adequate wijze beschrijven. Voor de Belvederegebieden valt dit beeld een stuk negatiever uit. Overigens vindt bescherming van (delen van) deze Belvederegebieden wel plaats via de nationale landschappen of mogelijk, na afweging, op grond van 'overige cultuurlandschappelijke waarden';
Hoewel de beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden geen garantie is voor

⁴⁹ Discussiestuk Nationaal Landschap Zuid-Limburg, doorwerking in de RO-praktijk, naar aanleiding van een overleg tussen LNV, RACM en de provincie Limburg, 5 december 2007.

een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan), biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze cultuurlandschappelijke waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen.

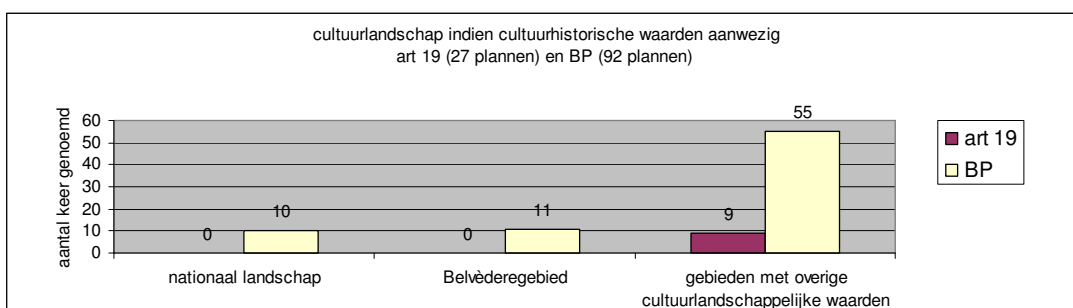
Cultuurlandschappelijke waarden in voorschriften en plankaart (alleen bestemmingsplannen)

- Voor de nationale landschappen is een juridische verankering noodzakelijk. Voor de 'gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden' ligt dit anders. Gegeven het feit dat de aanwezigheid van 'gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden' geen garantie is voor juridische bescherming (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor de 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' daadwerkelijk tot bescherming van archeologische waarden wordt overgegaan), kan hieraan geen waardeoordeel worden verbonden;
- In de voorschriften zijn de cultuurlandschappelijke waarden vooral beschermd via een dubbelbestemming en/of aanlegvergunning. Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door middel van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden'). Dit is in de praktijk gebruikelijk.

Cultuurlandschappen in de toelichting

In de onderstaande grafiek is weergegeven hoe vaak het aspect cultuurlandschap is beschreven in de toelichting. Hieruit blijkt in de 27 vrijstellingen met cultuurhistorische paragraaf waarin waarden beschreven zijn het aspect cultuurlandschap 9 keer wordt genoemd (zie ook paragraaf 4.5), waaronder 9 keer een gebied met overige cultuurlandschappelijke waarden.

Daarnaast blijkt uit de analyse dat in de 92 bestemmingsplannen cultuurhistorische paragraaf waarin waarden beschreven zijn 76 keer het aspect cultuurlandschap wordt genoemd (zie ook paragraaf 4.5), waaronder 10 keer een Nationaal Landschap, 11 keer een Belvedere-gebied, 55 keer een gebied met overige cultuurlandschappelijke waarden. In de onderzochte plannen zijn geen beschermd landschapsgezichten gevonden. In de bestemmingsplannen speelt het aspect cultuurlandschap dus een prominenter rol dan in de vrijstellingsplannen. Hierbij zijn de gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden het vaakst benoemd.

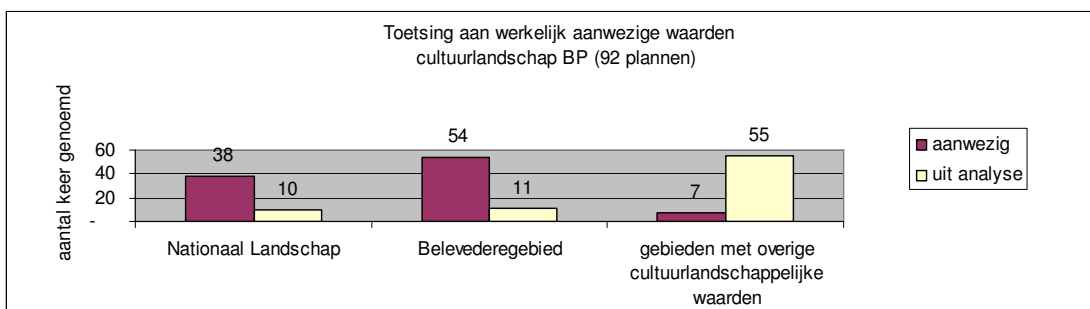
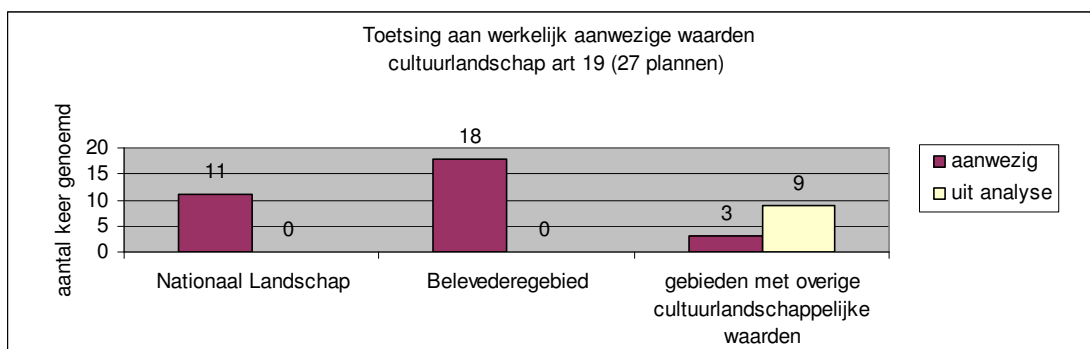


Toetsing cultuurlandschappelijke waarden (toelichting) aan andere bronnen

Bij de inventarisatie van de beschreven waarden is ook gekeken of deze waarden in de plannen overeenkomen met de waarden die beschreven zijn in andere bronnen. Op

basis hiervan is het aantal gevonden waarden uit de andere *bronnen* vergeleken met het aantal gevonden waarden uit de *analyse*. Let wel, de *bronnen* zijn gebaseerd op basis van 38 vrijstellingsplannen en 103 bestemmingsplannen.

In de onderstaande grafieken staan de resultaten van de 27 vrijstellingsplannen en 92 bestemmingen voor de cultuurlandschappelijke waarden. In de vrijstellingsplannen zijn minder cultuurlandschappelijke waarden in de plannen beschreven ('uit analyse') dan op basis van de *bronnen* ('aanwezig'). Ook in de bestemmingsplannen zijn, in vergelijking met de *bronnen* ('aanwezig'), niet alle cultuurlandschappelijke waarden in de plannen beschreven ('uit analyse').



Paragraaf 2.2 als referentie

In paragraaf 2.2 is aangegeven voor welke cultuurhistorische waarden bescherming in het bestemmingsplan wel of niet verplicht is. Voor het cultuurlandschap laat dit het volgende beeld zien:

Beschermd monumenten		
Waarde	Basis	Doorwerking via BP / art. 19
- n.v.t.	- n.v.t.	- n.v.t.
Beschermd stads-, dorps- en landschapsgezichten		
Waarde	Basis	Doorwerking BP / art. 19
- beschermd landschapsgezicht	- Natuurbeschermingswet 1998	- bescherming verplicht
Niet wettelijk beschermde gebieden		
Waarde	Basis	Doorwerking BP / art. 19
- Nationaal Landschap	- Nota Ruimte	- bescherming verplicht
- Belevingsgebied	- WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing	- afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor

<ul style="list-style-type: none"> - overige cultuurlandschappelijke waarden 	<ul style="list-style-type: none"> - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basiskwaliteit - WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basiskwaliteit 	<p>bescherming</p> <ul style="list-style-type: none"> - afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming
---	---	---

Wanneer de bevindingen van de plananalyse en de bronnen hieraan worden gespiegeld, kunnen hieraan de volgende conclusies worden verbonden:

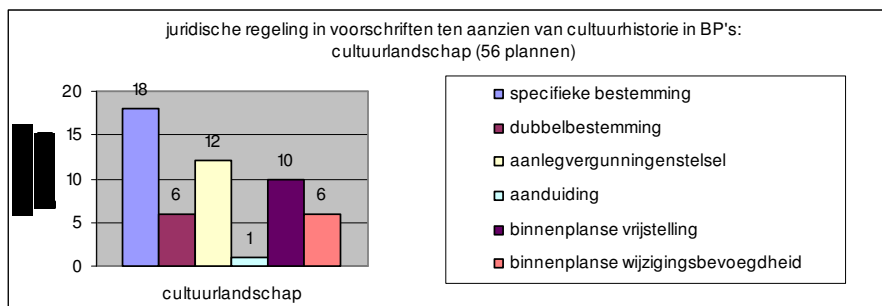
- *Bescherming van de beschermd landschapsgezichten is verplicht (Natuurbeschermingswet 1998). In de plananalyse zijn deze niet gevonden; dit sluit aan bij het algemeen beeld dat in Nederland nog nauwelijks gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid;*
- *Ook de bescherming van de nationale landschappen is verplicht (Nota Ruimte). In vergelijking met de bronnen worden de nationale landschappen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven. Mogelijk is de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007) hieraan debet. Maar het gebrek aan aandacht voor de nationale landschappen in bestemmingsplannen is in ieder geval een belangrijk punt van aandacht, zo blijkt bijvoorbeeld ook uit de provinciale interviews (zie hoofdstuk 3), maar bijvoorbeeld ook de bevindingen rondom het nationaal landschap Zuid-Limburg⁵⁰;*
- *Voor 'overige cultuurlandschappelijke waarden' en de Belvederegebieden geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging.*
In de plananalyse komen de 'overige cultuurlandschappelijke waarden' waarden (in vergelijking met de bronnen) veelvuldig terug (zelfs meer dan aangetroffen in de bronnen). Hieruit kan worden geconcludeerd dat gemeenten deze waarden op adequate wijze beschrijven. Voor de Belvederegebieden valt dit beeld een stuk negatiever uit. Overigens vindt bescherming van (delen van) deze Belvederegebieden wel plaats via de nationale landschappen of mogelijk, na afweging, op grond van 'overige cultuurlandschappelijke waarden';
Hoewel de beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden geen garantie is voor een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze waarden daadwerkelijk tot bescher-

⁵⁰ Discussiestuk Nationaal Landschap Zuid-Limburg, doorwerking in de RO-praktijk, naar aanleiding van een overleg tussen LNV, RACM en de provincie Limburg, 5 december 2007.

ming wordt overgegaan), biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze cultuurlandschappelijke waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen.

Cultuurlandschappen in de voorschriften (alleen bestemmingsplannen)

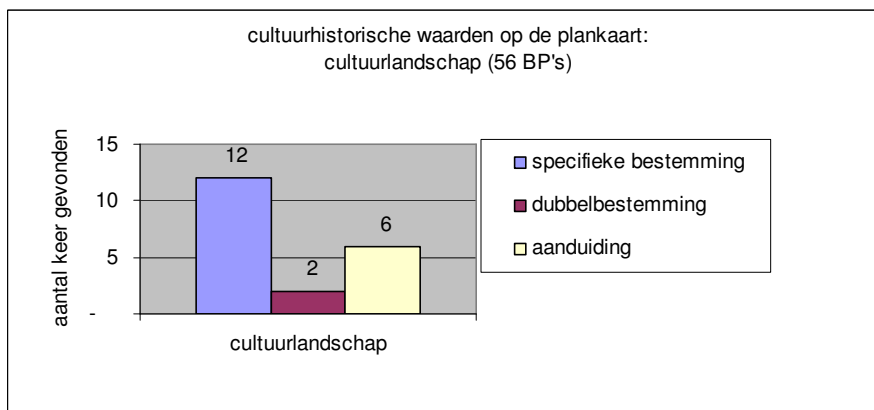
Wanneer alleen gekeken wordt naar de 56 plannen waarin een juridische regeling aanwezig is in de voorschriften, dan blijkt dat de cultuurlandschappen op verschillende manieren in de voorschriften zijn verankerd. In de 56 bestemmingsplannen is 53 keer een specifieke juridische regeling gevonden voor een cultuurlandschappelijke waarde, waaronder 18 keer een specifieke bestemming, 6 keer een dubbelbestemming, 12 keer een aanlegvergunning, 1 keer een aanduiding, 10 keer een binnenplanse vrijstelling en 6 keer een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid.



Cultuurlandschappen in de plankaarten (alleen bestemmingsplannen)

Bij de inventarisatie is ook gekeken naar de wijze waarop cultuurlandschappen zijn opgenomen in de plankaarten. Wanneer er alleen naar de 56 plannen met een specifieke juridische regeling in de plankaart wordt gekeken zijn er verschillende manieren waarop cultuurlandschappen zijn opgenomen. Dit kan door middel van een specifieke bestemming, een dubbelbestemming of een aanduiding.

Uit de inventarisatie blijkt dat van de 56 bestemmingsplannen 20 keer een cultuurlandschappelijke waarde op de plankaarten staan aangegeven, waaronder 12 keer een specifieke bestemming, 2 keer een dubbelbestemming en 6 keer een aanduiding.



Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door middel van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden'). Dit is in de praktijk gebruikelijk.

4.9 Gebouwde monumenten, beschermde stads - en dorpsgezichten

Bij de inventarisatie is nagegaan in welke mate gebouwde monumenten en beschermde stads - en dorpsgezichten zijn opgenomen in de plannen. Hierbij is gekeken naar de toelichting, de voorschriften en de plankaart. Hierbij zijn de monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten onderverdeeld in beschermde monumenten (rijk), beschermde stads- en dorpsgezichten en overige monumenten (gemeentelijk, provinciaal).

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Beschreven beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten in de cultuurhistorische paragraaf

- Uit de analyse van de bestemmingsplannen blijkt dat in de bestemmingsplannen 68 keer een beschermd monument (46) of beschermd stads- of dorpsgezicht (22) in de toelichting wordt beschreven, en in de vrijstellingsplannen 10 keer (respectievelijk 8 en 2).

Toetsing beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten aan andere bronnen

- Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten matig is (ruim 60%);
- Deze vergelijking is interessant (komen de gevonden waarden uit de bronnen terug in de analyse van de plannen?), maar moet worden afgezet tegen de verplichtingen die voortkomen uit het ruimtelijk kader, zoals dat in paragraaf 2.2 en het schema in paragraaf 4.3 is uiteengezet:
 - o Die verplichting is er wel voor beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet 1988). In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijking met de bronnen) ook nagenoeg volledig terug;
 - o De bescherming van gebouwde monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Wel kunnen deze monumenten als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven. Hieraan kan echter geen juridische betekenis worden gegeven.

Uit de plananalyse volgt dat de beschermde monumenten in vergelijking met de bronnen lang niet altijd (circa 45% niet) gebruik wordt gemaakt van de 'signaleringswaarde'.

