

Stelsel of lappendeken

***Een quickscan met betrekking tot de gemeentelijke
taakvervulling op het gebied van de boven- en
ondergrondse monumentenzorg***

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

BMC Advies
22 januari 2018
Drs. CH. (Cor) Wijn
Projectnummer: P004780

Kritiek op de wijze waarop gemeenten hun (wettelijke) taken vervullen is van alle tijden. De veelheid aan gemeenten (thans 388) en de diversiteit van taken en belanghebbenden maken dat geregeld wordt gesignaleerd dat een gemeente tekortschiet. Soms hebben dat soort signalen een grote impact. In 1873 publiceerde de toen 29-jarige jurist Victor de Stuers in het tijdschrift *De Gids* een uitvoerig artikel onder de titel *'Holland op zijn smalst'*. Hij noemde daarin tientallen voorbeelden van historische gebouwen die in de negentiende eeuw waren afgebroken. De Stuers uitte scherpe kritiek op de rijksoverheid en de gemeentelijke overheden die toelieten dat belangrijke cultuurobjecten werden vernietigd of verkwanseld. De directe aanleiding voor het pamflet was een bezoek van De Stuers aan een museum in Londen (nu het Victoria & Albert Museum): daar zag hij het renaissance-oxaal uit de Sint Jan van Den Bosch, dat in 1866 door het kerkbestuur bleek te zijn verkocht.



Het oxaal van de St. Jan: traditionele afscheiding tussen het koor voor de priesters en het schip voor de leken. Het oxaal werd omstreeks 1600 gerealiseerd in renaissancistische stijl. Het werk is uitgevoerd in wit en zwart marmer, met sculpturen van albast.

Het schotschrift van De Stuers luidde het begin in van een groeiende bemoeienis van de overheid met de cultuur en de monumentenzorg. De gang van zaken laat – in uitvergroete vorm – zien waar het om haat bij de taakvervulling door overheden en de beoordeling daarvan. Dat is: **corrigerend vermogen**. Onze maatschappij en ons staatsbestel zijn zo ingericht dat als overheden tekortschieten in hun taakuitoefening dit vroeg of laat wordt gecorrigeerd: hetzij door het bestuurlijke systeem van wederzijdse controle en evenwicht, hetzij door bestuursrechtelijke uitspraken, hetzij door interventies van de pers en het algemene publiek.

Voor veel maatschappelijke domeinen geldt dat vroegtijdige correctie valt te prefereren boven een late reactie.

Dat geldt voor tekortkomingen in de jeugdzorg en voor falend milieutoezicht en dat is ook van toepassing als het gaat om cultuurgooierden. Interessant is de vraag of er signalen zijn dat de corrigerende mechanismen die werkzaam zijn op het terrein van de boven- en ondergrondse monumentenzorg thans te laat in werking treden. Deze quickscan raakt aan dat vraagstuk. De opbouw van deze beschouwing is als volgt:

1. Aanleiding en vraagstelling
2. De taak van de gemeenten
3. Erfgoed in goede handen? Momentopname 2012
4. De periodieke monitor van de Erfgoedinspectie
5. De praktijk anno 2017 (uiteengelegd in 9 thema's)
6. Resumé van de interviews
7. Andere diagnose dan de Vakgroep restauratie
8. Oorzaken
9. Nadere beschouwing
10. Lessen uit een gedecentraliseerde sector

1. Aanleiding en vraagstelling

In de afgelopen periode hebben wij op verzoek van het Ministerie van OCW nader onderzoek gedaan naar de vraag waarop de kritische geluiden zijn gebaseerd die te vernemen zijn met betrekking tot de kennis en kunde van gemeenten op het terrein van erfgoed. Ter beantwoording van deze vraag deden wij (beperkt) literatuuronderzoek en voerden wij gesprekken met belangenorganisaties en sleutelpersonen (zie bijlage 2). Directe aanleiding voor het onderzoek zijn de signalen die werden afgegeven door de Vakgroep Restauratie, de branchevereniging van erkende restauratiebouwbedrijven. Deze vereniging liet eerder een inventarisatie maken van knelpunten om een aanzet te geven tot een discussie met betrokken partijen in de sector (zie bijlage 3).

Het Ministerie van OCW wil (in het kader van 'Erfgoed telt') een helder beeld krijgen van hoe de kennis en kunde van gemeenten ervoor staat. Enerzijds gaat het om de vraag naar kennis en kunde ten aanzien van de huidige basistaken van gemeenten in het erfgoed domein (beleidsontwikkeling, vergunningverlening, handhaving en toezicht). Anderzijds gaat het om de toekomstige vraag naar kennis en kunde met het oog op de Omgevingswet en de nieuwe accenten die worden gelegd, onder andere op religieus en agrarisch erfgoed, herbestemming en duurzaamheid.

Belangrijk voor het onderzoek was om te achterhalen waaruit de zorg van de stakeholders precies bestaat en hoe deze zou kunnen worden weggenomen. Onderstaande beschouwing is zoals gezegd gebaseerd op documentenanalyse, maar ook op persoonlijke interviews en rondetafelgesprekken. De analyse (paragraaf 7 en verder) is voor rekening van de auteur.

2. De taak van de gemeenten

Om in te kunnen gaan op de taakvervulling door gemeenten is het zaak om eerst duidelijk die taken in beeld te brengen. Op hoofdlijnen zijn die taken samen te vatten in vijf punten.

1. De gemeente is op grond van de Wabo het bevoegd gezag voor het verlenen van alle monumentenvergunningen voor gebouwd erfgoed (rijks-,

provinciaal en gemeentelijk), beschermde historische buitenplaatsen en archeologisch erfgoed (voor zover niet rijksbeschermd).

2. De gemeente is op grond van de Erfgoedwet gehouden om onafhankelijk en deskundig advies in te winnen bij een vergunningaanvraag. Zij dient hiertoe gebruik te maken van een deskundige adviescommissie op het gebied van erfgoed.
3. De gemeente is op grond van het Besluit ruimtelijke ordening bij al haar ruimtelijke planvorming gehouden om een analyse te maken van het aanwezige (rijks)monumentale erfgoed op en in de bodem en gemotiveerd aan te geven hoe hiermee in ruimtelijk opzicht zal worden omgegaan. De erfgoedwaarden moeten worden benoemd in bestemmingsplannen en stedenbouwkundige plannen. Ook bij tussentijdse projectplannen moeten ze worden aangegeven. Een goed voorbereide structuurvisie met een degelijke cultuurhistorische paragraaf is voor dit alles een goede basis.
4. De gemeente moet op grond van de Erfgoedwet monumenteigenaren informeren over hun rechten en plichten.
5. In artikel 5.3 Wabo worden regels gesteld met betrekking tot toezicht en handhaving. De regels zijn geconcretiseerd in artikel 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De gemeente moet haar handhavingsbeleid vaststellen in één of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten zij daartoe zal uitvoeren. Tevens is er de verplichting om het beleid regelmatig te evalueren en af te stemmen met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Het handhavingsbeleid moet op grond van artikel 7.3 Bor jaarlijks worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma moet worden afgestemd met de handhavingspartners. Verder draagt de gemeente op grond van artikel 7.4, tweede lid Bor zorg voor een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving en de handhaving.

Naast de taken die een grondslag hebben in formele wetgeving oefenen gemeenten ook autonome taken uit. Gemeentelijk beleid ten aanzien van bijvoorbeeld infrastructuur, stimulering van de lokale economie, cultuur, sport en recreatie valt grotendeels in deze categorie. Het gaat dan om een vrije invulling door gemeenten van hun vrijheid om eigen beleidsprioriteiten te stellen. Ook op het terrein van erfgoed volgen gemeenten eigen beleidsprioriteiten na; in bijlage 1 is een nader onderscheid weergegeven tussen wettelijke en wat kan worden genoemd *aanvullende taken*.