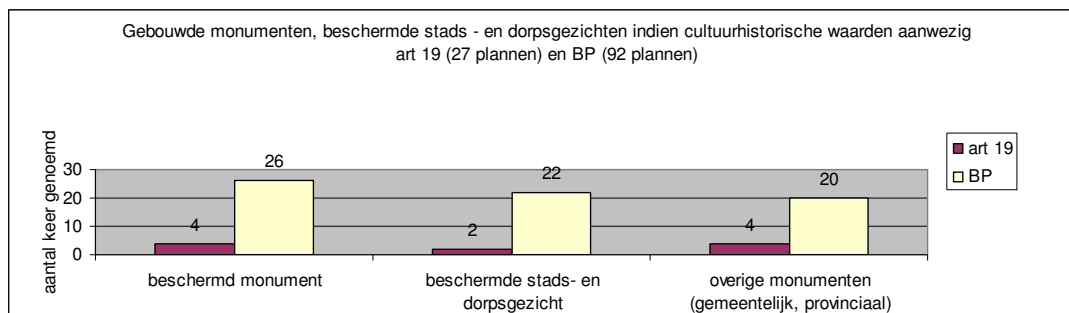
Beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten in voorschriften en plankaart (alleen bestemmingsplannen)

- Voor de stads- en dorpsgezichten (bescherming in bestemmingsplan verplicht) is het aannemelijk dat deze beschermd worden door het opnemen van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden').

Gebouwde monumenten, beschermde stads – en dorpsgezichten in de toelichting

In de onderstaande grafiek is weergegeven hoe vaak het aspect gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten is beschreven in de toelichting van de plannen. Hieruit blijkt dat in de 27 vrijstellingen met cultuurhistorische paragraaf waarin waarden beschreven zijn 10 keer het aspect gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten wordt genoemd (zie ook paragraaf 4.5), waaronder 4 keer een beschermd monument (rijk), 2 keer een beschermd stads- en dorpsgezicht, 4 keer een overig monument (gemeentelijk, provinciaal).

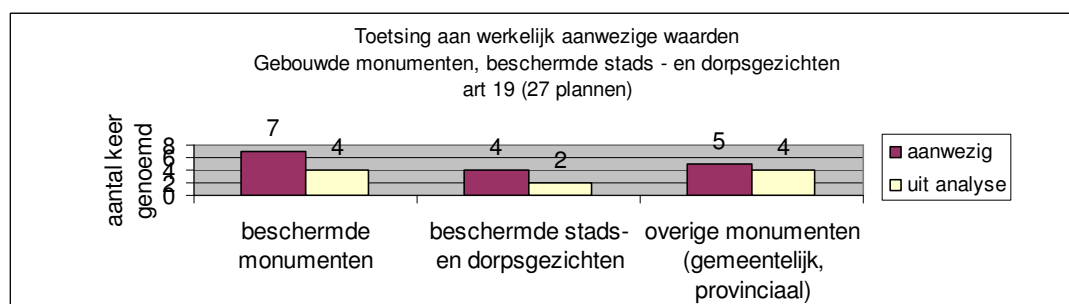
Daarnaast blijkt uit de analyse dat in de 92 bestemmingsplannen met cultuurhistorische paragraaf waarin waarden beschreven zijn 68 keer het aspect gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten wordt genoemd (zie ook paragraaf 4.5), waaronder 26 keer een beschermd monument (rijk), 22 keer een beschermd stads- en dorpsgezicht, 20 keer een overig monument (gemeentelijk, provinciaal). In de bestemmingsplannen speelt het aspect gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten blijkbaar een prominentere rol dan in de vrijstellingsplannen.

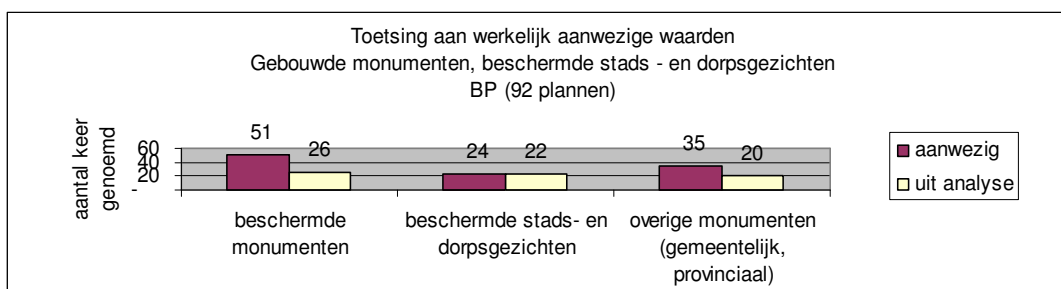


Toetsing beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten (toelichting) aan andere bronnen

Bij de inventarisatie van de beschreven waarden is ook gekeken of deze waarden in de plannen overeenkomen met de waarden die beschreven zijn in andere bronnen. Op basis hiervan is het aantal gevonden waarden uit de andere bronnen vergeleken met het aantal gevonden waarden uit de analyse. Let wel, de bronnen zijn gebaseerd op basis van 38 vrijstellingsplannen en 103 bestemmingsplannen.

In de onderstaande grafieken staan de resultaten van de 27 vrijstellingsplannen en 92 bestemmingsplannen voor de gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten. In de vrijstellingsplannen zijn nagenoeg dezelfde waarden in de plannen beschreven ('uit analyse') als in bronnen ('aanwezig'), met uitzondering van de beschermde monumenten. In de bestemmingsplannen zien we een vergelijkbaar beeld terug.





Paragraaf 2.2 als referentie

In paragraaf 2.2 is aangegeven voor welke cultuurhistorische waarden bescherming in het bestemmingsplan wel of niet verplicht is. Deze beschouwing levert voor gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten het volgende beeld op:

Beschermde monumenten		
Waarde - beschermd gebouwd monument (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten)	Basis - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening	Doorwerking via BP / art. 19 - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19)
Beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten		
Waarde - beschermd stads- en dorpsgezicht	Basis - Monumentenwet 1988	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht
Overige cultuurhistorisch waardevolle gebieden		
Waarde - n.v.t.	Basis - n.v.t.	Doorwerking BP / art. 19 - n.v.t.

Wanneer de bevindingen van de plananalyse en de bronnen hieraan worden gespiegeld, kunnen hieraan de volgende conclusies worden verbonden:

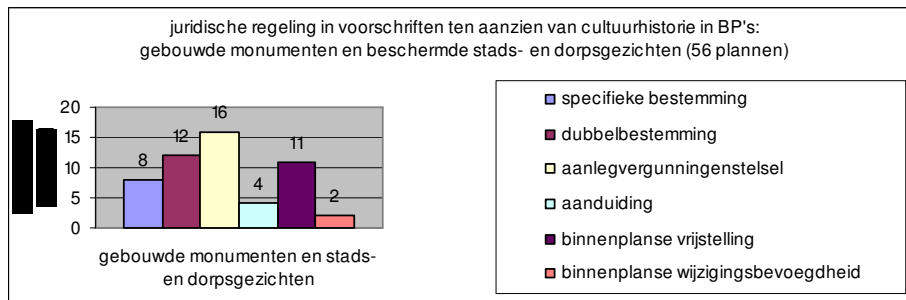
- *Bescherming voor de beschermde stads- en dorpsgezichten is verplicht (Monumentenwet 1988). In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijking met de bronnen) ook nagenoeg volledig terug;*
- *De bescherming van gebouwde monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Wel kunnen deze monumenten als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven. Hieraan kan echter geen juridische betekenis worden gegeven.*

Uit de plananalyse volgt dat de beschermde monumenten in vergelijking met de bronnen lang niet altijd (circa 45% niet) gebruik wordt gemaakt van de 'signaleringswaarde'.

Gebouwde monumenten, beschermde stads – en dorpsgezichten in de voorschriften (alleen bestemmingsplannen)

Wanneer alleen gekeken wordt naar de 56 plannen waarin een juridische regeling aanwezig is in de voorschriften, dan blijkt dat de beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten op verschillende manieren in de voorschriften zijn verankerd.

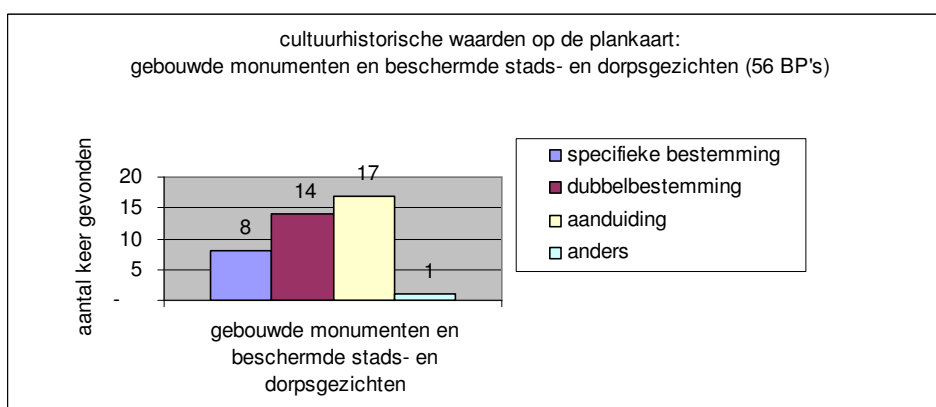
In de plannen met een specifieke juridische regeling is 53 keer een beschermende regeling voor beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten gevonden, waaronder 8 keer een aanlegvergunning, 12 keer een dubbelbestemming, 16 keer een aanlegvergunning, 4 keer een aanduiding, 11 keer een binnenplanse vrijstelling en 2 keer een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid.



Gebouwe monumenten, beschermde stads – en dorpsgezichten in de plankaarten (alleen bestemmingsplannen)

Bij de inventarisatie is ook gekeken naar de wijze waarop gebouwe monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten zijn opgenomen in de plankaarten. Wanneer er alleen naar de 56 plannen met een specifieke juridische regeling in de plankaart wordt gekeken zijn er verschillende manieren waarop gebouwe monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten zijn opgenomen. Dit kan door middel van een specifieke bestemming, een dubbelbestemming, een aanduiding of op een andere manier.

Uit de inventarisatie blijkt dat er van de 57 bestemmingsplannen met een specifieke juridische regeling er 40 keer een beschermd monument en/of beschermd stads- en dorpsgezicht op de plankaart staat aangegeven, waaronder 8 keer een specifieke bestemming, 14 keer een dubbelbestemming, 17 keer een aanduiding en 1 keer een andere wijze van bescherming.



Voor de stads- en dorpsgezichten (bescherming in bestemmingsplan verplicht) is het aannemelijk dat deze beschermd worden door het opnemen van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden').

4.10 Werelderfgoederen

Bij de inventarisatie is nagegaan in welke mate werelderfgoederen zijn opgenomen in de plannen. Hierbij is gekeken naar de toelichting, de voorschriften en de plankaart. Hierbij zijn werelderfgoederen onderverdeeld in aanwezig in de lijst en aanwezig in de voorlopige lijst.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Beschreven werelderfgoederen in de cultuurhistorische paragraaf

- Uit de analyse van de bestemmingsplannen blijkt dat in de bestemmingsplannen 1 keer een werelderfgoed in de toelichting wordt beschreven, en in de vrijstellingsplannen 1 keer. In beide gevallen gaat het om een werelderfgoed op de voorlopige lijst.

Toetsing werelderfgoederen aan andere bronnen

- Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft werelderfgoederen slecht is (ruim 10%);
- Deze vergelijking is interessant (komen de gevonden waarden uit de bronnen terug in de analyse van de plannen?), maar moet worden afgezet tegen de verplichtingen die voortkomen uit het ruimtelijk kader, zoals dat in paragraaf 2.2 en het schema in paragraaf 4.3 is uiteengezet. Daaruit wordt duidelijk dat in vergelijking met de bronnen de (voorlopige) werelderfgoederen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven worden. Dit terwijl een bescherming van de (voorlopige) werelderfgoederen via het bestemmingsplan verplicht is. Deze constatering sluit aan bij het Lysias-onderzoek. Onbekendheid kan hier een rol spelen (zeker bij de voorlopige werelderfgoederen), maar mogelijk ook de discussie over de vraag in hoeverre gemeenten verantwoordelijk (moeten) zijn voor erfgoederen van nationaal belang.

Werelderfgoederen in voorschriften en plankaart (alleen bestemmingsplannen)

- Voor de werelderfgoederen (bescherming in bestemmingsplan verplicht) ontbreekt een juridische doorwerking in de voorschriften en op de plankaart.

Werelderfgoederen in de toelichting

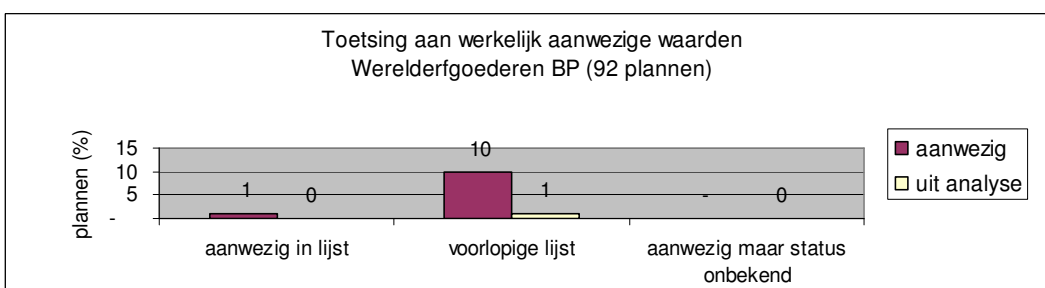
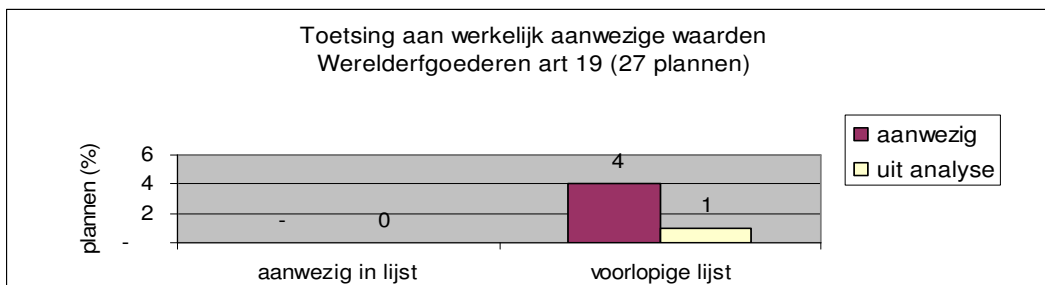
Uit de inventarisatie blijkt dat slechts in 1 vrijstellingsplan en 1 bestemmingsplan het aspect werelderfgoed is beschreven in de toelichting. In beide plannen gaat het om een werelderfgoed met een voorlopige status, te weten: de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Waddenzee.

Toetsing werelderfgoederen (toelichting) aan andere bronnen

Bij de inventarisatie van de beschreven waarden is ook gekeken of deze waarden in de plannen overeenkomen met de waarden die beschreven zijn in andere bronnen. Op basis hiervan is het aantal gevonden waarden uit de andere bronnen vergeleken met het aantal gevonden waarden uit de analyse. Let wel, de bronnen zijn gebaseerd op basis van 38 vrijstellingsplannen en 103 bestemmingsplannen.

In de onderstaande grafieken staan de resultaten van de vrijstellingsplannen en bestemmingen voor de werelderfgoederen. In de vrijstellingsplannen zijn minder werelderfgoederen (voorlopige lijst) beschreven ('uit analyse') dan op basis van de bronnen ('aanwezig'). Bij de analyse van de bestemmingsplannen is 1 keer een werelderfgoed

met een voorlopige status gevonden ('uit analyse'). Ook dat is aanzienlijk minder dan in de bronnen is aangetroffen ('aanwezig').



Referentie aan paragraaf 2.2

In paragraaf 2.2 is aangegeven voor welke cultuurhistorische waarden bescherming in het bestemmingsplan wel of niet verplicht is. Deze beschouwing levert voor de wereld-erfgoederen het volgende beeld op:

Beschermde monumenten		
Waarde - beschermd gebouwd monument (Rietveld Schröderhuis en Woudagemaal)	Basis - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening	Doorwerking via BP / art. 19 - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19)
Beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten		
Waarde - beschermd stads- en dorpsgezicht (Kinderdijk, Schokland)	Basis - Monumentenwet 1988	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht
Overige cultuurhistorisch waardevolle gebieden		
Waarde - Werelderfgoed	Basis - Nota Ruimte en mogelijk Monumentenwet 1988	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht

Wanneer de bevindingen van de plananalyse hieraan worden gespiegeld, kunnen hieraan de volgende conclusies worden verbonden:

- *Het valt op dat (in vergelijking met de bronnen) de (voorlopige) werelderfgoederen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven worden (iets meer dan 10%). Een doorwerking in de voorschriften en de plankaart ontbreekt*

zelfs. Dit, terwijl een bescherming van de werelderfgoederen via het bestemmingsplan verplicht is. Deze constatering sluit aan op het Lysias-onderzoek. Onbekendheid kan hier een rol spelen (zeker bij de voorlopige werelderfgoederen), maar mogelijk ook de discussie over de vraag in hoeverre gemeenten verantwoordelijk (moeten) zijn voor erfgoederen van nationaal belang.

Werelderfgoederen in de voorschriften (alleen bestemmingsplannen)

Wanneer alleen gekeken wordt naar de 56 plannen waarin een juridische regeling aanwezig is in de voorschriften, dan blijkt dat van de 2 plannen waar een werelderfgoed met een voorlopige status aanwezig is de waarden niet verankerd zijn in de voorschriften.

Werelderfgoederen in de plankaarten (alleen bestemmingsplannen)

Bij de inventarisatie is ook gekeken naar de wijze waarop werelderfgoederen zijn opgenomen in de plankaarten. Uit de inventarisatie blijkt dat van de 2 plannen waar een werelderfgoed met een voorlopige status aanwezig is deze waarden niet verankerd zijn op de plankaart.

Aanvulling op de analyse

Door de selectiecriteria (onder meer de onderzoeksperiode) voor de te onderzoeken bestemmingsplannen is in dit onderzoek weinig zicht gekregen op de vigerende bestemmingsplannen voor de werelderfgoederen. In het Lysias-onderzoek^[51] is dit beeld wel geschetst.

Het Lysias-onderzoek concludeert dat de doorvertaling van de planologische bescherming van de werelderfgoederen in bestemmingsplannen niet optimaal geregeld is:

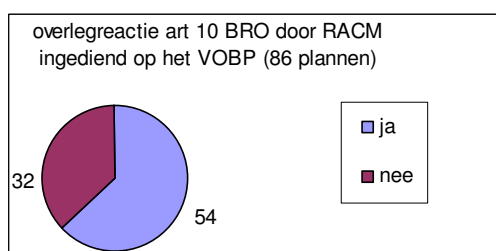
- *Voor de Beemster geldt nu nog een bestemmingsplan uit 1994; in 2005 is de gemeente Beemster gestart met een actualisering van dat plan;*
- *Ten aanzien van de bescherming van Schokland wordt in het Lysias-onderzoek alleen gesproken over het welstandsbeleidsplan;*
- *In bestemmingsplannen van de gemeenten Nieuw Lekkerland en Alblasterdam is het werelderfgoed Kinderdijk met de status beschermd dorpsgezicht vastgelegd;*
- *De planologische bescherming van de Stelling van Amsterdam strekt zich uit over 110 vigerende bestemmingsplannen, waarvan 80 binnen de provincie Noord-Holland en 30 binnen de provincie Utrecht; voor zover bekend geven de bestemmingsplannen voorsnog geen feitelijke uitwerking aan de aanwezigheid van de Stelling als werelderfgoed.*

^[51] Een toekomst voor het werelderfgoed in Nederland, Lysias, 2008 (in opdracht van ministerie van OC&W)

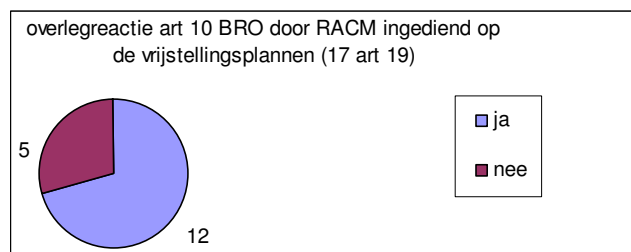
4.11 Betrokkenheid van RACM en andere instanties bij planvorming

Bij de inventarisatie is gekeken in hoeveel gevallen de RACM een reactie in het art. 10 BRO overleg heeft uitgebracht op het voorontwerp bestemmingsplan. Indien belangen van de BRO-partners (waaronder de RACM) in het geding zijn, is het BRO-overleg verplicht. Er geldt echter geen verplichting voor de BRO-partners om een inspraakreactie in te dienen.

Van de 103 bestemmingsplannen zijn er 86 bestemmingsplannen waarbij op basis van de dossiers een art. 10 BRO heeft plaatsgevonden. Van deze 86 plannen heeft de RACM bij 54 plannen een reactie gegeven en bij 32 niet.



Daarnaast is er ook op de vrijstellingsplannen ingesproken. Van de 38 vrijstellingsplannen zijn er 17 plannen zijn waarbij op basis van de dossiers inspraak heeft plaatsgevonden. Van deze 17 plannen heeft de RACM bij 12 plannen een reactie gegeven en bij 5 niet. Hierbij moet vermeld worden dat hier ook geen verplichting geldt voor de RACM om een inspraakreactie te in te dienen.



Op basis van de analyse is hieronder een overzicht gemaakt van veel voorkomende opmerkingen van de RACM bij inspraakreacties van vrijstellingsplannen en bestemmingsplannen.

- geen aanleiding voor commentaar;
- aanvullende (archeologisch) onderzoek noodzakelijk;
- beleid en wettelijke kader onvoldoende beschreven;
- landschappelijke waarden onvoldoende beschreven.

Raad van State

Bij de inventarisatie is ook gekeken naar het aantal plannen waarbij goedkeuring is onthouden of waarbij via de Raad van State beroep is aangetekend. In totaal zijn er 9 plannen waarbij de Raad van State een uitspraak moest doen.

Van deze 9 plannen zijn er twee plannen waarin bezwaar is ingediend bij de Raad van State op grond van cultuurhistorische aspecten en drie plannen waarbij een vermoeden bestaat dat er op grond van cultuurhistorische aspecten beroep is aangetekend.

In één bestemmingsplan gaat het om de cultuurhistorische waarde van een brug in de gemeente Alkmaar. De ingediende bezwaren voor dit plan zijn ontvankelijk verklaard.

Ook is er een plan in de gemeente Eemshaven waarbij de een bezwaar is ingediend omdat de openheid van de Waddenzee zou worden aangetast door de plaatsing van 17 windmolens nabij Eemshaven. Dit bezwaar is ook ontvankelijk verklaard, maar onder de voorwaarde dat 17 windmolens bij Lauwersoog moeten worden verwijderd.

Gewijzigde vaststelling

Bij de inventarisatie is ook bekeken hoeveel bestemmingsplannen er gewijzigd zijn vastgesteld. Hieruit blijkt dat van de 103 bestemmingsplannen er 49 bestemmingsplannen (circa 47%) gewijzigd zijn vastgesteld. Hierbij zijn er zeker 8 plannen waarbij cultuurhistorie een rol heeft gespeeld in de gewijzigde vaststelling en 4 waarbij dit waarschijnlijk het geval is. Van de 8 plannen waarbij (mede) op grond van cultuurhistorische aspecten een gewijzigde vaststelling heeft plaatsgevonden, zijn hieronder de redenen genoemd:

- Openheid landschap wordt aangetast;
- Glastuinbouw geeft een aantasting van de aanwezige landschappelijke waarden, zoals oeverwallen, beeldbepalende bebouwing, kasteelterreinen, lintbebouwing e.d.;
- Aanvullend archeologische onderzoek noodzakelijk, gemeente moet inzichtelijk maken op welke wijze cultuurhistorische panden zijn geselecteerd;
- Archeologische inventarisatie ontbreekt, cultuurhistorische structuur niet aangegeven, onduidelijkheid over de bescherming van buitenplaatsen, de monumenten missen in voorschriften;
- Grafheuvels opnemen, ja mits regime opnemen, archeologisch veldonderzoek noodzakelijk, ontwikkelingen niet mogelijk maken in verband met bescherming Monumentenwet.

4.12 Conclusies

In de voorgaande paragrafen zijn in kaders de belangrijkste bevindingen en conclusies beschreven. In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies nog eens op een rij gezet.

Belangrijkste conclusies op een rij

Cultuurhistorische paragraaf

- Aanwezigheid Een groot deel van de gemeentelijke ruimtelijke plannen bevat een cultuurhistorische paragraaf. Hiermee wordt, in zijn algemeenheid, in voldoende mate tegemoet gekomen aan de vereisten uit de Nota Ruimte en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hoewel de 'score' hoog is, mag op grond van het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) echter een 100%-score verwacht worden. Kijkend naar de in de cultuurhistorische paragraaf 'beschreven waarden' en 'beleid en wetgeving' schiet bovendien de inhoud van de paragraaf tekort;
- Beschreven waarden In respectievelijk 93% (bestemmingsplannen) en 79% (vrijstellingsplannen) van de plannen met een cultuurhistorische paragraaf wordt een beschrijving van de cultuurhistorische waarden gegeven. Op grond van de Nota Ruimte en de Wet op de Ruimtelijke Ordening ligt hier een belangrijk aandachtspunt voor de gemeentelijke ruimtelijke plannen;
- Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft archeologie goed is (nagenoeg 100%), voor cultuurlandschap en gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten matig (ruim 60%) en de werelderfgoederen slecht (iets meer dan 10%);
- Beleid en wetgeving De aandacht voor het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) schiet in een deel van de gemeentelijke plannen tekort. Dat geldt vooral voor het ruimtelijk kader van het rijk en in wat mindere mate voor het provinciaal ruimtelijk kader. Daarbij is het beeld voor de vrijstellingsplannen ook nog eens minder dan voor de bestemmingsplannen het geval is.

Focus op archeologische waarden

- Beschreven waarden Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft archeologie goed is (nagenoeg 100%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie wordt gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, kan het volgende worden geconcludeerd:
 - o De bescherming van archeologische monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Wel kunnen deze monumenten als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven. Uit de plananalyse volgt dat dit voor gemeenten gebruikelijk is. Hieraan kan echter geen juridische betekenis worden gegeven. Uiteraard mag een bestemmingsplan niet zonder meer ontwikkelingen mogelijk maken die strijdig zijn met een aanwijzing als beschermd monument;
 - o Voor 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van 'overige archeologische waarden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' in de

cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging. Met de concretisering van deze waarden in de AMK en IKAW, de specificatie van de afwegingsplicht uit de Awb in het Verdrag van Malta en de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'⁵², is dit voor archeologie specifiek gemaakt (en later 'geformaliseerd' in de Wamz). Ook door veel provincies is hierop in de streekplannen en in de toetsing van bestemmingsplannen actief 'geanticipeerd'.

In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijk met de *bronnen*) ook nagenoeg volledig terug. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de, vooruitlopend op de Wamz, beschikbare specificaties (AMK/IKAW, Verdrag van Malta, rapport 'Archeologie en Bestemmingsplannen'), succesvol zijn geweest. Ook door veel provincies is hierop in de streekplannen en in de toetsing van bestemmingsplannen actief 'geanticipeerd'.

Hoewel de beschrijving van deze archeologische (verwachtings-)waarden geen garantie is voor een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan, biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze archeologische (verwachtings-)waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen.

- Voorschriften en plankaart Algemeen: in een groot deel van de plannen (circa 50%) is geen specifieke juridische regeling aanwezig voor cultuurhistorische aspecten in de voorschriften en/of op de plankaart;
- Gegeven het feit dat de aanwezigheid van 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met archeologische verwachtingswaarden' geen garantie is voor juridische bescherming ('ja, tenzij'), kan hieraan geen waardeoordeel worden verbonden;
- In de voorschriften zijn de 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' vooral beschermd via een dubbelbestemming en/of aanlegvergunning. Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door een aanwijzing van gebieden als 'Archeologisch waardevol gebied' (dubbelbestemming. Dit sluit aan bij de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'.

Focus op cultuurlandschappelijke waarden

- Beschreven waarden Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere *bronnen* (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijk met de gevonden waarden in de *bronnen*, de beschreven waarden voor wat betreft het cultuurlandschap matig is (circa 60%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie wordt gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, kan het volgende worden geconcludeerd:
 - o Die verplichting is er wel voor de beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998). In de plananalyse zijn deze niet gevonden; dit sluit aan bij het algemeen beeld dat in Nederland nog nauwelijks gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid;
 - o Die verplichting is er ook voor de nationale landschappen (Nota Ruimte). In vergelijk met de *bronnen* worden de nationale landschappen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven. Mogelijk is de onderzoeksperiode (1 januari 2006 - 31 augustus 2007) hieraan debet. Maar het gebrek aan aandacht voor de nationale landschappen in bestemmingsplannen is in ieder geval een belangrijk punt van aandacht, zo blijkt bijvoorbeeld ook uit de provinciale interviews (zie hoofdstuk 3), maar bijvoorbeeld ook de bevindingen rondom het nationaal landschap Zuid-Limburg⁵³;
 - o Deze verplichting is er niet voor de Belvedere-gebieden (Nota Belvedere). Overigens vindt bescherming van (delen van) deze gebieden wel plaats via de nationale landschappen of mogelijk, na afweging, op grond van 'overige cultuurlandschappelijke waarden';

⁵² Royal Haskoning, december 2003.

⁵³ Discussiestuk Nationaal Landschap Zuid-Limburg, doorwerking in de RO-praktijk, naar aanleiding van een overleg tussen LNV, RACM en de provincie Limburg, 5 december 2007.

- Voor 'overige cultuurlandschappelijke waarden' en Belvederegebieden geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging. In de plananalyse komen de 'overige cultuurlandschappelijke waarden' (in vergelijking met de bronnen) veelvuldig terug (zelfs meer dan aangetroffen in de bronnen). Hieruit kan worden geconcludeerd dat gemeenten deze waarden op adequate wijze beschrijven. Voor de Belvederegebieden valt dit beeld een stuk negatiever uit. Overigens vindt bescherming van (delen van) deze Belvederegebieden wel plaats via de nationale landschappen of mogelijk, na afweging, op grond van 'overige cultuurlandschappelijke waarden';
Hoewel de beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden geen garantie is voor een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan (immers: het behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij afweging van alle betrokken belangen te bepalen in hoeverre voor deze waarden daadwerkelijk tot bescherming wordt overgegaan), biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze cultuurlandschappelijke waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen.
 - Voorschriften en plankaart Voor de nationale landschappen is een juridische verankering noodzakelijk. Voor de 'gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden' ligt dit anders. Gegeven het feit dat de aanwezigheid van 'gebieden met overige cultuurlandschappelijke waarden' geen garantie is voor juridische bescherming ('ja, tenzij'), kan hieraan geen waardeoordeel worden verbonden;
 - In de voorschriften zijn de cultuurlandschappelijke waarden vooral beschermd via een dubbelbestemming en/of aanlegvergunning. Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door middel van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden'). Dit is in de praktijk gebruikelijk.
- Focus op beschermde gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten*
- Beschreven waarden Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de bronnen, de beschreven waarden voor wat betreft beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten matig is (ruim 60%);
 - Wanneer de gevonden waarden in relatie wordt gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, kan het volgende worden geconcludeerd:
 - Die verplichting is er wel voor beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet 1988). In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijking met de bronnen) ook nagenoeg volledig terug;
 - De bescherming van gebouwde monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en / of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Wel kunnen deze monumenten als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven. Hieraan kan echter geen juridische betekenis worden gegeven.
Uit de plananalyse volgt dat de beschermde monumenten in vergelijking met de bronnen lang niet altijd (circa 45% niet) gebruik wordt gemaakt van de 'signaleringswaarde'.
 - Voorschriften en plankaart Voor de stads- en dorpsgezichten (bescherming in bestemmingsplan verplicht) is het aannemelijk dat deze beschermd worden door het opnemen van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuur-

historische en natuurwaarden').