De manier waarop de gemeenten hun aanvullende (lees: autonome) taken uitvoeren is niet aan rijk en provincie ter beoordeling. Maatschappelijke organisaties mogen er – als rechtstreeks belanghebbenden – echter wél iets van vinden. En dat doen zij ook, getuige dit onderzoek.

3. Erfgoed in goede handen? Momentopname 2012

Tot en met 2012 oefende het rijk via de Erfgoedinspectie toezicht uit op de omgang door gemeenten met rijksmonumenten. In de periode 2005-2012 deed de Erfgoedinspectie daarom steekproefsgewijs onderzoek naar de monumentenzorg bij gemeenten. Per 2012 kregen de provincies de taak om erop toe te zien dat gemeenten hun taak niet verwaarlozen. Het werk van de inspectie werd daarmee globaler: thans tracht zij aan de hand van risicoanalyses en signalen vanuit het overheidsbestuur, het erfgoedveld en de samenleving de zwakke plekken in het beheer van het erfgoed vast te stellen en te agenderen. Periodiek monitort de Erfgoedinspectie de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheden. Belangrijk is de momentopname die de inspectie maakte aan het eind van 2012, toen haar toezichthoudende taak eindigde.



De publicatie *Erfgoed in goede handen* (2013) geeft de situatie van dat moment goed weer. De Erfgoedinspectie constateert enerzijds dat veel gemeenten met grote inzet werken aan hun erfgoed. Anderzijds stelt zij vast dat de rijksmonumenten, de beschermde stads- en dorpsgezichten en het archeologisch erfgoed niet overal helemaal in goede handen zijn. Een knelpunt is dat met name dat bij kleinere monumentengemeenten, maar soms ook bij gemeenten met meer dan 200 rijksmonumenten, de zorg voor de gebouwde rijksmonumenten en voor de beschermde stads- en dorpsgezichten niet voldoende is gewaarborgd.¹ Verder behelsden de conclusies van de inspectie onder meer:

- Een zwakke plek is nogal eens de inhoudelijke kennis, bij zowel gemeenten zelf als bij hun monumentencommissies.
- Er is gebrek aan bouwhistorisch onderzoek bij aanvragen voor een omgevingsvergunning voor wijziging van een beschermd monument en gebrek aan cultuurhistorisch onderzoek voorafgaand aan bouwplannen in afwijking van de kaders van een bestemmingsplan voor een beschermd gezicht.
- Er is soms bij gemeenten te weinig en onvoldoende deskundig toezicht op omgevingsvergunningen voor wijziging van een monument en te weinig structureel toezicht op de bestaande voorraad monumenten.
- Gemeenten passen soms te weinig het instrument van sancties toe bij handhaving.
- De cultuurhistorische waarden van de beschermde gezichten worden door gemeenten soms onvoldoende geborgd vanwege een te ruime mogelijkheid tot binnenplanse vrijstellingen in de bestemmingsplannen. Bij buitenplanse vrijstellingen wordt vaak geen rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van het beschermde stads- of dorpsgezicht.
- Wat betreft de archeologische monumentenzorg is het beeld over het algemeen positief. Gemeenten toetsen bestemmingsplannen aan de archeologische kennis die is vastgelegd in archeologische waarden- en verwachtingenkaarten en laten het archeologisch belang serieus meewegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

¹ RCE en Erfgoedinspectie gebruiken vaak een schaalindeling als het gaat om monumentengemeenten (0-100, 100-150, 150-200, 200 en meer). Vanaf 200 rijksmonumenten kon een gemeente voorheen lid worden van de Federatie van Grote Monumentengemeenten.

4. De periodieke monitor van de Erfgoedinspectie

Zowel voor als na 2012 heeft de Erfgoedinspectie periodiek de taakvervulling door gemeenten gemonitord. Sinds 2009 bevaart de inspectie tweejaarlijks de monumentenambtenaren van gemeenten en vertaalt de uitkomsten in een overzichtelijke. De respons op de enquête is steeds opvallend hoog: verreweg de meeste gemeenten vullen de rapportage in.² Dit bevestigt het beeld dat we ook kennen van de Federatie Grote Monumentengemeenten: de meeste ambtenaren zijn zeer betrokken bij hun vakgebied en ook bereid om kritisch te kijken naar het functioneren van hun eigen gemeente.

De rapportages van de inspectie maken inzichtelijk waar het goed gaat en waar verbetering mogelijk is. Uit de monitor van 2014-2015 kunnen een paar knelpunten worden opgemaakt (i.e. punten waarop meer dan een kwart van de gemeenten niet of slechts matig de taken invult of aan de wettelijke eis voldoet):

- Meer dan 40% van de gemeenten had in 2015 (nog) geen beleid vastgesteld voor rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten (wat overigens ook niet wettelijk verplicht is).
- 36% van de gemeenten had onvoldoende personeel beschikbaar voor de taakuitoefening.
- In meer dan 40% van de gemeenten waren degenen die toezicht moeten houden op de rijksmonumenten niet deskundig op het gebied van bouwtechniek én restauratietechniek.

Omdat uit de rapportage blijkt dat het ook op tal van punten goed gaat, was een en ander voor de inspectie geen aanleiding om echt alarm te slaan.

5. De praktijk anno 2017

Om de kritische geluiden over de gemeenten nader te duiden heb ik eind 2017 vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse belanghebbende organisaties (zie bijlage 2). Het beeld dat hieruit naar voren komt wordt hieronder geordend naar acht thema's: (a) kennis, (b) beleid, (c) vergunningverlening, (d) onderzoek, (e) toezicht, (f) handhaving, (g) borging van archeologische waarden en (h) borging cultuurhistorische waarden beschermde gezichten en (i) kwaliteitszorg.

² De vragenlijst komt tot stand met input van het ministerie van OCW (RCE en E&K), de Federatie Grote Monumentengemeenten, de VNG, IPO, NRF en de Vereniging Heemschut.

a. Kennis

Door diverse organisaties wordt aangegeven dat ze veel verschil in kennis signaleren tussen gemeenten, waarbij het overigens niet per se zo is dat kleinere gemeenten minder knowhow en/of minder ambitie hebben dan grote. Eigenaren van buitenplaatsen zowel als regionaal en landelijk opererende organisaties (grote monumenteneigenaren) lopen geregeld aan tegen onwetendheid en onkunde bij gemeenten. Landgoedeigenaren praten daar niet graag over, omdat zij ten eerste zijn gebaat bij een goede en duurzame relatie met hun gemeente. De grote monumenteneigenaren zijn openhartiger. Zij kennen gemeenten waar geen capaciteit is op het gebied van monumenten, waar deze is gesneuveld in het ambtelijke samenwerkingsconstruct, waar de taken zijn uitbesteed (bijv. aan de RUD's of aan provinciale steunfunctie-organisaties of inhuurkrachten) of zijn versnipperd over de gemeentelijke organisatie. De indruk bestaat dat de vele handreikingen die de RCE uitbrengt niet wezenlijk van invloed zijn op de deskundigheid op gemeentelijk niveau. Respondenten signaleren dat het bij gemeenten eenvoudigweg aan 'absorptievermogen' ontbreekt om alle wenken van de RCE om te zetten in handelingsvaardigheid.

De Vereniging Heemschut is geschrokken van het onderzoek dat is gedaan door MOOI Noord-Holland naar het behoud van historische stolpboerderijen.³ De stolpboerderijen zijn karakteristiek voor het Noord-Hollandse landschap, maar verdwijnen in snel tempo door leegstand, verwaarlozing en sloop. De meest waardevolle stolpen zijn als rijks-, provinciaal of – in een beperkt aantal plaatsen – als gemeentelijk monument aangemerkt, maar dat geldt slechts voor ongeveer 10% van de stolpboerderijen. Veel stolpen zijn dus onbeschermd, ondanks de vaak wel degelijk aanwezige monumentale of karakteristieke waarden. Uit het onderzoek blijkt dat sommige gemeenten duidelijk op kop liggen als het gaat om sloop. Ook blijkt uit het onderzoek dat bij meer dan 50% van de Noord-Hollandse gemeenten geen omgevingsvergunning nodig is voor sloop.