Focus op werelderfgoederen

- **Beschermde waarden** Wanneer de gevonden waarden worden vergeleken met de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere *bronnen* (onder meer KICH en RACM), kan geconcludeerd worden dat, in vergelijking met de gevonden waarden in de *bronnen*, de beschreven waarden voor wat betreft de (voorlopige) werelderfgoederen slecht is (ruim 10%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie wordt gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, wordt duidelijk dat in vergelijking met de *bronnen* de (voorlopige) werelderfgoederen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven worden. Dit terwijl een bescherming van de (voorlopige) werelderfgoederen via het bestemmingsplan verplicht is. Deze constatering sluit aan bij het Lysias-onderzoek. Onbekendheid kan hier een rol spelen (zeker bij de voorlopige werelderfgoederen), maar mogelijk ook de discussie over de vraag in hoeverre gemeenten verantwoordelijk (moeten) zijn voor erfgoederen van nationaal belang;
- **Voorschriften en plankaart** Voor de werelderfgoederen (bescherming in bestemmingsplan verplicht) ontbreekt een juridische doorwerking in de voorschriften en op de plankaart.

RACM, Raad van State en gewijzigde vaststelling

- In circa 60% van de procedures waar op grond van de analyse inzicht is verkregen in het art. 10 BRO-overleg, heeft de RACM een reactie gegeven; de opmerkingen hebben betrekking op de noodzakelijkheid van aanvullend (archeologisch) onderzoek, en de onvoldoende beschrijving van beleid en wettelijk kader en de landschappelijke waarden;
- In totaal zijn er 9 plannen waarbij de Raad van State een uitspraak moest doen. Van twee plannen is bekend dat (mede) bezwaar is ingediend op grond van cultuurhistorische aspecten. De relevante bezwaren hebben betrekking op de cultuurhistorische waarde van een brug en de openheid van het landschap; beide bezwaren zijn ontvankelijk verklaard;
- Van de 103 bestemmingsplannen zijn er 49 bestemmingsplannen (circa 47%) gewijzigd vastgesteld. Hierbij zijn er zeker 8 plannen waarbij cultuurhistorie een rol heeft gespeeld in de gewijzigde vaststelling.

5 INZICHT IN HET GEMEENTELIJK 'HANDELEN'

5.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in het gemeentelijk 'handelen' bij de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, zijn telefonische interviews met gemeenten afgenomen. Per provincie zijn (gemiddeld) twee gemeenten geïnterviewd. Voor de interviews zijn gemeenten benaderd, waarvan in dit onderzoek de bestemmingsplannen zijn onderzocht (zie hoofdstuk 4).

Gesproken is met de ambtenaar die vanuit beleidsoogpunt het meest betrokken is bij het thema cultuurhistorie in ruimtelijke plannen. Afhankelijk van de gemeentelijke organisatie waren dit beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening, beleidsmedewerkers cultuurhistorie en archeologie, maar in enkele gevallen ook projectleiders en stedenbouwkundigen.

De bevindingen uit de interviews zijn hieronder per thema uitgewerkt in de paragrafen 5.2 tot en met 5.5. De gehanteerde interviewvragen en de gespreksverslagen zijn in bijlage 9 en 10 opgenomen.

Paragraaf 5.6 geeft een reflectie op de bevindingen uit de interviews op basis van de *plananalyse uit hoofdstuk 4*, de *Evaluatie Belvedere*, een recent rapport van de *Erfgoedinspectie* en het *ronde-tafel-gesprek* (d.d. 18 september 2008). Hieruit volgt een aantal kritische kanttekeningen ten opzichte van de bevindingen uit de gemeentelijke interviews.

5.2 Belang van cultuurhistorie

Bestuurlijke prioriteit

De bestuurlijke aandacht voor cultuurhistorie binnen een gemeente wordt vaak bepaald door de persoonlijke interesse van een individuele wethouder en de waarde die hij of zij aan cultuurhistorie hecht. Onbekend is of cultuurhistorie verankerd is in een bestuursakkoord. De behartiging van cultuurhistorische aspecten bij (ruimtelijke) ontwikkelingen is daardoor veelal afhankelijk van de daadkracht van de betreffende wethouder.

Een uitzondering hierop vormen gemeenten waar cultuurhistorie als een belangrijk onderdeel van de toeristische waarde van de gemeente wordt beschouwd. In deze gemeenten hechten de besturen een groter belang aan bescherming en ontwikkeling van cultuurhistorische elementen.

Van een bestuurlijke prioritering tussen de verschillende aspecten zoals archeologie, cultuurlandschap of gebouwde monumenten is vrijwel nooit sprake.

Cultuurhistorisch beleid

In ongeveer een derde van de geïnterviewde gemeenten komt het cultuurhistorisch beleid pas tot uitdrukking in het bestemmingsplan. Nog een derde van de gemeente heeft sectoraal beleid vastgelegd in beleidsnota's specifiek gericht op cultuurhistorie dan wel archeologie. De overige gemeenten stellen op dit moment cultuurhistorische beleid op; dit beleid is nog niet in procedure of vastgesteld.

Aanleiding voor het opstellen van cultuurhistorisch beleid is verschillend. Men vindt de schaal en uitgangspunten van de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW) onvoldoende gedetailleerd, politiek gezien wil men meer inzetten op cultuurhistorie, of men ziet het als uitvoering van de wetgeving. Dit laatste heeft vaak een relatie met de aanwezige gebieden binnen de gemeentegrens die een bepaalde cultuurhistorische waarde hebben.

In gemeenten met vastgesteld cultuurhistorisch beleid vormt dit altijd het uitgangspunt voor de bestemmingsplannen. In de praktijk blijkt dat dit beleid een belangrijk instrument is bij de afweging van de verschillende belangenafweging binnen het ruimtelijke plan. Voordeel daarvan is dat vooraf het cultuurhistorisch kader bekend is; hierdoor worden minder vaak adhoc-keuzes gemaakt.

Zowel gemeenten met, als gemeenten zonder cultuurhistorisch beleid zijn van mening dat voldoende bescherming uitgaat naar aanwezige cultuurhistorische waarden vanuit de huidige wetgeving en rijks- en provinciaal beleid. Ook is men van mening dat gemeenten cultuurhistorische waarden voldoende beschermen via het ruimtelijk instrumentarium.

Cultuurhistorische aspecten

Het algemene oordeel van de gemeenten, dat bestaande wetgeving en beleidskaders voldoende bescherming bieden aan cultuurhistorie en archeologie, vertaalt zich in de focus van een groot deel van de gemeenten op die wettelijke aspecten en de provinciale beleidskaders. Binnen hun werkzaamheden maken de gemeenten vrijwel nooit onderscheid voor wat betreft de prioriteit tussen de verschillende aspecten als archeologie, cultuurlandschap, gebouwde monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en werelderfgoederen. Ook nationale landschappen, Belvedere-gebieden en werelderfgoederen krijgen binnen de gemeenten vanuit beleidsmatig oogpunt meestal geen extra aandacht. Wel wordt bij gebieden met dergelijke aanwijzingen ingezet op uitvoeringsprojecten in samenwerkingsverbanden.

Activiteiten van gemeenten

Naast het ontwikkelen van cultuurhistorisch beleid en de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen, geeft een aantal gemeenten aan ook in de uitvoering specifiek aandacht te besteden aan cultuurhistorie. Het zijn gemeenten waar op dit moment projecten met een belangrijk cultuurhistorische component richting uitvoeringsfase gaan. Voorbeelden hiervan zijn het Floriadeterrein in Venlo, de Nieuwe Hollandse Waterlinie in Woudrichem en de projecten voortkomend uit het nationaal landschap IJsseldelta in de gemeente Kampen. Overeenkomst tussen deze projecten is dat in een vroeg stadium in het planvormingsproces bepaald is dat cultuurhistorie een belangrijk uitgangspunt moet zijn. Daarnaast zijn het projecten die worden uitgevoerd in samenwerkingsverbanden met andere gemeenten, eventueel de provincie en overige partners.

Door burgers en projectontwikkelaars wordt het belang van cultuurhistorie en archeologie in projecten onderkend en belangrijk geacht. Gemeenten geven aan, dat cultuurhistorie wel vaak wordt beschouwd als een vertragende en kostenverhogende factor, bijvoorbeeld omdat extra onderzoek moet worden verricht en/of extra maatregelen moeten worden getroffen. Dit kan een effect hebben op de 'sympathie' voor cultuurhistorie en archeologie.

5.3 Cultuurhistorie in het ruimtelijk planvormingsproces

Doorwerking in bestemmingsplannen

Alle gemeenten geven aan dat cultuurhistorie via een beschrijving in de toelichting bij het bestemmingsplan is opgenomen. Wanneer daar vanuit wetgeving en/of beleidskaders van het rijk of de provincie aanleiding voor is (voor wat betreft de waarde van gebieden, structuren en objecten), worden deze beschermd via een aanlegvergunningstelsel, dubbelbestemmingen en/of aanduidingen. In die gevallen is dan ook vaak archeologisch onderzoek uitgevoerd.

De doorwerking van cultuurhistorische aspecten in bestemmingsplannen is primair conserverend. Bij het opstellen van een bestemmingsplan wordt rekening gehouden met aanwezige cultuurhistorische waarden. Waar mogelijk probeert een deel van de gemeenten wel om bij ruimtelijke ontwikkelingen cultuurhistorische elementen terug te brengen of te versterken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het terugbrengen van karakteristieke beplanting en het, bij nieuwbouw, aansluiten op het karakter van de historische bebouwing of de verkavelingstructuur.

Bij de afweging tussen cultuurhistorische belangen en andere belangen moet binnen de gemeente 'worden geknokt' voor de belangen van cultuurhistorie. Zoals eerder gezegd, helpt een eigen beleidsnota hier goed bij en wordt het 'onderhandelen' makkelijker.

Organisatie

De beleidsmatige werkzaamheden rond cultuurhistorie en archeologie is in ongeveer tweederde van de gemeenten ondergebracht bij de beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening. Cultuurhistorie en archeologie zijn daarbij dan een onderdeel van een veel breder werkpakket. Aangegeven wordt dat men 'het er bij doet'; naast de vele andere werkzaamheden. Bij ongeveer eenderde van de gemeenten is er een beleidsmedewerker cultuurhistorie of archeologie.

Het is lastig om een conclusie te trekken over de vraag in welke gevallen en waarom binnen een gemeente cultuurhistorie in het takenpakket valt van een beleidsmedewerker ruimtelijke ordening dan wel een beleidsmedewerker cultuurhistorie of archeologie. Zowel in kleine als grotere gemeenten zijn beide werkzaam. Ook is er geen relatie te leggen tussen gemeenten waar vanuit wetgeving en beleidskaders waardevollere gebieden zijn aangewezen en gemeenten waar dit niet of minder het geval is. Wel valt op dat gemeenten met een beleidsmedewerker cultuurhistorie of archeologie in alle gevallen, met uitzondering van één gemeente, specifiek cultuurhistorisch beleid hebben vastgesteld dan wel op dit moment in procedure heeft.

In geen enkele gemeenten is structureel overleg tussen medewerkers die zich bezig houden met cultuurhistorie, archeologie, monumenten en ruimtelijke ordening. Deze thema's worden vrijwel altijd besproken aan de hand van concrete plannen, ontwikkelingen en projecten. In enkele gevallen vormt cultuurhistorie een vast agendapunt van een bredere overlegstructuur.

Zowel in de grotere als de kleinere gemeenten weten de medewerkers elkaar goed te vinden en zijn er korte lijnen.

Kennis

Beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening geven aan dat ze redelijk goed op de hoogte zijn van de bestaande wetgeving en de relevante beleidskaders. Omdat cultuurhistorie en archeologie slechts een onderdeel van hun takenpakket is, ontbreekt echter vaak specifieke inhoudelijk kennis over deze onderwerpen. In meerdere gevallen blijkt verder dat persoonlijke interesse bij de desbetreffende ambtenaar bepalend kan zijn hoe met deze aspecten in de planvorming wordt omgegaan. Voor de specifiek inhoudelijke kennis zijn deze gemeenten vaak afhankelijk van derden. Deze derden zijn onder andere de provincie, een regionaal archeoloog, regionale steunpunten en plaatselijke organisaties.

Uit de gesprekken met de beleidsmedewerkers die zich fulltime bezig houden met cultuurhistorie en archeologie blijkt dat zij dieper in de materie zitten, een breder netwerk hebben en vaak ook meer uitgaan van ontwikkeling binnen deze sector. Zij zijn vaak meer ontwikkelingsgericht en gaan verder dan alleen behoud en bescherming van de waarden.

Handhaving

Toezicht van de in bestemmingsplannen opgenomen cultuurhistorische waarden gebeurt over het algemeen alleen bij de toetsing van vergunningaanvragen. Geen enkele gemeente geeft binnen de handhavingsopgave prioriteit aan cultuurhistorie. Meldingen op dit vlak komen vrijwel altijd binnen via het zogenaamde 'piepsysteem'. In de praktijk komen deze meldingen echter sporadisch voor. Anderzijds hebben de gemeenten ook niet de indruk dat er, voor zover daar zicht op is, door het ontbreken van specifieke handhaving cultuurhistorische waarden zijn verdwenen.

Een gemeente (Hoogeveen) is overgegaan tot het kopen van gronden die archeologisch waardevol zijn. Dit is volgens die gemeente de meest betrouwbare manier om er voor te zorgen dat de waarden behouden en beheerd worden. De gemeente Kampen heeft aangegeven dat, doordat de gronden in het buitengebied in eigendom zijn van de gemeente, de handhaving van waarden beter gewaarborgd is.

5.4 Relatie met hogere overheden

Relatie met provincie

Bestemmingsplannen worden onder het regime van de 'oude' Wet op de Ruimtelijke Ordening door de provincie getoetst. In enkele gevallen is over cultuurhistorische aspecten in een eerder stadium overleg geweest tussen gemeente en provincie. De gemeenten die sectoraal beleid hebben vastgesteld voor cultuurhistorie en/of archeologie hebben dit in de meeste gevallen besproken met de provincie. Deze gemeenten hebben ook vaker en intensiever contact met de provincie.

Gemeenten zeggen prettig samen te werken met de provincies. De contacten worden als goed omschreven en er zijn korte lijnen. Voor wat betreft de cultuurhistorische uitgangspunten zitten gemeenten en de provincie vrijwel altijd op één lijn. Tegenstrijdige inzichten over de belangenafweging rond cultuurhistorie zijn eigenlijk niet aan de orde.

Er vindt vrijwel geen structureel overleg plaats tussen gemeenten en provincies over cultuurhistorie. Gemeenten en provincies vinden elkaar naar aanleiding van concrete (ruimtelijke) ontwikkelingen. Het initiatief voor dergelijke overleggen komt vrijwel altijd vanuit de behoefte van de gemeenten. De overleggen kunnen een informatief karakter

hebben, maar soms gaat het verder en wordt de provincie gevraagd mee te denken over afwegingen en uitgangspunten. Daarentegen geeft een deel van de gemeenten aan dat zij zeer goed in staat is zelf de cultuurhistorische aspecten te behartigen en dat daarvoor geen overleg noodzakelijk is.