³ Kansen voor de stolp in Noord-Holland. Overzicht van bedreigingen en mogelijkheden voor bescherming, behoud en ontwikkeling van waardevolle stolpboerderijen in Noord-Holland. Alkmaar, december 2015.

En dat betreft dan het beeld van de gemeenten die meededen aan de enquête: een aanzienlijk aantal gemeenten gaf helemaal niet thuis bij dit onderzoek. De stellige indruk bij MOOI Noord-Holland en de Vereniging Heemschut is dat dit niet primair te maken heeft met desinteresse, maar vooral met een gebrek aan menskracht en knowhow bij de gemeenten om dit thema op te pakken. En wellicht ook wel met het feit dat het nauwelijks om een wettelijke taak voor de gemeenten gaat (als gezegd: slechts 10% van deze boerderijen is beschermd). In het genoemde onderzoek wordt bepleit dat de provincie een meer sturende rol zou kunnen nemen in het bevorderen van stolpenbeleid door de gemeenten.



In aansluiting hierop kan worden vermeld dat veel geïnterviewden de waardevolle rol benadrukken die de provincies en de provinciale steunpunten spelen. De provincies brengen regie in het geheel en de steunpunten zorgen ervoor dat diverse gemeenten 'niet door het ijs zakken'. Belangrijk is bijvoorbeeld dat diverse steunpunten bouwplanoverleg (zoals o.a. in Friesland en Noord-Brabant) organiseren voor de gemeenten. Ook detacheren de steunpunten soms gespecialiseerde medewerkers bij gemeenten. De geïnterviewden signaleren echter ook dat nogal wat gemeenten de ondersteuning door de steunpunten versmaden zodra die geld kost.

Deze observatie sluit aan bij eerder onderzoek (door de inspectie), waaruit bleek dat in met name Noord- en Zuid-Holland (waar bij elkaar opgeteld verreweg de meeste rijksmonumenten zijn) de steunpunten bij minder dan de helft van de gemeenten 'binnenkomen'. Eerdere rapporten, zoals 'Stut of steunpilaar', signaleren ook dat de steunpunten de gemeenten waar weinig kennis voorhanden is maar moeizaam weten te bereiken.

Sommige goed functionerende steunpunten worden vaak met name genoemd, zoals het Monumentenhuis Brabant. Het Oversticht en het Gelders Genootschap gelden als waardevolle organisaties waar het gaat om het gezamenlijk organiseren van de advisering over vergunningaanvragen. Alle geïnterviewden pleiten ervoor om – in lijn met de grotere rol voor het provinciale bestuursniveau – de ondersteuning op provinciaal niveau verder te versterken om de tanende kennis op gemeentelijk niveau te compenseren. Daarbij zou er ook naar gestreefd kunnen worden om de steunpunten nog wat meer uniform vorm te geven (monumentenwachttaken plus ondersteuning van gemeenten – geen planboordeling). En ook zouden de steunpunten een goede basis kunnen zijn om te werken aan de zo noodzakelijke opleiding en vorming van nieuwe, jonge monumentendeskundigen.

b. Beleid

De meeste geïnterviewden zijn van mening dat gemeenten niet zozeer tekortschieten wat betreft hun beleid. Erfgoedbeleid is geen wettelijke taak en ook zonder beleid kunnen gemeenten hun wettelijke taken vervullen. Het tekortschieten in kennis wordt als een veel groter probleem gezien. Bijna alle geïnterviewden geven aan dat je niets hebt aan wetgeving en beleid als er geen mensen zijn om het handen en voeten te geven. Gesignaleerd wordt dat als gevolg van de versnippering van taken het gezamenlijke doel binnen veel gemeenten weg is. Niet op papier (daar is het vaak nog wel te vinden), maar wel in de praktijk van alledag. Doordat de betrokkenen bij de diverse facetten van de monumentenzorg (beleid, onderzoek, vergunningbeoordeling, vergunningverlening, subsidieverstreking, toezicht) elkaar amper meer spreken, is er weinig uitwisseling en kan er niet samen aan iets worden gewerkt. De ambtenaren ontwikkelen hierdoor ook geen visie op wat er in hun gemeente passend is en wat niet.

Het in toenemende mate ontbreken van die gemeenschappelijke visie wordt door veel betrokkenen (eigenaren, aannemers, RCE) als een groot gemis gezien. Dat uit de monitor van de Erfgoedinspectie blijkt dat de helft van de gemeenten beleid heeft doet hier volgens de geïnterviewden niets aan af.

Een specifiek probleem dat wordt genoemd is het ontbreken van visie op categorieën van monumenten, zoals agrarisch of religieus erfgoed. Hiervoor is al het voorbeeld van de stolpen in Noord-Holland genoemd. Een visie op het toekomstig gebruik van de leegstaande kerken wordt in veel gemeenten node gemist. Ook wordt het saillant gevonden dat bepaalde gemeenten die het juist van hun erfgoed moeten hebben geen enkele activiteit ontplooiën. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het hebben van een visie geen wettelijke taak is voor gemeenten. Derhalve: hoe belangrijk de respondenten het ook mogen vinden, het is niet verplicht.

Gesignaleerd wordt dat enkele omgevingsdiensten actief proberen hun takenpakket uit te breiden, ook met beleidstaken (al heten ze: regionale *uitvoeringsdienst*). Diensten die actief acquireren zijn naar verluidt onder meer Rivierenland en Utrecht. De achtergrond hiervan is dat de RUD's afhankelijk zijn van betaalde dienstverlening en dus hun werkzaamheden willen uitbreiden. Diverse geïnterviewden spreken hun zorg uit over het feit dat omgevingsdiensten niet bij hun wettelijke VTH-taken blijven.

Een goede rol op het gebied van beleid spelen naar verluidt de provinciale steunpunten. Zij worden in de arm genomen om erfgoednota's en monumentenbeleid te maken en kunnen in die rol de gebiedsgerichte dimensie (kernkwaliteiten op het gebied van water, groen, archeologie) goed inbrengen. Ook het vervaardigen van cultuurhistorische waardenkaarten is iets waarmee de steunpunten de gemeenten ontlasten. Het wordt door diverse geïnterviewden betreurd dat sommige gemeenten de kans op het formuleren van een omgevingsvisie die is geladen met erfgoedwaarden volledig missen.

c. Vergunningverlening

Zoals iedere scheidsrechter een sportwedstrijd anders fluit, zo besluit iedere decentrale overheid anders in situaties die op het oog grote overeenkomsten vertonen. Dit is inherent aan een gedecentraliseerd stelsel.

Alle geïnterviewden onderkennen dit fenomeen en beschouwen het niet als problematisch. Veel belangrijker vinden zij de kennis die op het lokale niveau aanwezig is (zie hiervoor). Eenvoudig gesteld: zolang een beslissing maar is gestoeld op kennis van zaken, kan men met (bijna) iedere beslissing leven, ook al pakt die in de ene gemeente anders uit dan in de andere. En daar waar ergernis optreedt als gevolg van gemeentelijk handelen (zoals bij organisaties van monumenteneigenaren) is dit altijd een gevolg van gebrek aan kennis en kunde, meestal niet van een verkeerde belangenafweging. De organisaties pleiten ervoor om structureel te blijven werken aan het op peil houden van de kennis bij gemeenten en aan het in positie brengen van deskundige provinciale ondersteunende organisaties. En tevens aan het blijven versterken van de kwaliteit van digitale hulpstructuren. Wat dit laatste betreft wordt gesignaleerd dat er sinds de invoering van de Wabo wel het nodige is verbeterd, maar dat er nog altijd veel gemeenten zijn die hun elektronische kennisbronnen (waardenkaarten, dossiers over panden, bouwtekeningen, bouwhistorisch onderzoek uit het verleden) niet op orde hebben.

Overigens wordt door medewerkers van de RCE en ook anderen wel gesignaleerd dat in de belangenafwegingen de 'persoonlijke voorkeur' (lees: de mening of het electorale belang van wethouders) de laatste jaren een grotere rol lijkt te spelen dan voorheen.

De geïnterviewden zijn zonder uitzondering bezorgd over de volgens hen te signaleren trend om in toenemende mate de RUD's in te schakelen voor de vergunningverlening. Dit gebeurt niet alleen door kleine en middelgrote gemeenten, maar ook door steden. Hierdoor verdwijnt een belangrijk onderdeel van het gemeentelijke takenpakket op het gebied van erfgoed de facto uit het lokale blikveld. De omgevingsdiensten worden door diverse gesprekspartners getypeerd als 'afvinkdiensten'. Er wordt gewerkt met protocollen en checklists, maar aan inhoudelijke kennis ontbreekt het vaak en overleg met betrokkenen vindt nauwelijks plaats. Zo gebeurt het dat de RUD's via digitale procedures vergunningen afgeven zonder zich enige rekenschap te geven van de lokale context van het monument en/of het (erfgoed)beleid van de desbetreffende gemeente. In gemeenten waar de RUD's actief zijn is er binnen de gemeentelijke organisatie vaak niemand meer die nog de lijntjes legt tussen beleid, onderzoek en vergunningverlening.

Of, zoals een van de respondenten het verwoordde: 'Integraal afvinken is een contradictio in terminis'. In het inventariserend onderzoek dat de RCE in mei 2014 deed naar de omgevingsdiensten staat het als volgt: *'Erfgoed-medewerkers van de Omgevingsdienst missen in het contact met de gemeente dat zij bij bepaalde beleidskeuzes ten aanzien van erfgoed in voldoende mate betrokken worden. De fysieke afstand maakt dat er van "even binnen lopen" voor een vraag of voor afstemming geen sprake is.'* Het onderzoek naar de RUD's (zie voor de conclusies bijlage 4) was belangrijk en verdient een vervolg, waarbij er nog nadrukkelijker vanuit het perspectief en het belang van het monument wordt gekeken. Het zou aanbeveling verdienen dat de Erfgoedinspectie dit op korte termijn oppakt, omdat de ontwikkelingen wat betreft het uitbesteden aan de RUD's snel gaan.

Haaks op de trend van uitbesteding van de vergunningverlening aan de RUD's staat de door veel respondenten geuite wens van meer persoonlijk contact tussen monumenteigenaren en de gemeente. Dat geldt niet alleen voor particuliere eigenaren, maar ook voor POM's. Zo liep BOEi er in een gemeente tegenaan dat er geen fatsoenlijk contact mogelijk was over het onderhoud aan een gedenknaald die in eigendom was overgenomen. De gemeente moet op grond van de Erfgoedwet monumenteigenaren informeren over hun rechten en plichten. Het moment waarop een vergunning voor een bouwkundige ingreep wordt aangevraagd wordt door velen gezien als een goed moment voor persoonlijk contact met een eigenaar, maar ook los van een aanvraag wordt een periodiek contactmoment als waardevol gezien. Eigenaren zijn gebaat bij 'tips & tricks' waar het gaat om onderhoud en restauratie en het zou bij uitstek de gemeente kunnen zijn die de kennis kan overdragen. De praktijk is echter dat de vergunningverlening door steeds meer gemeenten wordt uitbesteed, waarmee de potentie van het persoonlijke contactmoment achter de horizon verdwijnt. Bij vergunningverlening door de regionale 'afvinkdienst' speelt het persoonlijke contact geen enkele rol meer, noch tussen aanvrager en vergunningverlener, noch tussen beleidsbepaler (gemeente) en beleidsuitvoerder (RUD).

Hoe het ook heel anders kan werken bewijst een voorbeeld uit Leiden. Daar zorgde een gemeentelijk project rond duurzaamheid ervoor dat veel eigenaren

een persoonlijk gesprek over isolerende maatregelen kregen met een expert. Dit leidde tot veel 'maatwerk' aan monumenten waar anders eigenaren op eigen houtje en zonder enige vorm van ruggenspraak of controle hun pand zouden hebben 'aangepast' aan de eisen van deze tijd. Het project fungeerde daarbij als lokkertje voor een breder gesprek over ingrepen aan het monument.

Een laatste knelpunt op het vlak van vergunningverlening betreft het toenemende gebruik door gemeenten van OmgevingsAlert en andere 'snelle' digitale communicatiemiddelen om burgers te informeren. POM's lopen er tegenaan dat het voor hen moeilijker wordt om bij te houden waarvoor vergunningen worden aangevraagd of waar bestemmingsplannen worden gewijzigd. De Vereniging Heemschut maakte augustus jl. mee dat – na een gehonoreerd verzoek om handhaving vanwege illegale sloop van een monumentaal interieur – een gemeente in allerijl een herziene vergunningaanvraag liet behandelen door de Welstandscommissie, maar die aanvraag pas 15 dagen later online publiceerde toen de behandeling in de commissie al had plaatsgehad.

De gemeente (in dit geval opererend in een ambtelijk samenwerkingsverband) verklaarde in een telefoongesprek desgevraagd dat de aanvraag 'snel nog even op de agenda was gezet om de aanvragers te wille te zijn'. De Vereniging Heemschut stelt vast dat een groot deel van de monumentale interieurs volledig aan de waarneming van de gemeenten voorbijgaat.

d. Onderzoek

Diverse respondenten signaleren ook dat gemeenten heel verschillend omgaan met bouwhistorisch en cultuurhistorisch onderzoek, mede omdat hieromtrent geen wettelijke verplichtingen gelden. Waar een stadsherstelorganisatie en een organisatie als BOEi bijna standaard werkt op basis van onderzoek, gaan gemeenten hiermee heel verschillend om: sommige vragen er wel om, andere niet. De meeste geïnterviewden signaleren als trend dat er bij vergunningaanvragen steeds minder om onderzoek wordt gevraagd. Het zou de moeite waard zijn als de Erfgoedinspectie dit aspect nader onder de loep zou nemen. De Vereniging Heemschut signaleert dat vooral de monumentale interieurs te lijden hebben onder het feit dat gemeenten (te) weinig vragen om

waardestellend onderzoek. De interieurs zijn hierdoor in veel gemeenten vogelvrij.