De meeste gemeenten geven aan dat de provincie één van de belangrijkste informatiebronnen rond cultuurhistorie en archeologie is. Met name met betrekking tot specialiserende kennis. Een beperkt aantal gemeenten, zoals de gemeente Venlo, is van mening dat de provincie juist de kennis en informatie van de gemeente gebruikt. Op gemeentelijk niveau is de gebiedskennis veel uitgebreider en meer gedetailleerd dan bij de provincie. Deze kennis is dan veelal afkomstig van plaatselijke heemkundeverenigingen, amateurarcheologen et cetera.

Gemeenten in de provincie Groningen, Zeeland en Drenthe geven aan dat zij relatief weinig contact hebben met de provincie. Voor informatie en kennis over cultuurhistorische aspecten en archeologie maken zij gebruik van organisaties als Libau Steunpunt, Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland en Drents Plateau. De organisaties hebben een deel van de taken rond cultuurhistorie van de provincie overgenomen. Deze taken gaan vaak verder dan alleen informatie geven. Zij beoordelen vaak ook de archeologische onderzoeken of geven advies over op te stellen gemeentelijk beleid.

De provincie wordt als een zeer belangrijke samenwerkingspartner gezien bij samenwerkingsverbanden die zijn opgezet in het kader van bijvoorbeeld de nationale landschappen, gemeentelijk en/of provinciaal overschrijdende projecten. Voorbeelden hiervan zijn de nationale landschappen in de gemeente Kampen en Woudrichem. Maar bijvoorbeeld ook de projecten waarin meerdere gemeenten samen met de provincie cultuurhistorisch beleid opstellen (Stuurgroep Noord Groningen) en een project zoals de Floriade 2012 in Venlo. In deze verbanden zitten zowel de betreffende gemeenten als de provincies en soms overige partners. Samenwerking in dergelijke constructies wordt als essentieel beschouwd ten einde projecten met belangrijke cultuurhistorische aspecten tot uitvoering te brengen.

Relatie met de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten

Alle geïnterviewde gemeenten die rijksmonumenten dan wel rijksbeschermden stads- en dorpsgezichten binnen hun grenzen hebben, geven aan er ten aanzien van de vergunningverlening overleg plaatsvindt met de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM). Dit contact komt dus met name voort uit wettelijke procedures.

Het contact met de RACM beperkt zich echter niet tot wettelijke procedures alleen. Zo ziet de gemeente Kampen voor de RACM een duidelijke rol als sparringpartner weggelegd bij het nog op te stellen bestemmingsplan voor de binnenstad met haar vele monumenten. Ook de gemeente Venlo ziet de RACM als een sparringpartner en vergelijkt deze rol met die van de provincie. De gemeente Venlo en het RACM hebben structureel overleg (5 maal per jaar). Een ander voorbeeld is de gemeente Den Helder. De RACM is nauw betrokken bij de met name stedelijke ontwikkelingen die rond cultuurhistorie en archeologie spelen. Ook de gemeente Bronckhorst heeft overleg gehad naar aanleiding van een concrete ontwikkeling. In dit geval de zogenaamde Traproutes die door RACM zijn ontwikkeld in de gemeente.

De gemeenten die buiten de wettelijke verplichtingen om contacten hebben met de RACM zijn gemeenten die over het algemeen hoger inzetten op cultuurhistorie en archeologie binnen hun gemeentegrenzen. Opvallend is dat het gemeenten betreft die een specifiek beleid hebben opgesteld voor cultuurhistorie of deze in procedure hebben.

De gemeenten geven overigens aan dat de contacten op rijksniveau allemaal lopen via de RACM. De meeste gemeenten geven aan dat er voldoende contact met de RACM is en dat ondersteuning door de RACM (mogelijk) is.

De gemeente Zaltbommel geeft aan dat de RACM zich te sterk op alleen de rijksmonumenten en rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten richt. Ontwikkelingen vinden vaak plaats aan de rand van deze gebieden en kunnen hierop een grote invloed uitoefenen. Omdat het plangebied zich buiten de begrenzing van het stadsgezicht bevindt, onthoudt de RACM zich volgens de gemeente ten onrechte van advies. De gemeente Zaltbommel wenst daarom een grotere betrokkenheid van de RACM, het advies van de RACM is immers gewenst in 'de strijd' om de verschillende belangen.

5.5 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Vrijwel unaniem geven de geïnterviewde gemeenten aan dat er geen concrete afspraken zijn gemaakt tussen deze gemeenten en de betreffende provincies over de veranderende rol in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De gemeenten verwachten of streven ernaar zoveel mogelijk de bestaande werkwijzen met betrekking tot cultuurhistorie in ruimtelijke plannen te handhaven. De verwachting is dat er eerder in het planvormingsproces overleg zal plaatsvinden met de provincie. Daarbij wordt ook gesteld dat de verwachting is dat de rol van de provincie van vooral toetsend naar meer meedenkend zal gaan.

Een aantal gemeenten heeft het gevoel dat de provincies de verantwoording voor cultuurhistorie en archeologie 'over de schutting' hebben gegooid, zonder dat daar bijvoorbeeld een financiële vergoeding, extra capaciteit of kennis tegenoverstaat. Met name bij de kleine gemeenten, waar cultuurhistorie vaak een onderdeel is van een breder werkpakket van een ambtenaar, wordt dit als negatief ervaren.

5.6 Reflectie op de bevindingen uit de interviews

Uit de voorgaande paragrafen volgt een overwegend positief beeld over de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen en over het gemeentelijk handelen. Vanuit de *plananalyse* (hoofdstuk 4) is echter een kritische reflectie op zijn plaats. Dat geldt ook vanuit de bevindingen van een tweetal andere onderzoeken (*Evaluatie Belvedere*⁵⁴ en rapport *Op weg naar professionele monumentenzorg* van de Erfgoedinspectie⁵⁵) en het *ronde-tafel-gesprek* (d.d. 18 september 2008). Mogelijk is het positieve beeld uit de gemeentelijk interviews mede bepaald door de betrokkenheid en gedrevenheid van

⁵⁴ Royal Haskoning, 2008.

⁵⁵ 'Op weg naar professionele monumentenzorg. Inspectie 16 gemeenten met 150-200 rijksmonumenten', Erfgoedinspectie, september 2008

Gemeentelijke plannen

Uit de voorgaande paragrafen volgt een overwegend positief beeld over de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Voor een deel komt dit overeen met de bevindingen van de *plananalyse* uit hoofdstuk 4. De *plananalyse* geeft echter ook aanleiding tot een aantal kritische kanttekeningen. Zo blijkt uit de *plananalyse* bijvoorbeeld dat de meeste gemeentelijke plannen een cultuurhistorische paragraaf hebben, maar dat op grond van het ruimtelijk kader in feite een 100%-score verwacht mag worden. Een soortgelijke kanttekening volgt uit de *plananalyse* voor wat betreft de aanwezigheid en kwaliteit van de beschrijving van het ruimtelijk kader (beleidsparagraaf) en de volledigheid van de beschreven waarden (in vergelijking met de *bronnen*). Deze laatste kanttekening geldt niet zozeer voor de ‘overige archeologische gebieden’, ‘beschermde stads- en dorpsgezichten’ en de ‘overige cultuurlandschappelijke waarden’, maar wel voor de nationale landschappen en de werelderfgoederen (bescherming van beide in het bestemmingsplan verplicht).

Er ligt dus nog een opgave voor gemeenten om de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke plannen te versterken. Bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het ruimtelijk planproces en beschikbaarheid van kennis (‘de inhoud’) en vaardigheden (‘het proces’) zijn daarvoor van groot belang. Ook hier past een kanttekening op het positieve beeld uit de interviews, zoals bijvoorbeeld vanuit een recent rapport van de Erfgoedinspectie.

Op weg naar professionele monumentenzorg van de erfgoedinspectie gaat weliswaar niet specifiek in op de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen, maar op het ‘gemeentelijk handelen’ ten aanzien van de uitvoering van de monumentenzorg (rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten). Uit het rapport volgt, conform het beeld uit de interviews, een grote betrokkenheid van de medewerkers monumentenzorg. Positieve resultaten zijn daarom vaak toe te schrijven aan die betrokken medewerkers, maar van een stevige verankering van de monumentenzorg is geen sprake. Het rapport geeft voorts aan dat bij 13 van de 16 gemeenten niet integraal wordt gewerkt. Volgens het rapport bestaat er bij de meeste geïnspecteerde gemeenten nauwelijks inzicht in de aanwezige cultuurhistorische waarden, waardoor het risico groot is dat geen bewuste keuzes worden gemaakt en waarden ongemerkt verdwijnen. In ‘slechts’ 6 van de 16 gemeentelijke handhavingsnota’s wordt specifiek aandacht besteed aan de handhaving van monumenten. Vanuit het *ronde-tafel-gesprek* wordt het ontbreken van prioriteit voor handhaving van cultuurhistorische waarden, als belangrijke schakel tussen plannen en uitvoering, bevestigd. Zo kan in een plan een aanlegvergunningstelsel vereist zijn, terwijl dit in de praktijk niet werkt.

Overigens moet bij het zoeken naar mogelijkheden voor de versterking nadrukkelijk niet alleen naar de gemeenten worden gekeken. Veel plannen worden uitbesteed, zo blijkt uit hoofdstuk 4 (met als mogelijk nadeel dat gemeenten te veel op afstand staan bij de totstandkoming van de plannen). Aandacht voor kennis en vaardigheden bij de externe adviesbureaus is dus ook op zijn plaats.

Tenslotte past hier een opmerking over de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening. Net zoals bij de provincies (zie paragraaf 3.5) wordt de Wro (en de Grondexploitatiewet) in het *ronde-tafel-gesprek* gezien als een potentiële kans voor een verbeterde doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Een potentie, die valt of staat bij de ambitie van het gemeentebestuur, zoals deze in de structuurvisie zichtbaar zal moeten worden. Nog minder dan bij de provincies, is een eerste beeld hiervan (‘hoe

gaan de gemeenten het doen?') voor de gemeenten beschikbaar. Veel gemeenten lijken de keuzes en ambities van de provincies af te wachten. Vanuit het perspectief van cultuurhistorie, kunnen deze ambities mogelijk nog positief beïnvloed worden.

Gemeentelijk handelen

De Evaluatie Belvedere gaat niet zozeer in op de doorwerking in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, maar wel op het (al dan niet ontwikkelingsgerichte) 'gemeentelijk handelen' in projecten en initiatieven:

Evaluatie Belvedere

"Aandacht voor bescherming van cultuurhistorie in projecten is er wel, maar vaak wordt die aandacht te laat of versnipperd ingebracht, mede door het ontbreken van een gemeentelijk beleidskader voor cultuurhistorie. ... De verschillen tussen de gemeenten zijn groot. In het algemeen hebben grotere gemeenten op dit punt hogere ambities dan kleinere gemeenten. ... Meer dan op provinciaal niveau blijkt de aandacht voor Belvedere afhankelijk te zijn van 'de juiste persoon op de juiste plek'."

In de evaluatie wordt gesproken over een interessante groep gemeentelijke 'koplopers', met inspirerende mensen en voorbeelden, én met de opgave om 'het bereik' te verbreden naar de grote middengroep.

Net zoals bij de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, geldt voor de rol van cultuurhistorie in de uitvoering van concrete projecten in feite hetzelfde: bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het project en beschikbaarheid van kennis ('de inhoud') en vaardigheden ('het proces'). In het *rondetafel-gesprek* wordt daarbij gewezen op een goede mix tussen de 'harde' (bijvoorbeeld wettelijk bepaalde) en 'zachte' (bijvoorbeeld inspiratiekracht en ontwikkelingsgerichtheid) aangrijpingspunten vanuit cultuurhistorie. De review van de doorwerking van cultuurhistorie in het plan- en uitvoeringsproces van Leidsche Rijn⁵⁶, geeft daarvan een goed beeld. Met onder meer aandacht voor beleid en bestuur, planproces, kennis en vaardigheden, organisatie, rollen en taken, financiën en wet- en regelgeving.

In de review van Leidsche Rijn is ook specifiek gekeken naar de vertaling van plannen naar de concrete uitvoering. Daaruit wordt duidelijk dat de in de plannen vastgelegde ambities voor en afspraken over cultuurhistorie, niet altijd garantie bieden voor de daadwerkelijke realisatie van die ambitie en afspraken. Verschillende oorzaken kunnen daaraan ten grondslag liggen. Genoemd worden onder meer: toenemende financiële druk in de fase van realisatie (waardoor andere keuzes gemaakt worden), beperkingen die aan het licht komen op grond van regelgeving rondom bijvoorbeeld grondwater, kabels en leidingen, milieu en veiligheid, en de invloed van ontwikkelaars met grondposities in het gebied.

⁵⁶ Levend Verleden: een reflectie op inzet en handelen van de cultuurhistorische sector in Leidsche Rijn en andere casussen, Royale Haskoning / projectbureau Belvedere, 2008

5.7 Conclusies

Samenvatting van de bevindingen

In onderstaand kader zijn de bevindingen uit de gemeentelijke interviews samengevat.

Beeld uit de gemeentelijke interviews

Belang van cultuurhistorie

- Bestuurlijke prioriteit is vaak gekoppeld aan persoonlijke interesse en/of aan de bijdrage van cultuurhistorische waarden aan de (toeristische) uitstraling van de gemeente;
- Eenderde van de gemeenten beschikt over een specifiek cultuurhistorisch en/of archeologisch beleid; indien aanwezig, wordt dit beleid beschouwd als een waardevolle bouwsteen voor het ruimtelijk planvormingsproces.

Cultuurhistorie in het ruimtelijk planvormingsproces

- Wetgeving en beleidskaders van rijk en provincie vormen voldoende basis voor de bescherming van cultuurhistorische waarden in gemeentelijke ruimtelijke plannen;
- Daar waar relevant, werken wetgeving en beleid ook voldoende daadwerkelijk door in de gemeentelijke ruimtelijk plannen; deze doorwerking is overwegend conserverend van aard;
- De organisatie van de doorwerking is verschillend: met of zonder cultuurhistorisch of archeologisch medewerker, al dan niet als onderdeel van de afdeling ruimtelijke ordening;
- Gemeenten zonder cultuurhistorisch of archeologisch medewerker beschikken niet over voldoende specifieke inhoudelijk kennis en zijn daarvoor afhankelijk van derden; de mogelijkheden hiertoe zijn voldoende beschikbaar;
- Handhaving van bestemmingsplannen met het oog op cultuurhistorisch relevante bestemmingen en/of voorschriften heeft geen prioriteit; de noodzaak daarvan wordt ook niet hoog ingeschat.

Relatie met hogere overheden

- De relatie met de provincies is goed: korte lijnen, overeenstemming over beleid en uitgangspunten en (deels wederzijdse) kennisuitwisseling (al dan niet via regionale steunpunten e.d.); overleg is veelal niet gestructureerd, maar gekoppeld aan concrete ontwikkelingen en plannen;
- Contact met de RACM is vaak gekoppeld aan de (procedures rondom) rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten; een aantal gemeenten 'gebruikt' de RACM als sparingpartner rondom de ontwikkeling van beleid en concrete projecten.

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

- Het beeld over de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen onder de nWro is nog weinig uitgekristalliseerd, gemeenten hebben een afwachtende houding; wel verwachten gemeenten van de provincies een actieve en meedenkende rol in het voortraject.