Ingeval de RUD's de vergunningverlening voor gemeenten uitvoeren is er in de regel weinig aandacht voor bevindingen uit onderzoek. Daarnaast is het bijna altijd onduidelijk wat er met een onderzoeksrapport gebeurt nadat de besluitvorming over een vergunningaanvraag is afgerond. De organisaties breken een lans voor het beter en meer systematisch bewaren van onderzoeksgegevens en zijn bezorgd of de gemeenten, laat staan de RUD's, wel over voldoende besef en continuïteit in de bedrijfsvoering beschikken om de gegevens over lange perioden (denk aan enkele decennia) beschikbaar te houden.

e. Toezicht

Eveneens veel zorg is er over het (gebrek aan) toezicht en de handhaving door gemeenten. Nagenoeg alle organisaties signaleren dat toezicht in gemeenten te weinig prioriteit krijgt en dat er amper wordt gehandhaafd, ondanks de wettelijke rol die de gemeente hierin heeft. Een behoorlijk aantal kleine en ook grote gemeenten heeft inmiddels de toezichtfunctie conform de Wabo uitbesteed aan een RUD, waar naar zeggen van de respondenten nauwelijks erfgoeddeskundigheid voorhanden is. Volgens de laatste monitorgegevens van de inspectie gaat het om 7 van de 28 RUD's in Nederland en 85 van de 388 gemeenten. De geïnterviewden signaleren evenwel dat de aantallen snel stijgende zijn. Veel respondenten noemen de manier waarop de RUD's toezicht uitoefenen 'een drama'. Toezicht op vergund werk aan rijksmonumenten vindt vaak nog wel plaats (want dit is interessant, met vaak een plezierig contact met de restauratieaannemer), maar toezicht op andere restauratie- of verbouwingswerkzaamheden, laat staan toezicht op de staat van onderhoud van monumenten of op de naleving van de vergunningbepalingen met betrekking tot archeologie, is er nauwelijks tot in het geheel niet ('men komt kijken als de restauratie dan wel de opgraving klaar is'). Daar komt bij dat de RUD-medewerkers door gebrek aan kennis vaak onzeker zijn over hun rol. Daar waar ze gaan kijken (meestal bij vergund werk aan rijksmonumenten) durven ze vaak zelf geen beslissingen te nemen en vragen ze snel om hulp. Dit leidt ertoe dat dit werk, dat doorgaans aan de voorkant al

goed geborgd is, aan de 'achterkant' nodeloos veel aandacht krijgt, terwijl veel andere zaken die wel toezicht zouden vergen buiten het blikveld blijven. Algemeen wordt vastgesteld dat ook de grotere gemeenten bijna geen tijd (capaciteit) meer uittrekken om bouwwerken te inspecteren. De praktijk uit het – nog recente – verleden, waarin inspecteurs op de fiets langs de werken gingen om hierop toe te zien, wordt meer en meer gemist. Dit geluid komt vooral van de POM's, maar ook van de erkende aannemers, de RCE en de Bond Heemschut. Deze laatste organisatie signaleert daarbij samen met BOEi dat de situatie het meest nijpend is wat betreft de monumentale interieurs. Een navrant voorbeeld deed zich wat dit betreft recent voor in een Friese gemeente, waar een volledig monumentaal interieur uit een pand werd gesloopt. En dat ondanks het feit dat men de laatste jaren in Friesland hierop extra alert is.⁴

Het feit dat er 'niemand meer buiten komt' wordt alom als een aspect gezien dat op termijn grote schade kan berokkenen aan onze monumenten. Arno Boon van BOEi verwoordt treffend het geluid dat van vele kanten opklinkt: 'Ook als het om monumenten gaat, is er gewoon meer blauw op straat nodig.' Een suggestie die van diverse kanten wordt gedaan is het meer in positie brengen van de Monumentenwacht, ook als het gaat om toezicht. In enkele provincies (genoemd zijn Zuid-Holland, Utrecht en Groningen) lopen de monumentenwachters mee als er wordt gerestaureerd. Dit model zou volgens velen breder navolging verdienen.

f. Handhaving

De manier waarop de handhaving verloopt ligt in het verlengde van de uiterst povere staat waarin het toezicht volgens de geïnterviewden verkeert. De animo om te handhaven is bij gemeenten gering en feitelijk wordt er alleen opgetreden als er een melding ligt waar de gemeente niet omheen kan. Of de bestuurlijke boete dan een probaat middel is wordt echter zeer betwijfeld, vooral omdat 'het kalf dan al is verdronken', maar ook omdat de boetes relatief

⁴ De Ottema-Kingma-Stichting luidde in 2011 de noodklok met een symposium over 'Het Friese interieur'. Daarna is de Stichting Interieurs in Fryslân opgericht. Deze heeft als doel bewustwording van en belangstelling voor de waarde van interieurs te bevorderen. Zie verder ook op: <http://www.fryslan1.frl/2015/11/09/zo-veel-waardevolle-friese-interieurs-en-zo-veel-gaat-verloren/>

laag zijn. De geïnterviewden pleiten ervoor het toezicht te versterken, zodat handhaving minder nodig is. Ook wordt gezegd dat *'naming en shaming'* waarschijnlijk effectiever is dan boetes. Als kanttekening wordt wel opgemerkt dat de handhaving vooral problematisch is met betrekking tot verbouwingen. Waar het gaat om het aanpakken van eigenaren van verwaarloosde panden lijken gemeenten tegenwoordig (pro)actiever te zijn.

g. Borging van archeologische waarden

Door enkele respondenten is afzonderlijk aandacht gevraagd voor de povere wijze waarop de archeologische waarden door gemeenten worden beschermd. Diverse geïnterviewden benadrukken dat deze waarden feitelijk vooral op papier worden beschermd, in het bestemmingsplan. Echter, met de Omgevingsvergunning wordt het archeologische belang amper geborgd. En er is geen verplichte rol voor de monumentencommissie bij het beoordelen van aanvragen met een archeologische component (in de Wet op de archeologische monumentenzorg worden geen eisen aan gemeenten geformuleerd; raadpleging van de monumentencommissie is niet nodig). Bovendien hebben gemeenten zelf amper kennis op het gebied van archeologie in huis.

Het algemene beeld is wel dat veel gemeenten na 2007 de zorg voor het archeologische erfgoed (implementatie Verdrag van Malta) goed hebben opgepakt. Dit blijkt niet alleen uit inspectieonderzoek, maar wordt ook in de gesprekken bevestigd. Volgens de gesprekspartners bij de RCE is de situatie na 2011 (toen de implementatie van het Verdrag van Malta werd geëvalueerd) echter verslechterd. De vertegenwoordigers van de archeologische opgravingsbedrijven en van de ondernemers in de archeologie kijken hier genuanceerder naar.

Een feit is inmiddels bijna alle gemeenten volgens recent onderzoek van RAAP beschikken over een archeologische waardenkaart en dus in beginsel een instrument in handen hebben om initiatieven aan te relateren (zie op: <https://archeologieinnederland.nl/>).

In het verlengde hiervan kan vastgesteld worden dat er brede overeenstemming is over het feit dat de kwaliteit van de besluitvorming bij gemeenten amper geborgd is als het gaat om archeologische monumenten. Er

lijkt volgens diverse geïnterviewden sprake te zijn van een proces van 'homeopatische verdunning' van het archeologische belang, een proces dat naar wordt gevreesd een vervolg krijgt als het toezicht dat de Erfgoedinspectie nu nog uitoefent op de archeologische rijksmonumenten (en het opgravingsverbod) naar de gemeenten wordt gedecentraliseerd. De ervaring is dat gemeenten – als ze al om archeologisch onderzoek vragen – nagenoeg altijd bulkonderzoek vragen (waarbij de begrenzing van het gebied de belangrijkste verbijzondering is) en zelden tot nooit komen met een specifieke vraagstelling (die getuigt van kennis van het terrein en de verwachte waarden). Met de uitkomsten van de onderzoeken wordt vaak pover omgesprongen, waarbij de communicatie tussen gemeente (die bepaalt wat er verder moet worden uitgewerkt) en de provincie (die bepaalt wat er dient te worden bewaard) doorgaans slecht is.

De gedachte dat het archeologische belang voldoende wordt beschermd via het bestemmingsplan is volgens de RCE-medewerkers een *idee-fixe*. Tegen de Omgevingswet en een mogelijk grotere rol voor de RUD's wordt verschillend aangekeken. Bij de RCE wordt een rol voor de RUD's op voorhand gevreesd. De provinciale steunpunten signaleren echter dat juist bij de RUD's vaak een samenhangende regionale visie op groen en op archeologie aanwezig is, iets wat bij veel gemeenten nogal wordt gemist. Diverse geïnterviewden bepleiten om buiten de steden veel meer in te zetten op regioarcheologen, zoals bijvoorbeeld in Gelderland al gebeurt. Een voordeel hiervan is ook dat de buitenplaatsen, die vaak tjokvol archeologie zitten, veel meer op de archeologische radar komen.

h. Borging cultuurhistorische waarden beschermde gezichten

Ten aanzien van de beschermde gezichten zien de geïnterviewden niet wezenlijk andere knelpunten dan met betrekking tot de monumenten. Wel wordt alom vastgesteld dat er weinig *beleidsmatig bewustzijn* is ten aanzien van de beschermde gezichten. Dit lijkt tegengestelde gevolgen te hebben. Sommige geïnterviewden signaleren dat de beschermde gezichten hierdoor onder druk staan, waarbij dan wordt opgemerkt dat het beschermen van gezichten op zich een prima instrument is, als er ook beleid bij wordt gemaakt. En aan dat laatste schort het volgens deze zegslieden vaak. Anderen merken

op dat het een instrument is dat vooral leeft bij stedenbouwkundigen, een discipline die door gemeenten vaak wordt ingehuurd en niet zo veel meer intrinsiek in de organisatie aanwezig is. Ook wordt er door enkelen vastgesteld dat gemeenten de neiging hebben om erg conservatief met een gezicht om te gaan. Het wordt vaak ingezet als middel om zaken tegen te houden (de 'kaasstolp') en zelden om zaken in gang te zetten. Interessant in dit verband is de kwestie van de zonnepanelen. Zij tasten het monument niet aan, zijn in principe reversibel en kunnen andere, meer ingrijpende duurzaamheidsmaatregelen die in beschermde gezichten zijn toegestaan (denk aan dubbel glas, vloerverwarming, dakisolatie, etc.) overbodig maken. Toch blijken gemeentelijke commissies erg huiverig om mee te gaan in dit soort nieuwe ontwikkelingen (NB Wellicht kan de RCE bij dit onderwerp met een algemene handreiking richtinggevend zijn).

Het gedachtegoed van de Nota Belvédère (1999) lijkt weggezakt te zijn, er is weinig oog voor 'behoud door ontwikkeling'. Misschien komt dit doordat het vermogen of de durf om de situatie goed te beoordelen (en een afweging te maken tussen de waarden van het ensemble en het belang van de eigenaar met zijn afzonderlijke object) bij gemeenten minder is geworden als gevolg van de eerdergenoemde ontwikkelingen op het vakgebied. De indruk bestaat voorts dat de RCE zich amper meer met de beschermde stads- en dorpsgezichten bemoeit.

i. Kwaliteit(sborging)

Het pleidooi van de Vakgroep Restauratie c.s. voor meer sturing (door de gemeenten) op kwaliteit bij door de overheid gefinancierde (of vergunde) restauratiewerkzaamheden wordt door de meeste geïnterviewden niet onderschreven. Los van het feit dat dit niet als het grootste knelpunt wordt beschouwd, is er echter ook twijfel over het nut en de wenselijkheid van een meer dwingende rol voor de gemeenten. Over het nut van de uitvoeringsrichtlijnen is iedereen het eens, maar betwijfeld wordt of alleen gecertificeerde opdrachtnemers hun werk goed doen. Bijna iedereen kent een voorbeeld van 'de kleine aannemer om de hoek' die zonder certificaten toch goed werk aflevert: bijvoorbeeld omdat hij kwaliteit wel belangrijk vindt, maar niet de organisatie en/of het budget heeft om alle certificeringsprocedures te doorlopen. Of omdat hij een bepaald monument perfect kan herstellen omdat

hij het al decennia in onderhoud heeft. Door certificering wordt de goede eenpitter uit de markt geduwd, wordt gezegd. Een aantal respondenten geeft bovendien aan te merken dat gecertificeerd werk niet altijd beter is. En ze signaleren dat certificering ertoe lijkt te leiden dat het werk duurder wordt. Een en ander betekent bijvoorbeeld dat ook de POM's niet per se altijd voor gecertificeerde vaklieden kiezen.

Door veel geïnterviewden wordt opgemerkt dat de monumenten in Nederland over het algemeen niet slecht worden onderhouden. Veel monumenten staan er goed bij. De schade die optreedt als gevolg van functieverandering, grote verbouwingen en illegale sloop wordt door de meesten als veel ernstiger gezien dan de schade die kan optreden door ondeskundig herstelwerk. Overigens vinden de geïnterviewden het wel belangrijk dat de gemeenten de uitvoeringsregelingen onder de aandacht brengen van eigenaren die verbouwingsplannen hebben.

Door diverse respondenten wordt het project Gelderse Voet expliciet genoemd als *good practice* op het gebied van kwaliteitsbeleid. Een belangrijk onderdeel ervan is de kwaliteitsregeling Kennis & Kunde voor restauratiebedrijven, die inmiddels ook een groene pendant heeft (de Monumentenwacht coördineert de regeling). Dit project verdient volgens velen in andere delen van het land navolging.

De kwaliteit die gemeenten zelf leveren in hun rol als monumenteigenaar wordt door de geïnterviewden als erg wisselend beoordeeld. Het feit dat gemeenten (ook grote monumentengemeenten) in toenemende mate het onderhoud aan hun monumenten aanbesteden doet de zaak geen goed. Of, zoals een van de geïnterviewden het zegt: 'Voor de grotere gemeenten geldt: *Afdeling Inkoop rules*.' Als tegenwicht zij opgemerkt dat enkele geïnterviewden opmerkten dat gemeenten zich wel goed op hun voorbeeldrol laten aanspreken. Anders gezegd: als het bestuur wordt aangesproken (en de afdeling Inkoop wordt gepasseerd) zijn gemeenten gevoelig voor kritiek en vatbaar voor een betere aanpak. Wat verder opvalt is dat de meeste gemeenten niet of nauwelijks gebruikmaken van de binnen hun gemeente gevestigde professionele organisaties voor monumentenbehoud. Met de status van 'POM' beoogde de rijksoverheid goed eigenaar- en opdrachtgeverschap te stimuleren. Het lijkt

erop dat de POM's hun rol richting het monumentale bezit prima vervullen, maar door de gemeenten nog amper zijn ontdekt als bron van kennis. Curieus is dat gemeenten soms het bouwhistorisch onderzoek dat door een POM is uitgevoerd (bijv. BOEi of Hendrik de Keyser) weigeren, omdat het niet onafhankelijk zou zijn.



6. Resumé

Het wordt tijd om terug te gaan naar de hoofdvraag van het onderzoek. Hoe staat de kennis en kunde van de gemeenten ervoor? Op grond van de gesprekken valt op hoofdlijnen het volgende te constateren:

- Het gemeentelijke takenpakket bestaat uit een complex samenstel van wettelijke en aanvullende taken. Het is belangrijk dat onderscheid scherp voor ogen te houden. Grote (monumenten)gemeenten formuleren vaak veel eigen beleidsprioriteiten op het terrein van erfgoed. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat kleine gemeenten tekortschieten. Afgemeten aan de wettelijke taken kan dat echter meevallen.
- De manier waarop de gemeenten hun autonome taken uitvoeren is niet aan het rijk en de provincie ter beoordeling. Echter: maatschappelijke organisaties kunnen en mogen er – als rechtstreeks belanghebbenden – wél iets van vinden. En dat doen zij ook, getuige deze quickscan.