Kritische reflectie op de bevindingen uit de interviews

- Uit de interviews volgt een overwegend positieve beeld, zowel ten aanzien van de gemeentelijke ruimtelijke plannen als ten aanzien van het gemeentelijk handelen. Vanuit verschillende invalshoeken zijn kanttekeningen hierop gerechtvaardigd;
- Gemeentelijke plannen:
 - o De plananalyse signaleert belangrijke opgaven rondom de (aanwezigheid van) een cultuurhistorische, de aanwezigheid en kwaliteit van de beschrijving van het ruimtelijk kader (beleidsparagraaf) en de volledigheid van de beschreven waarden;
 - o De Erfgoedinspectie geeft aan dat cultuurhistorie onvoldoende (beleids- en procesmatig) is verankerd in het gemeentelijk ruimtelijk planproces, dat er vaak onvoldoende integraal

- wordt gewerkt en dat handhaving van cultuurhistorie niet veel prioriteit krijgt;
- Aangrijpingspunten voor een verbeterde doorwerking dienen niet alleen te worden geadresseerd aan de gemeenten, maar nadrukkelijk ook aan de externe adviesbureaus;
- Gemeentelijk handelen:
- De Evaluatie Belvedere wijst op de grote opgave in de slag 'van plannen naar uitvoering'. Met ook hier de noodzaak van bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het project en beschikbaarheid van kennis ('de inhoud') en vaardigheden ('het proces').

"Men doet wat moet"

"Als je FAMKE gebruikt dan komt het allemaal goed"

"Wie is er akkoord als de provincie akkoord is?"

"Hoe pakken jullie [RACM] het dan aan?"

"Wel is algemeen bekend dat rijksambtenaren niet de makkelijkste zijn"

"Het nationaal landschap biedt juist kansen"

"Doet het erbij"

"De provincie heeft een aantal zaken 'over de schutting' gegooid"

"Een leuk onderwerp"

"Cultuurhistorie zit wel tussen de oren maar er moet vaak worden geknokt over de 'hoe?'-vraag"

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

Aan dit onderzoek ligt een probleemstelling ten grondslag, waarin gesteld wordt dat er onvoldoende inzicht is in de doorwerking van de voor cultuurhistorie relevante elementen uit het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) in provinciale en gemeentelijke ruimtelijke plannen. Het gaat daarbij om archeologie, cultuurlandschap, beschermde gebouwde monumenten en stads- en dorpsgezichten en de werelderfgoederen. Aandacht wordt gevraagd voor de plannen zelf, als ook voor het 'handelen' van gemeenten en provincies, waaronder de provinciale toetsing van bestemmingsplannen. Tenslotte wordt aandacht gevraagd voor de mogelijke gevolgen voor de bescherming van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Met deze vragen als basis is in dit onderzoek het relevante ruimtelijk kader beschreven (hoofdstuk 2: rijk en provincie, beleid en wetgeving), zijn de gemeentelijke plannen geanalyseerd (hoofdstuk 4) en is, door middel van interviews, een beeld verkregen van het provinciale (hoofdstuk 3) en gemeentelijke handelen (hoofdstuk 5). De onderzoeksopzet maakt het mogelijk om, op basis van deze '0-meting', vervolgmetingen uit te voeren. Daarin kunnen onder meer de effecten zichtbaar gemaakt worden van de inwerking-treding van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz).

In de voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven en zijn, per hoofdstuk, de bevindingen en conclusies samengevat. In dit afsluitende hoofdstuk worden de hoofdconclusies op een rij gezet (6.2, met allereerst een samenvatting, gekoppeld aan de onderzoeksvragen) en worden aanbevelingen gedaan (6.3).

6.2 Conclusies

6.2.1 Samenvatting conclusies gekoppeld aan de onderzoeksvragen

In hoeverre en op welke wijze zijn cultuurhistorie en werelderfgoedgebieden vastgelegd of verwerkt in streekplannen en gemeentelijke ruimtelijke plannen?

- De provincies hebben het cultuurhistorische en (cultuurhistorische relevant) ruimtelijk beleid op orde, met uitzondering van de positie van de voorlopige werelderfgoederen. Dit blijkt uit deze plananalyse en wordt ook door ander recent onderzoek bevestigd. Van belang hierbij is de ontwikkeling binnen de provinciale focus van een 'objectgerichte' naar een 'gebiedsgerichte' benadering en de mede daaruit vloeiende toenemende aandacht voor een ontwikkelingsgerichte benadering en de focus op ruimtelijke kwaliteit;
- Uit de gemeentelijke plananalyse volgt een aantal kanttekeningen met betrekking tot de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen:
 - o De aanwezigheid van een cultuurhistorische paragraaf in de plannen, die in 4% van de bestemmingsplannen en 11% van de vrijstellingsplannen ontbreekt;
 - o De in de paragraaf beschreven cultuurhistorische waarden, die in 7% van de bestemmingsplannen met een cultuurhistorische paragraaf en in 21% van de vrijstellingsplannen met een cultuurhistorische paragraaf ontbreekt; met specifieke aandacht voor cultuurlandschappen (waaronder de nationale landschappen) en de werelderfgoederen;

- De beschrijving van het cultuurhistorisch relevant beleid, die in 12% van de bestemmingsplannen met een cultuurhistorische paragraaf en in 37% van de vrijstellingsplannen met een cultuurhistorische paragraaf ontbreekt; met specifieke aandacht voor het rijksbeleid;
- Er ligt een belangrijke opgave voor gemeenten om de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen te versterken. Bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het ruimtelijk planproces en beschikbaarheid van kennis ('inhoud') en vaardigheden ('proces') zijn daarvoor van groot belang. Aangrijpingspunten voor een verbeterde doorwerking dienen niet alleen te worden geadresseerd aan de gemeenten, maar nadrukkelijk ook aan de externe adviesbureaus.

In hoeverre is hierbij sprake van een daadwerkelijke veiligstelling, welke waarden zijn hiermee beschermd, wat zijn de eventuele risicofactoren?

- Voor wat betreft de veiligstelling in de gemeentelijke ruimtelijke plannen kan geconcludeerd worden dat:
 - De bescherming van archeologische en gebouwde monumenten in gemeentelijke ruimtelijke plannen weliswaar niet aan de orde is (immers: bescherming vindt plaats via Monumentenwet), maar dat deze monumenten meestal (archeologische monumenten) of vaak (gebouwde monumenten) wel een 'signalerende waarde' hebben in de cultuurhistorische paragraaf en/of op de plankaart;
 - De bescherming op grond van de Monumentenwet van de beschermde stads- en dorpsgezichten goed is en de mogelijkheid tot bescherming van landschapsgezichten (op grond van de Natuurbeschermingswet) niet toegepast wordt;
 - De 'overige archeologische gebieden' en de 'overige cultuurlandschappelijke waarden', zoals is bedoeld in de Nota Ruimte (basiskwaliteit), Wet op de Ruimtelijke ordening ('goede ruimtelijke ordening' en 'goede ruimtelijke onderbouwing') en de Algemene wet bestuursrecht ('afweging belangen'), in voldoende mate worden beschreven in de plannen, opdat op basis daarvan een afweging met andere belangen gemaakt kan worden (N.B.: dit is uiteraard geen garantie voor daadwerkelijke bescherming). Dit geldt niet voor de Belvederegebieden, waar dit op grond van dezelfde overwegingen (WRO, Awb en Nota Ruimte) wel verwacht mag worden;
 - Bescherming van nationale landschappen en werelderfgoederen tekort schiet;
 - De wijze waarop bescherming van cultuurhistorische waarden in voorschriften en plankaart zichtbaar is, plaatsvindt via de daarvoor 'geëigende' voorschriften en planbestemmingen;
- Gegeven de kwantitatieve insteek van dit onderzoek verdient het aanbeveling om de vraag van de 'daadwerkelijke bescherming' met meer diepgang te bekijken (zie ook paragraaf 6.3);
- Gegeven de kanttekeningen uit dit onderzoek over de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, verdient het aanbeveling om de ondersteuning door de provincies van de gemeenten op dit punt te versterken, met name met betrekking tot het cultuurlandschap (waaronder de nationale landschappen) en de werelderfgoederen. Uiteraard dient deze vraag beantwoord te worden vanuit de context van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

Welke rol speelt deze verankering in bestemmingsplannen bij concrete projecten en initiatieven?

Zowel voor provincies als voor gemeenten ligt er nog een belangrijke opgave voor de doorwerking van de 'plannen' in de uitvoeringspraktijk. Blijvende aandacht voor de slag

‘van beleid naar uitvoering’ is dan ook noodzakelijk. De aanknopingspunten liggen er, de goede voorbeelden zijn er ook. De uitdaging is nu om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, een structurele plek te geven in de gebiedsontwikkelingen, waarin provincies en gemeenten een ‘leidende’ rol hebben.

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de toekomstige bescherming onder de Wro, waarbij zowel de instrumenten van de Wro in beschouwing worden genomen als eventuele overige instrumenten?

De Wet ruimtelijk ordening is voor provincies en gemeenten een potentiële kans om cultuurhistorie ‘op de kaart’ te zetten. De vraag of deze potentie ook daadwerkelijk wordt verzilverd, is op dit moment nog onvoldoende helder en is volledig afhankelijk van de ambitie van de provinciale en gemeentelijke besturen. Pas als duidelijk is wat de provinciale en gemeentelijke ambities zijn (provinciale en gemeentelijke belangen, inzet instrumenten), zal duidelijk worden of provincies en gemeenten met het ‘nieuwe ruimtelijk kader’ een stevige basis hebben voor de eigen uitvoeringspraktijk, of gemeenten met het ‘nieuwe ruimtelijk kader’ voldoende worden gestimuleerd hun eigen cultuurhistorische ambities te formuleren en of het ‘wegvallen’ van de provinciale goedkeuringsbevoegdheid al dan niet een ‘bedreiging’ zal zijn.

6.2.2 Wetgeving en rijksbeleid

Met het oog op de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007) is vanuit het rijk voor de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen het volgende ruimtelijk kader relevant:

Rijksbeleid: Nota Ruimte als belangrijke basis

De Nota Ruimte (planologische kernbeslissing) is het belangrijkste nationale beleidskader voor de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen. Het gaat dan zowel om een aantal belangrijke uitgangspunten (‘decentraal wat kan, centraal wat moet’, ontwikkelingsgerichte benadering), als om een aantal specifieke elementen, zoals de benoeming van cultuurhistorie als basiskwaliteit (met doorwerking in de gemeentelijke ruimtelijke plannen) en de verplichte doorwerking van de nationale landschappen en de werelderfgoederen.

Wetgeving: duidelijkheid over doorwerking

Voor de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen is de volgende wetgeving relevant:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening, met het oog op ‘een goede ruimtelijke ordening’ (bestemmingsplannen) en ‘een goede ruimtelijke onderbouwing’ (vrijstellingsplannen);
- Algemene wet bestuursrecht, met het oog op de afweging van belangen (‘het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af’);
- Monumentenwet 1988, met het oog op beschermde (archeologische) monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten;
- Natuurbeschermingswet 1998, met het oog op beschermde landschapsgezichten.

De (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening en de Wet op de archeologische monumentenzorg (Wamz) vallen dus buiten het bestek van het ruimtelijk kader. Daarbij dient ten aanzien van de Wamz wel te worden aangetekend dat op verschillende wijzen in de voorgaande jaren is ‘voorgesorteerd’ op het gedachtegoed van deze wet. De basis daarvoor ligt in

de Wet Ruimtelijke Ordening ('een goede ruimtelijke ordening' voor bestemmingsplannen en 'een goede ruimtelijke onderbouwing' voor vrijstellingsplannen) en de Algemene wet bestuursrecht (die vraagt om een zorgvuldige afweging van belangen). Met het Verdrag van Malta is voorts de noodzaak tot afweging (zie Awb) specifiek voor archeologie geagendeerd. Door de toenmalige Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB, thans RACM) zijn de archeologische belangen concreet ingevuld met de Archeologische Monumentenkaart (AMK) en de Indicatieve Kaart van Archeologische Waarden (IKAW). Ook heeft de ROB in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen' geanticipeerd op de inwerkingtreding van de Wamz, door aan te geven op welke wijze archeologische waarden in een bestemmingsplan kunnen worden verwerkt.

Doorwerking wetgeving en beleid in gemeentelijke ruimtelijke plannen: kader voor beoordeling

In onderstaand schema is aangegeven op welke wijze voor welke cultuurhistorische waarden bescherming in het bestemmingsplan aan de orde is. Wetgeving en rijksbeleid (N.B.: zonder Wamz en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening) vormen hiervoor de basis, mogelijk aangevuld met provinciaal en gemeentelijk beleid en provinciale en gemeentelijke verordeningen.

Beschermd monumenten		
Waarde - beschermd gebouwd monument (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten) - beschermd archeologisch monument (rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten)	Basis - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening - Monumentenwet 1988 - provinciale of gemeentelijke verordening	Doorwerking via BP / art. 19 - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19) - geen bescherming (bescherming geregeld via Monumentenwet, mogelijk wel 'signaleringswaarde' in BP / art. 19)
Beschermd stads-, dorps- en landschapsgezichten		
Waarde - beschermd stads- en dorpsgezicht - beschermd landschapsgezicht	Basis - Monumentenwet 1988 - Natuurbeschermingswet 1998	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht - bescherming verplicht
Overige cultuurhistorisch waardevolle gebieden		
Waarde - Nationaal Landschap - Belvedere-gebied	Basis - Nota Ruimte - WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basis-	Doorwerking BP / art. 19 - bescherming verplicht - afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming

	kwaliteit	
- Werelderfgoed	- Nota Ruimte en mogelijk Monumentenwet 1988	- bescherming verplicht
- overige archeologische gebieden (AMK, IKAW)	- WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basis-kwaliteit	- afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming
- overige cultuurlandschappelijke waarden	- WRO: goede ruimtelijke ordening, goede ruimtelijke onderbouwing - Algemene wet bestuursrecht: afweging belangen - Nota Ruimte: expliciete afweging cultuurhistorische waarden als basis-kwaliteit	- afweging belang t.o.v. andere belangen verplicht, geen garantie voor bescherming

6.2.3 Provincies: plannen en handelen

Provinciaal beleid onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening: de plannen op orde

- Met de analyse van de provinciale beleidsplannen, zoals beschreven in deze paragraaf, kan in concluderende zin aangesloten worden op conclusies uit de *Evaluatie Belvedere, Cultuurhistorisch beleid binnen LNV en Ruimte met Karakter*⁵⁷: de provincies hebben het cultuurhistorisch en (cultuurhistorisch relevant) ruimtelijk beleid op orde;
- Belangrijke elementen ter onderbouwing van deze conclusie zijn:
 - o Alle provincies beschikken over een provinciaal cultuurhistorische beleid: breed opgezet (archeologie, cultuurlandschappen, gebouwde monumenten), integraal, met een belangrijke link naar het ruimtelijk domein en met directe verwijzing naar Belvedere ('behoud door ontwikkeling');
 - o Alle provincies beschikken over een cultuurhistorische kartering (CHK) en/of een cultuurhistorische waarderingskaart (CWK) of cultuurhistorische hoofdstructuur (CHS); de CWK en CHS spelen ook een waarderende dan wel richtinggevende rol in het streek- of omgevingsplan;
 - o In de streek- en omgevingsplannen wordt cultuurhistorie breed opgevat (archeologie, cultuurlandschappen, gebouwde monumenten), gerelateerd aan identiteit

⁵⁷ De relatie tussen ruimte en cultuurhistorie is, recent, ook in andere trajecten onderzocht. In dit hoofdstuk is hiervan mede gebruik gemaakt:

- Evaluatie Belvedere, 'op na(ar) 2009, Royal Haskoning, 2008
- Cultuurhistorisch beleid binnen LNV na 2009, Alterra, 2008
- Ruimte met Karakter, Fons Asselbergs (Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed), 2008

- en ruimtelijke kwaliteit, en ontwikkelingsgericht ingezet (cultuurhistorie als inspiratiebron voor ontwikkeling);
- Het provinciaal ruimtelijk beleid is, aanvullend op het ruimtelijk kader van het rijk, minder specifiek op de aspecten archeologie, gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten; wel, en in toenemende mate, op het aspect cultuurlandschap;
- Vrijwel alle provincies hebben de nationale landschappen begrensd, kernkwaliteiten beschreven en uitvoeringsprogramma's opgesteld;
- De aangewezen werelderfgoederen zijn redelijk goed verankerd in de provinciale streek- en omgevingsplannen; voor de werelderfgoederen op de voorlopige lijst is dit niet het geval; aandacht hiervoor is, mede op grond van de Nota Ruimte, vereist;
- Met dit beleid onderstrepen de provincies het belang van cultuurhistorie. In de interviews wordt dit ook bevestigd. Van belang hierbij is de ontwikkeling binnen de provinciale focus van 'objectgericht' naar 'gebiedsgericht' (i.c. de cultuurlandschappen, waaronder de nationale landschappen), en de mede daaruit vloeiende toenemende aandacht voor een ontwikkelingsgerichte benadering en de focus op ruimtelijke kwaliteit.