- De respondenten zijn overwegend van mening dat de kennis en kunde bij gemeenten op het vlak van monumenten (beleid en instrumentarium) aan het afnemen is.
- De monumentenzorg op lokaal niveau kent vele facetten. De ervaring is dat doordat de betrokkenen bij de diverse aspecten elkaar amper spreken, er weinig uitwisseling is en er niet samen aan iets kan worden gewerkt. Diverse geïnterviewden spreken van 'een permanente storing in de communicatie'.
- Het ontbreekt in toenemende mate aan een gemeenschappelijke visie binnen gemeenten op wat er op het gebied van erfgoed passend is. Een bijproduct hiervan is dat ook een visie op bepaalde categorieën van monumenten ontbreekt. Een en ander wordt door alle betrokkenen ervaren als een groot gemis, ook al is het hebben van een visie geen wettelijke taak van gemeenten.
- De omgevingsdiensten manifesteren zich, zowel met het uitbreiden van hun reguliere takenpakket als met betaalde dienstverlening (beleidstaken) buiten hun reguliere takenpakket.
- Er bestaat zorg over wat wordt gezien als een trend, namelijk om de RUD's in toenemende mate in te schakelen voor de vergunningverlening; een effect is dat de samenhang in beleid (nog) verder wordt verstoord.
- De rol van de provincies en de steunpunten wordt alom gewaardeerd. Gewenst wordt dat hun rol groter zou zijn.
- Er is in toenemende mate behoefte aan het organiseren van persoonlijk contact tussen initiatiefnemers (vergunningaanvragers) en beoordelende actoren om 'aan de voorkant' met elkaar te bespreken wat er gezien de monumentale waarden bij een bouwkundige ingreep mogelijk en wenselijk is.
- Een rechtstreeks gevolg van minder kennis en kunde is dat er minder om bouwhistorisch onderzoek lijkt te worden gevraagd. En als er om archeologisch onderzoek wordt gevraagd, is dat meestal 'bulkwerk'.
- Sowieso is een knelpunt het feit dat bouwhistorische onderzoeken nauwelijks systematisch en op een centrale plaats worden bewaard en ontsloten.
- Het gemeentelijk toezicht (een wettelijke taak) is 'een drama'. Het krijgt geen prioriteit, gebeurt ondeskundig en vaak pas nadat een restauratie of

opgraving is afgerond. De betrokkenheid van de RUD's heeft de situatie verslechterd. Vastgesteld wordt dat er in Nederland nog amper toezichthouders op het werk rondlopen.

- De wijze waarop de handhaving verloopt is een uitvloeisel van het gebrekkige toezicht. De animo om te handhaven is gering en de sancties (*if any*) komen altijd achteraf. Monumentale interieurs zijn als eerste hiervan de dupe.
- Met de omgevingsvergunning wordt het archeologische belang amper geborgd. Archeologische waarden worden door gemeenten nauwelijks beschermd. Gemeenten hebben daarbij weinig kennis over archeologie. Wel is het zo dat voor bijna alle gemeenten in Nederland inmiddels een archeologische waardenkaart voor handen is.
- Bij de RUD's is soms nog wel een samenhangende regionale visie op archeologie en groen aanwezig. Ook de regionale archeologen en de steunpunten vervullen een goede rol als het gaat om het veiligstellen van het (bovenlokale) archeologische belang.
- Het beleidsmatig bewustzijn met betrekking tot beschermde stads- en dorpsgezichten (geen wettelijke taak overigens) is over het algemeen beperkt. Van 'behoud door ontwikkeling' is zelden sprake.
- De uitvoeringsrichtlijnen worden door de sector gekoesterd, maar certificering wordt niet als een must gezien.
- De voorbeeldrol van gemeenten in hun hoedanigheid als monumenteigenaar (geen wettelijke rol) wordt erg wisselend beoordeeld. Daar waar een afdeling Inkoop leidend is, kopen gemeenten de onderhoudswerkzaamheden soms in bij ondermaatse aannemers. De ervaring leert wel dat bestuurders op hun voorbeeldrol aanspreekbaar zijn.



7. Andere diagnose dan de Vakgroep Restauratie

Nemen we de uitkomsten van de interviews in ogenschouw, dan valt op dat de tekortkomingen die worden gesignaleerd enigszins afwijken van de diagnose die in 2016 door de restauratiearchitecten, de -bouwbedrijven en de -aannemers werd gesteld.⁵ Waar de Vakgroep een sterk accent legt op (a) onvoldoende eenheid in de beoordeling van en sturing op kwaliteit bij vergunningverlening en uitvoering, (b) de voorbeeldfunctie van de gemeenten als het gaat om kwaliteit en (c) het gebrek aan planmatige controle op het monumentenonderhoud, maken de geïnterviewden zich vooral zorgen over een dalend niveau van kennis en deskundigheid bij gemeenten, een gebrek aan capaciteit (fte) en een versnippering van aandacht. Bijna alle geïnterviewden melden daarbij dat zij de indruk hebben dat de situatie bij gemeenten de afgelopen jaren is verslechterd.

Aan het bewaken van erfgoedwaarden wordt steeds minder door specialisten gewerkt en steeds meer door generalisten, en dan vaak ook nog door generalisten van diverse pluimage. Een gevolg hiervan is volgens diverse geïnterviewden zoals gezegd een *permanente storing in de communicatie* tussen de professionals van de gemeenten, de deskundige adviseurs, de RUD's, de RCE en andere organisaties. Uit de gesprekken komt wat dat betreft een uniform beeld naar voren.

8. Oorzaken

De geïnterviewden wijten de geschetste situatie aan de onderstaande, elkaar ten dele versterkende ontwikkelingen:

- de bezuinigingen bij gemeenten als gevolg van de economische recessie en de grote decentralisaties in het sociaal domein (arbeid, zorg, jeugdzorg) waardoor formaties zijn gekrompen. Er wordt gewerkt met payroll-constructies voor vaste plekken (waarop jonge mensen werken die vervolgens vaak snel weer vertrekken) en er wordt – als er al capaciteit wordt georganiseerd – vaak een beroep gedaan op tijdelijke (flex)krachten;
- de versnippering binnen gemeenten als gevolg van reorganisaties; er treden verregaande vormen van functiescheiding op;

⁵ Van de Voorde Monumentenadvies, *Naar een duurzame instandhouding van het gebouwde erfgoed. Inventarisatie knelpunten*, januari 2016

- het toenemen van het aantal ambtelijke samenwerkingsorganisaties. De reden om deze te vormen is het streven om goedkoper te werken. Veel capaciteit verdwijnt en daarnaast is prioriteitsstelling in dit soort organisaties een permanent (knel)punt;
- het feit dat werk in toenemende mate wordt uitbesteed (vooral aan de RUD's, maar soms ook aan provinciale steuninstellingen). De omgevingsdiensten ('afvinkdiensten') hebben inmiddels in het land een grote rol op het terrein van vergunningverlening en toezicht, maar hebben amper specialisten op het gebied van erfgoed in dienst;
- de vergrijzing en de uitstroom vanwege pensioen van deskundige oudere medewerkers;
- het feit dat erfgoed als begrip een steeds bredere invulling krijgt (rood + groen + water + interieurs) en bijgevolg een bredere aanpak vergt;
- het afnemen van het aantal gemeenten (in 2007 waren er 443 gemeenten, nu nog 390), waardoor medewerkers grotere (aandachts)gebieden moeten bestrijken;
- het feit dat erfgoed op lokaal niveau weinig tot geen politieke prioriteit krijgt.

9. Nadere beschouwing

In de inleiding is opgemerkt dat het bij de taakvervulling door overheden en de beoordeling daarvan gaat om *corrigerend vermogen*. Een bestel, ook een stelsel van monumentenzorg, moet zo functioneren dat als overheden tekortschieten in hun taakuitoefening, dit vroeg of laat wordt gecorrigeerd: hetzij door het bestuurlijke systeem van wederzijdse controle en evenwicht, hetzij door bestuursrechtelijke uitspraken, hetzij door interventies van de pers en het algemene publiek. Uit deze quickscan blijkt dat het stelsel van monumenten zorg rammelt: in plaats van een uitgekiend geheel van *checks and balances* zien de geïnterviewden het meer als een lappendeken. **Patchwork**, waaraan telkens weer een stukje stof of een stiknaad wordt toegevoegd, maar waar veel ongerechtigheden doorheen glippen. Op het lokale niveau zijn inmiddels veel zwakke plekken ontstaan. Gesignaleerd wordt daarbij dat het interbestuurlijke toezicht vanuit de provincies hierop weinig invloed heeft: dit stelt volgens de geïnterviewden in de praktijk weinig tot niets voor. Als deze vorm van toezicht al plaatsvindt, gebeurt het door de archiefinspecteur. Het betreft 'horizontaal generiek toezicht' zoals dat in eigentijds jargon heet, gebaseerd op vertrouwen.