Provinciaal beleid onder de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening: potentiële kansen aanwezig, benutting potentie nog onvoldoende in zicht

- De rol van de provincies onder de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening was ten tijde van de interviews nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Bij enkele provincies (Brabant, Zeeland en Noord-Holland) was al bekend dat cultuurhistorie als provinciaal belang bestempeld zal worden. Over de inzet van instrumenten voor cultuurhistorische aspecten was nog veel onduidelijkheid. Een aantal provincies geeft aan de voorkeur te geven aan goed (vroegtijdig) overleg en vertrouwen. Andere provincies denken aan het opstellen van een verordening voor cultuurhistorie;
- In zijn algemeenheid wordt de Wet ruimtelijke ordening door de provincies gezien als een potentiële kans om cultuurhistorie 'op de kaart' te zetten. De vraag of deze potentie ook daadwerkelijk wordt verzilverd, is op dit moment nog onvoldoende helder en is volledig afhankelijk van de ambitie van de provinciale besturen. Pas als duidelijk is wat de provinciale ambities zijn (benoemen van het provinciaal belang, inzet instrumenten), zal duidelijk worden of provincies met het 'nieuwe ruimtelijk kader' een stevige basis hebben voor de eigen uitvoeringspraktijk, of gemeenten met het 'nieuwe ruimtelijk kader' voldoende worden gestimuleerd hun eigen cultuurhistorische ambities te formuleren en of het 'wegvallen' van de provinciale goedkeuringsbevoegdheid al dan niet een 'bedreiging' zal zijn.

Van beleid naar uitvoering: een belangrijke opgave

Het belang van cultuurhistorie, de ontwikkeling van 'objectgericht' naar 'gebiedsgericht' en de toenemende aandacht voor ruimtelijke kwaliteit manifesteert zich in de uitvoeringspraktijk. Deze uitvoeringspraktijk wordt in de interviews geïllustreerd met diverse projectvoorbeelden, waarin cultuurhistorie vanaf een pril begin als inspiratiebron wordt gebruikt, met het oog op het realiseren van kwaliteit. De Evaluatie Belvedere geeft echter een belangrijke kanttekening op dit positieve beeld: "Juist in de beweging van beleid naar uitvoering ligt er nog een belangrijke opgave voor de doorwerking van het Belvedere-beleid richting de uitvoeringspraktijk." Vanuit dit onderzoek wordt deze opgave nadrukkelijk onderschreven: blijvende aandacht voor de slag 'van beleid naar uitvoering' is dan ook noodzakelijk. De aanknopingspunten liggen er, de goede voorbeelden zijn er ook. De uitdaging is nu om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit,

waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, een structurele plek te geven in de gebiedsontwikkelingen, waarin de provincie een 'leidende' rol heeft. Bijvoorbeeld via ontwerpbeisen, een procesmatige verankering (zoals het Q-team in de Ruimte voor de Rivier-projecten) of via het instrumentarium van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

Cultuurhistorie in het bestemmingsplanproces: meer sturing gewenst op het cultuurlandschap (waaronder de nationale landschappen) en werelderfgoederen

- Het ruimtelijk kader van rijk en provincie is voor wat betreft archeologie en beschermde stads- en dorpsgezichten eenduidig en voldoende richtinggevend voor de doorwerking in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Voor het cultuurlandschap is dit kader minder scherp en eenduidig. De cultuurlandschappelijke waarden spelen weliswaar een prominente rol in het provinciaal ruimtelijk kader, maar dat is niet altijd een garantie voor doorwerking in de gemeentelijke ruimtelijke plannen. In de doorwerking op lokaal niveau draait het om afwegingen binnen het cultuurlandschappelijk belang ('in hoeverre is een, beperkte, aantasting nog acceptabel?'), en om afwegingen tussen cultuurlandschappelijke en andere economische en maatschappelijke belangen. Bovendien is op lokaal niveau de handhaving van groot belang. Mogelijk zit in deze afwegingsmechanismen en het handhavingsaspect de 'angel' van het sluipend proces van verrommeling;
- Bij de toetsing van bestemmingsplannen letten alle provincies op de aanwezigheid van cultuurhistorische waarden, met name archeologie, cultuurlandschap en de beschermde stads- en dorpsgezichten. De provincies zijn redelijk tevreden over de bescherming van cultuurhistorie in bestemmingsplannen door gemeenten. De inbedding van archeologie en beschermde stads- en dorpsgezichten in het bestemmingsplan verloopt in het algemeen goed. Dit geldt in mindere mate voor de aspecten cultuurlandschap (nationale landschappen) en werelderfgoederen, deze aspecten komen nog onvoldoende tot uitdrukking in de gemeentelijke plannen. Dit laatste wordt bevestigd met de analyse van de gemeentelijke plannen (voor wat betreft nationale landschappen) en het Lysias-onderzoek (voor wat betreft werelderfgoederen);
- Uit de analyse van de gemeentelijke plannen (zie hoofdstuk 4) blijkt dat de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke plannen weliswaar redelijk is, maar dat ook een aantal belangrijke kanttekeningen aan de orde is. Voor de analyse van gemeentelijke plannen is, overwegend, gekeken naar vastgestelde plannen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de door ons geconstateerde tekortkomingen bij de toetsing en goedkeuring door de provincie kennelijk niet of onvoldoende aan het licht komen, of geen doorslaggevende rol spelen in de toetsing en goedkeuring van (ontwerp)bestemmingsplannen door de provincies. Strikt genomen, en geredeneerd vanuit het 'sectorale perspectief' van cultuurhistorie, schiet derhalve ook de provinciale toetsing tekort. Mogelijk (maar dat komt niet expliciet uit het onderzoek naar voren) speelt hierin het integrale perspectief van de provinciale toetsing een rol. Een integraal perspectief waarin het cultuurhistorisch aspect onvoldoende wordt bekeken en meegewogen (bijvoorbeeld het ontbreken van een deugdelijke cultuurhistorische paragraaf of het ontbreken van een deugdelijke afweging tussen cultuurhistorische en ander belangen), of waarin de rol en het belang van het cultuurhistorisch aspect in het uiteindelijke integrale oordeel geen of een onvoldoende doorslaggevende rol speelt. Tegelijkertijd doet dit een beroep op de wijze waarop de provincies cultuurhistorie binnen de mogelijkheden van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (waarin de provinciale toetsrol is komen te vervallen) 'op de kaart zetten';

- Ondersteuning van gemeenten vindt op diverse manieren plaats, bijvoorbeeld met een actief formeel en informeel (voor)overleg, een handreiking bestemmingsplannen, met de cultuurhistorische karteringen, waardenkaarten en hoofdstructuren, met de provinciale steunpunten (informatie en advies) en het beschikbaar stellen van subsidies voor het ontwikkelen van cultuurhistorisch beleid en/of het stimuleren van gemeenten om kwaliteitskaders te formuleren (bijvoorbeeld beeldkwaliteitsplannen, identiteitsplannen). Gegeven de kanttekeningen uit dit onderzoek over de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, verdient het aanbeveling om de ondersteuning van de gemeenten op dit punt te versterken, met name met betrekking tot het cultuurlandschap (waaronder de nationale landschappen) en de werelderfgoederen. Uiteraard dient deze vraag beantwoord te worden vanuit de context van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

6.2.4 Gemeenten: beleid, ruimtelijke plannen en handelen

Gemeentelijk cultuurhistorisch beleid: Wet ruimtelijke ordening als kans

De bestuurlijke prioriteit voor cultuurhistorie is vaak gekoppeld aan persoonlijke interesse van de wethouder en/of aan de bijdrage van cultuurhistorische waarden aan de (toeristische) uitstraling van de gemeente. Eenderde van de gemeenten beschikt over een specifiek cultuurhistorisch en/of archeologisch beleid; indien aanwezig, wordt dit beleid beschouwd als een waardevolle bouwsteen voor het ruimtelijk planvormingsproces. Nog eenderde van de gemeenten geeft aan dat men bezig is met het formuleren van cultuurhistorisch beleid.

Met de Wet ruimtelijke ordening, en de verplichting van gemeenten om een structuurvisie op te stellen, ligt er een kans voor de gemeenten om hierin de gemeentelijke ambitie voor wat betreft cultuurhistorie in ruimtelijke plannen neer te leggen.

Gemeentelijke plannen - plananalyse

Cultuurhistorische paragraaf: aandachtspunten ter verbetering!

- Een groot deel van de gemeentelijke ruimtelijke plannen bevat een cultuurhistorische paragraaf. Hiermee wordt, in zijn algemeenheid, in voldoende mate tegemoet gekomen aan de vereisten uit de Nota Ruimte en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hoewel de 'score' hoog is, mag op grond van het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) een 100%-score verwacht worden. Kijkend naar de in de cultuurhistorische paragraaf 'beschreven waarden' en 'beleid en wetgeving' schiet bovendien de inhoud van de paragraaf tekort;
- In respectievelijk 93% (bestemmingsplannen) en 79% (vrijstellingsplannen) van de plannen met een cultuurhistorische paragraaf wordt een beschrijving van de cultuurhistorische waarden gegeven. Op grond van de Nota Ruimte en de Wet op de Ruimtelijke Ordening ligt hier een belangrijk aandachtspunt voor de gemeentelijke ruimtelijke plannen;
- De aandacht voor het ruimtelijk kader (zie hoofdstuk 2) schiet in een deel van de gemeentelijke plannen tekort. Dat geldt vooral voor het ruimtelijk kader van het rijk en in wat mindere mate voor het provinciaal ruimtelijk kader. Daarbij is het beeld voor de vrijstellingsplannen ook nog eens minder dan voor de bestemmingsplannen het geval is.

Archeologie: positief beeld

- In vergelijking met het beeld van de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen kan worden geconcludeerd dat de mate van beschrijving van de waarden voor wat betreft archeologie goed is (nagenoeg 100%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie worden gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, kan het volgende worden geconcludeerd:
 - o De bescherming van archeologische monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Uit de plananalyse volgt dat deze monumenten vaak als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven;
 - o Voor 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van 'overige archeologische waarden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging
In de plananalyse komen deze waarden (in vergelijking met de bronnen) ook nagenoeg volledig terug. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de, vooruitlopend op de Wamz, beschikbare specificaties (AMK/IKAW, Verdrag van Malta, rapport 'Archeologie en Bestemmingsplannen'), succesvol zijn geweest. Ook door veel provincies is hierop in de streekplannen en in de toetsing van bestemmingsplannen actief 'geanticipeerd';
- In de voorschriften zijn de 'overige archeologische gebieden' en 'gebieden met een archeologische verwachtingswaarde' vooral beschermd via een dubbelbestemming en/of aanlegvergunning. Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door een aanwijzing van gebieden als 'Archeologisch waardevol gebied' (dubbelbestemming). Dit sluit aan bij de voorbeeldvoorschriften in het rapport 'Archeologie en bestemmingsplannen'.

Cultuurlandschap: bescherming nationale landschappen schiet tekort

- In vergelijking met het beeld van de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere bronnen kan worden geconcludeerd dat de mate van beschrijving van de waarden voor wat betreft het cultuurlandschap matig is (circa 60%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie worden gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, kan het volgende worden geconcludeerd:
 - o In de plananalyse zijn geen beschermde landschapsgezichten (Natuurbeschermingswet 1998) gevonden; dit sluit aan bij het algemeen beeld dat in Nederland nog nauwelijks gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid;
 - o In vergelijking met de bronnen worden de nationale landschappen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven. Mogelijk is de onderzoeksperiode (1 januari 2006 – 31 augustus 2007) hieraan debet. Maar het gebrek aan aandacht voor de nationale landschappen in bestemmingsplannen is in ieder geval een belangrijk punt van aandacht;
 - o Voor 'overige cultuurlandschappelijke waarden' en de Belvederegebieden geldt, op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening, de Algemene wet bestuursrecht en de Nota Ruimte een plicht om het belang van deze waarden af te wegen ten opzichte van andere belangen. Een zorgvuldige beschrijving van deze

cultuurlandschappelijke waarden in de cultuurhistorische paragraaf is nodig voor een dergelijke zorgvuldige afweging.

In de plananalyse komen de 'overige cultuurlandschappelijke waarden' waarden (in vergelijking met de *bronnen*) veelvuldig terug (zelfs meer dan aangetroffen in de *bronnen*). Hieruit kan worden geconcludeerd dat gemeenten deze waarden op adequate wijze beschrijven. Voor de Belvederegebieden valt dit beeld een stuk negatiever uit. Overigens vindt bescherming van (delen van) deze Belvederegebieden wel plaats via de nationale landschappen of mogelijk, na afweging, op grond van 'overige cultuurlandschappelijke waarden'; Hoewel de beschrijving van deze cultuurlandschappelijke waarden geen garantie is voor een daadwerkelijke juridische bescherming in het bestemmingsplan, biedt deze beschrijving in ieder geval een basis om het belang bij bescherming van deze cultuurlandschappelijke waarden te kunnen afwegen tegen andere belangen;

- In de voorschriften zijn de cultuurlandschappelijke waarden vooral beschermd via een dubbelbestemming en/of aanlegvergunning. Daar waar bescherming zichtbaar is op de plankaart, is dat meestal door middel van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden'). Dit is in de praktijk gebruikelijk.

Beschermde gebouwde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten: positief beeld

- In vergelijking met het beeld van de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere *bronnen* kan worden geconcludeerd dat de mate van beschrijving van de waarden voor wat betreft gebouwde monumenten en stads- en dorpsgezichten matig is (circa 60%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie worden gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, kan het volgende worden geconcludeerd:
 - o De bescherming van de beschermde stads- en dorpsgezichten (Monumentenwet 1988) is goed geregeld;
 - o De bescherming van gebouwde monumenten is geregeld via de Monumentenwet 1988 en/of provinciale en gemeentelijke verordeningen. Omdat geen sprake mag zijn van 'dubbelbescherming', is bescherming via het bestemmingsplan niet aan de orde. Uit de plananalyse volgt dat deze monumenten in circa 55% van de gevallen als 'signaleringswaarde' in de toelichting worden beschreven en/of op de plankaart worden aangegeven;
- Voor de stads- en dorpsgezichten (bescherming in bestemmingsplan verplicht) is het aannemelijk dat deze beschermd worden door het opnemen van een specifieke bestemming (bijvoorbeeld 'Agrarisch gebied met landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden').

Werelderfgoederen: bescherming werelderfgoederen schiet tekort

- In vergelijking met het beeld van de werkelijk aanwezige waarden op basis van andere *bronnen* kan worden geconcludeerd dat de mate van beschrijving van de waarden voor wat betreft de (voorlopige) werelderfgoederen slecht is (circa 10%);
- Wanneer de gevonden waarden in relatie worden gebracht met de al dan niet verplichte bescherming, wordt duidelijk dat in vergelijking met de *bronnen* de (voorlopige) werelderfgoederen slechts in beperkte mate in de cultuurhistorische paragraaf beschreven worden. Voor de (voorlopige) werelderfgoederen ontbreekt bovendien een juridische doorwerking in de voorschriften en op de plankaart. Dit terwijl een bescherming van de (voorlopige) werelderfgoederen via het bestemmingsplan

verplicht is. Deze constatering sluit aan bij het Lysias-onderzoek. Onbekendheid kan hier een rol spelen (zeker bij de voorlopige werelderfgoederen), maar mogelijk ook de discussie over de vraag in hoeverre gemeenten verantwoordelijk (moeten) zijn voor erfgoederen van nationaal belang.

RACM, Raad van State en gewijzigde vaststelling: cultuurhistorie regelmatig (mede) grond voor bezwaren en gewijzigde vaststelling

- In circa 60% van de procedures waar op grond van de analyse inzicht is verkregen in het art. 10 BRO-overleg, heeft de RACM een reactie gegeven; de opmerkingen hebben betrekking op de noodzakelijkheid van aanvullend (archeologisch) onderzoek, en de onvoldoende beschrijving van beleid en wettelijk kader en de landschappelijke waarden;
- In totaal zijn er 9 plannen waarbij de Raad van State een uitspraak moest doen. Van twee plannen is bekend dat (mede) bezwaar is ingediend op grond van cultuurhistorische aspecten. De relevante bezwaren hebben betrekking op de cultuurhistorische waarde van een brug en de openheid van het landschap; beide bezwaren zijn ontvankelijk verklaard;
- Van de 103 bestemmingsplannen zijn er 49 bestemmingsplannen (circa 47%) gewijzigd vastgesteld. Hierbij zijn er zeker 8 plannen waarbij cultuurhistorie een rol heeft gespeeld in de gewijzigde vaststelling.

Gemeentelijk handelen: kritische reflectie op het overwegend positieve beeld uit de interviews

Over de plannen zelf: aandacht voor de verbeterpunten uit de plananalyse (hoofdstuk 4)

- Uit de interviews: de gemeenten zijn positief over de doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Wetgeving en beleidskaders van rijk en provincie vormen voldoende basis voor de bescherming van cultuurhistorische waarden in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Daar waar relevant, werken wetgeving en beleid ook voldoende daadwerkelijk door in de gemeentelijke ruimtelijk plannen; deze doorwerking is overwegend conserverend van aard;
- Reflectie: voor een deel komt dit beeld overeen met de bevindingen uit de plananalyse (hoofdstuk 4). De plananalyse geeft echter ook aanleiding tot een aantal kritische kanttekeningen. Zo blijkt uit de plananalyse bijvoorbeeld dat de meeste gemeentelijke plannen een cultuurhistorische paragraaf hebben, maar dat op grond van het ruimtelijk kader in feite een 100%-score verwacht mag worden. Een soortgelijke kanttekening volgt uit de plananalyse voor wat betreft de aanwezigheid en kwaliteit van de beschrijving van het ruimtelijk kader (beleidsparagraaf) en de volledigheid van de beschreven waarden (in vergelijking met de bronnen). Deze laatste kanttekening geldt niet zozeer voor de 'archeologische waarden', 'beschermd stads- en dorpsgezichten' en de 'overige cultuurlandschappelijke waarden', maar wel voor de 'beschermd monumenten', 'Belvedere-gebieden' (hoewel bescherming van beide in het bestemmingsplan niet verplicht is), en vooral de nationale landschappen en de werelderfgoederen (bescherming van beide in het bestemmingsplan wel verplicht).

Over het planproces: versterking inbedding cultuurhistorie in organisatie en planproces

- Uit de interviews: de organisatie van de doorwerking is verschillend: met of zonder cultuurhistorisch of archeologisch medewerker, al dan niet als onderdeel van de afdeling ruimtelijke ordening. Gemeenten zonder cultuurhistorisch of archeologisch medewerker beschikken niet over voldoende specifieke inhoudelijk kennis en zijn

- daarvoor afhankelijk van derden; de mogelijkheden hiertoe zijn voldoende beschikbaar. Handhaving van bestemmingsplannen met het oog op cultuurhistorisch relevante bestemmingen en/of voorschriften heeft geen prioriteit; de noodzaak daarvan wordt ook niet hoog ingeschat;
- Reflectie: uit een recent onderzoek van de Erfgoedinspectie volgt dat cultuurhistorie onvoldoende (beleids- en procesmatig) is verankerd in het gemeentelijk ruimtelijk planproces, dat er vaak onvoldoende integraal wordt gewerkt en dat handhaving van cultuurhistorie niet veel prioriteit krijgt. Er ligt dus nog een opgave voor gemeenten om de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen te versterken. Bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het ruimtelijk planproces en beschikbaarheid van kennis ('inhoud') en vaardigheden ('proces') zijn daarvoor van groot belang. Aangrijpingspunten voor een verbeterde doorwerking dienen niet alleen te worden geadresseerd aan de gemeenten, maar nadrukkelijk ook aan de externe adviesbureaus.

Over de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening: potentiële kansen aanwezig, benutting potentie nog onvoldoende in zicht

Net zoals bij de provincies wordt de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (en de Grondexploitatiewet) gezien als een potentiële kans voor een verbeterde doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Een potentie, die valt of staat bij de ambitie van het gemeentebestuur, zoals deze in de structuurvisie zichtbaar zal moeten worden. Nog minder dan bij de provincies, is een eerste beeld hiervan ('hoe gaan de gemeenten het doen?') voor de gemeenten beschikbaar. Veel gemeenten lijken de keuzes en ambities van de provincies af te wachten. Vanuit het perspectief van cultuurhistorie, kunnen deze ambities mogelijk nog positief beïnvloed worden.

Over de uitvoering: een belangrijke opgave

De Evaluatie Belvedere gaat niet specifiek in op de doorwerking in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, maar wel op het 'gemeentelijk handelen' in projecten en initiatieven: "Aandacht voor bescherming van cultuurhistorie in projecten is er wel, maar vaak wordt die aandacht te laat of versnipperd ingebracht, mede door het ontbreken van een gemeentelijk beleidskader voor cultuurhistorie. ... De verschillen tussen de gemeenten zijn groot. In het algemeen hebben grotere gemeenten op dit punt hogere ambities dan kleinere gemeenten. ... Meer dan op provinciaal niveau blijkt de aandacht voor Belvedere afhankelijk te zijn van 'de juiste persoon op de juiste plek'."

In de evaluatie wordt gesproken over een interessante groep gemeentelijke 'koplopers', met inspirerende mensen en voorbeelden, én met de opgave om 'het bereik' te verbreden naar de grote middengroep. Net zoals bij de doorwerking van cultuurhistorie in de gemeentelijke ruimtelijke plannen, geldt voor de rol van cultuurhistorie in de uitvoering van concrete projecten in feite hetzelfde: bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de organisatie en het project en beschikbaarheid van kennis ('de inhoud') en vaardigheden ('het proces'). In het *ronde-tafel-gesprek* wordt daarbij gewezen op een goede mix tussen de 'harde' (bijvoorbeeld wettelijk bepaalde) en 'zachte' (bijvoorbeeld inspiratiekracht en ontwikkelingsgerichtheid) aangrijpingspunten vanuit cultuurhistorie.

6.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor de provincies

- In de Wet ruimtelijke ordening ligt de kans om cultuurhistorie in zijn algemeenheid, en het cultuurlandschap in het bijzonder op provinciaal niveau 'op de kaart' te zetten. Juist met het cultuurlandschap (ten opzichte van de andere cultuurhistorische aspecten) kan de provincie haar stempel drukken op het ruimtelijk beleid. Helderheid en standvastigheid richting gemeenten over de waarden van het cultuurlandschap kan bijdragen aan het tegengaan van het sluipende proces van de aantasting van het (cultuur)landschap.
Met de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening is nu het momentum om de potentiële kansen van deze wet te verzilveren. Het gaat dan zowel om het benoemen van de 'provinciale belangen' als om de inzet van het instrumentarium (structuurvisie, provinciale verordening, inpassingsplan, aanwijzing, overleg gemeenten). Met het oog op het 'eigen handelen' ('waar staan wij voor en hoe doen we dat') én met het oog op de sturing op en beïnvloeding en stimulering van het gemeentelijk ruimtelijk beleid;
- In de nieuwe structuurvisies van de provincies moet meer aandacht uitgaan naar de werelderfgoederen op de voorlopige lijst;
- Het verdient aanbeveling om, binnen de mogelijkheden die de provincie heeft (met ook hier een verwijzing naar de kansen die de Wet ruimtelijke ordening biedt), de doorwerking van cultuurhistorie in zijn algemeenheid en de nationale landschappen en werelderfgoederen in het bijzonder, in gemeentelijke ruimtelijke plannen te bevorderen: via het provinciaal beleid, in het overleg hierover met gemeenten en in de overdracht van informatie en kennis;
- In de 'leidende rol' die de provincie heeft in gebiedsontwikkelingen ligt een opgave om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, en meer structurele plek te geven.

Aanbevelingen voor de gemeenten

- De doorwerking van cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen dient in zijn algemeenheid op een aantal punten te worden verbeterd: het structureel opnemen van een cultuurhistorische paragraaf, een verbeterde aandacht voor de beschrijving van het rijks- en provinciaal ruimtelijk kader en meer aandacht voor de beschrijving van de diverse cultuurhistorische aspecten; bestuurlijke aandacht, een goede inbedding van cultuurhistorie in de gemeentelijke organisatie en (vooral) het ruimtelijk planproces is hiervoor van groot belang;
- Bij de behartiging van het belang bij bescherming van cultuurhistorie wordt aanbevolen te focussen op nationale landschappen en werelderfgoederen, omdat deze gebieden voor bescherming afhankelijk zijn van het bestemmingsplan en hier geen wettelijke plicht tot bescherming in het bestemmingsplan bestaat zoals bij de beschermde stads-, dorps- en landschapsgezichten;
- In verband met de grootschalige inhuur van externen bij het opstellen van bestemmingsplannen verdient het aanbeveling deze externe partijen actief te benaderen om het belang bij bescherming van cultuurhistorie aan te geven, alsmede om met hen te overleggen over de wijze waarop deze waarden kunnen worden beschermd;
- In de Wet ruimtelijke ordening ligt de kans om cultuurhistorie op gemeentelijk niveau 'op de kaart' te zetten. Met de Wet ruimtelijke ordening is nu het momentum om deze potentiële kansen te verzilveren. Het gaat dan om het bepalen van de gemeentelijke ambitie, het benoemen van de 'gemeentelijke belangen' én om de inzet van het instrumentarium (structuurvisie, bestemmingsplan, beheersverordening);

- In de 'leidende rol' die de gemeente heeft in uitvoering van ruimtelijke projecten ligt een opgave om het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, waaronder de inspirerende kracht van cultuurhistorie, een meer structurele plek te geven. Bestuurlijke aandacht, een goede inbedding in de projectorganisatie en beschikbaarheid van kennis en vaardigheden zijn daarvoor van groot belang.

Aanbevelingen voor de RACM, IPO en VNG

- Dit onderzoek brengt in retrospectief een aantal 'tekortkomingen' aan het licht als het gaat om de doorwerking van cultuurhistorie in ruimtelijke plannen en wijst, in perspectief op de kansen voor de toekomst, waaronder de Wet ruimtelijke ordening. Primair liggen hier opgaven voor provincies en gemeenten om te komen tot verbetering van de huidige praktijk en het benutten van de kansen voor de toekomst. Zowel 'in de plannen' als 'in de uitvoeringspraktijk'. Secundair liggen er mogelijkheden voor bijvoorbeeld RACM, IPO en VNG om provincies en gemeenten daarbij te ondersteunen. Onder meer:
 - o RACM: beschikbaar (blijven) stellen van kennis over cultuurhistorische waarden in zijn algemeenheid en de doorwerking daarvan in het ruimtelijk planproces in het bijzonder;
 - o IPO en VNG: bevorderen van de 'positie' van cultuurhistorie in de nieuwe ruimtelijke kaders van provincies en gemeenten onder de Wet ruimtelijke ordening;
 - o IPO, VNG, RACM: bevorderen van de (bestuurlijke) aandacht en bewustwording bij gemeenten ten aanzien van de verplichte doorwerking van nationale landschappen en werelderfgoederen in de gemeentelijke ruimtelijke plannen;
 - o IPO, VNG, RACM: faciliteren van gemeenten met een handreiking 'cultuurhistorie in bestemmingsplannen' (onder de Wet ruimtelijke ordeningen), met aandacht voor de verplichtingen uit het ruimtelijke kader (tabel paragraaf 4.3 als basis), mogelijkheden en onmogelijkheden en voorbeelden van mogelijke ambities en voorschriften.

Aanbevelingen voor vervolgmetingen

- Uit de plananalyse volgt dat de nationale landschappen en de werelderfgoederen onvoldoende worden beschermd. In de vervolgmetingen is specifieke aandacht hiervoor gewenst;
- De Wet op de archeologische monumentenzorg en de Wet ruimtelijke ordening vallen buiten het bestek van de onderzoeksperiode. In de vervolgmetingen zal bekeken moeten worden wat het effect is van deze nieuwe wetgeving;
- Ook is in vervolgmetingen de relatie met (de effecten van) de Standaard Vergelijkbare Bestemmingsplannen 2008 (SVBP2008) interessant;
- Dit onderzoek richt zich op de 'output' van het ruimtelijke planproces. De 'outcomes' (de daadwerkelijke effecten op het behoud en de ontwikkeling van het erfgoed) komen hiermee niet in beeld. Een relatie tussen 'output' (vervolgmetingen) en 'outcomes' (bijvoorbeeld in de Erfgoedmonitor) is interessant.

Aanbevelingen voor nader onderzoek

- De analyse van de 140 gemeentelijke ruimtelijke plannen is gebaseerd op een kwantitatieve analyse. Dit heeft geleid tot bevindingen en conclusies op 'planniveau'. Op grond van de onderzoeksaanpak is het niet mogelijk om de doorwerking op 'objectniveau' te bekijken. Bijvoorbeeld: werkt een specifiek 'overig archeologisch gebied', dat beschreven is in de toelichting wel of niet door in de voorschriften en/of plankaart, waarom wel of niet ('wat zijn de afwegingen ten opzichte van andere belangen?'), en zo ja, op welke wijze? Deze benadering vraagt om een analyse met

meer diepgang, mogelijk ook gecombineerd met interviews waaruit de procesgang helder gemaakt kan worden. Een analyse van een beperkt aantal plannen kan op deze wijze meer diepgang geven aan de bevindingen uit dit onderzoek;

- Het beeld van de inzet van de Wet ruimtelijke ordening bij provincies en gemeenten is in dit onderzoek beperkt. Gekoppeld aan de vervolgmetingen is een actualisering van het provinciaal en gemeentelijk beeld over cultuurhistorie onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van belang, met aandacht voor het benoemen van het 'provinciale en lokale belangen' en de inzet van de instrumenten.