Zwakke plekken in een publiekrechtelijk gegrondvest systeem kunnen overkomelijk zijn als er voldoende **countervailing powers** zijn: bijvoorbeeld de pers of het algemene publiek. Vastgesteld kan worden dat zeker maatschappelijke organisaties wat dat betreft een goede rol vervullen. In veel gemeenten vervullen ze een nuttige waakhondfunctie en houden ze het bestuur bij de les. Bovendien weten ze waar nodig geregeld de lokale en regionale pers te vinden. Ook particulieren vervullen soms een kritische rol. Wat het echter moeilijk maakt om van de waakzaamheid van deze laatste groep te profiteren is het feit dat erg onduidelijk is waar melders of klagers zich kunnen melden:

- De gemeente is natuurlijk het eerste aanspreekpunt, maar dit biedt soms weinig soelaas als de klacht op diezelfde gemeente betrekking heeft.
- De provincie lijkt voor de hand liggend (vanwege het interbestuurlijke toezicht), maar burgers weten de provincie vaak moeilijk te vinden; bovendien is het reageren op meldingen geen provinciale taak.
- Over de RCE wordt door de geïnterviewden gezegd dat deze dienst 'toch niet aan de bel trekt: dan kun je beter meteen naar het ministerie stappen'.
- Het Ministerie van OCW verwijst melders vermoedelijk naar de desbetreffende gemeente en/of Erfgoedinspectie.
- RCE en Erfgoedinspectie verwijzen naar gemeente en provincie.

Vastgesteld kan worden dat het grote potentieel van burgerbetrokkenheid in feite onderbenut blijft. En op centraal niveau worden meldingen nergens systematisch geregistreerd. Bovendien bestaat er in de steden wel een serieuze meldcultuur, maar op het platteland niet. In het landelijk gebied zet deze potentiële countervailing power dus geen zoden aan de dijk.



Valt er met de invoering van de **Omgevingswet** verbetering te verwachten? Hierover verschillen de geïnterviewden van mening. Aan de ene kant is er de angst dat de huidige welstands- en monumentencommissies opgaan in een groter geheel en dat de afweging van erfgoedbelangen verder gemarginaliseerd wordt. Maar aan de andere kant worden er door het merendeel van de gesprekspartners ook veel kansen gezien. Zo is in de toekomstige situatie het ambitieniveau van een gemeente heel belangrijk en zal burgerparticipatie een grotere rol gaan spelen. Velen denken dat hiervan een conserverende kracht op ruimtelijke plannen zal uitgaan. In het verlengde daarvan wordt gesignaleerd dat vooroverleg weer belangrijk zal gaan worden, met alle voordelen van dien (bijvoorbeeld: de mogelijkheid om tijdig aan te geven dat bouwhistorisch of archeologisch onderzoek wenselijk is). Ook verwachten sommigen dat het vergunningvrij bouwen zal kunnen worden teruggedrongen. En dat straks ook gevels in stads- en dorpsgezichten beschermd kunnen worden (bescherming van de beeldkwaliteit), waar de bescherming nu vooral geënt is op de bebouwde structuur.

In de meest rooskleurige visioenen wordt ervan gedroomd dat de Omgevingswet de rol van de RUD's zal terugdringen en de klassieke monumentenambtenaar met een integrale visie weer in positie zal brengen. Dat zal dan echter wel vergen dat onze digitale kennisbronnen (over boven- en ondergrondse monumentale waarden, bouwhistorische rapporten, bouwtekeningen, etc.) beter op orde zijn en dat duidelijker is wie hiervoor verantwoordelijk is: het feit dat er op dit vlak zo veel onduidelijkheden en tekortkomingen zijn, wordt door alle geïnterviewden betreurd en aangeduid als een zwakke stee in het stelsel. De vraag is de nieuwe *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen* hieraan wellicht ook een impuls kan geven. Voor nieuwbouw wordt straks gestreefd naar consumentendossier. Net zoals de consument als hij een auto koopt een boekje krijgt waarin alles over die auto staat, zo zou er ook een dossier moeten komen bij de aankoop van een woning. De vraag is of deze werkwijze op termijn niet ook toepassing kan krijgen voor monumenten.

10. Lessen uit een gedecentraliseerde sector

Een monument is een oldtimer. Een gebouw dat in beginsel nog prima voldoet, maar wat meer zorg en aandacht nodig heeft dan een jonkie. Kijken we naar de

'zorgachtige' terreinen waar taken naar gemeenten zijn gedecentraliseerd (de ouderenzorg, de jeugdzorg, de milieuzorg en dus ook de monumentenzorg), dan valt op dat het gemeenten vaak moeite kost om hun coördinerende of regisserende rol goed in te vullen, zeker in de beginperiode. Dit komt vooral door de veelheid aan actoren die bij 'de zorg' zijn betrokken. Er is op ieder terrein sprake van, in figuurlijke zin, 'veel handen aan het bed'. Dat dit niet altijd tot resultaten leidt zagen we in 2016 fraai geïllustreerd in *The Amsterdam Project*, een tv-programma waarin tevergeefs werd geprobeerd om daklozen er weer bovenop te helpen: het woud aan loketten en instanties bleek zó groot dat de presentator van het programma uiteindelijk burgemeester Van der Laan te hulp moest roepen om echt iets voor de daklozen gedaan te krijgen.

Ook in de monumentenzorg is sprake van veel handen aan het bed met de gemeente in een centrale rol en daarom is het nuttig om te bezien wat er van andere gedecentraliseerde beleidsterreinen geleerd kan worden. Ook bijvoorbeeld op het terrein van de Wmo hebben gemeenten moeten uitvinden hoe ze tot maatwerk kunnen komen, kwaliteit kunnen borgen en versnippering kunnen voorkomen. Kernnoties in dat verband zijn: (1) kwaliteitsborging (2) gebiedsgerichte teams (wijkteams), (3) keukentafelgesprekken, (4) maatwerkvoorzieningen, aanbesteden op prijs én kwaliteit, (6) naast waarden ook *normen*.

Vertaald naar de monumentenzorg:

1. Vormen van kwaliteitsborging (zoals certificering en toepassing van standaarden en richtlijnen) vormen een middel om tot regulering langs private weg (en op basis van vrijwilligheid) te komen daar waar de overheid ervoor kiest om geen wet- of regelgeving te hanteren. Ook in de monumentensector hebben deze vormen in toenemende mate terrein gewonnen en doen ze hun werk.
2. De gedachte achter de *gebiedsgerichte teams* is: specialisten vanuit verschillende 'moederorganisaties' werken samen aan vraagstukken die op een bepaalde plek samenkomen. De essentie van die aanpak heeft ook potentie voor bijvoorbeeld besluitvorming over de ingreep aan een monument: het leidt tot een integrale aanpak, afgestemd op de wensen van de eigenaar en de karakteristieken van de omgeving (i.e. bouwplanoverleg op locatie).

3. In een *keukentafelgesprek* kan de gemeente net zoals bij de Wmo periodiek onderzoeken welke zorg er nodig is aan het monument. Het gesprek dient dan om duidelijk te krijgen waaraan precies behoefte is. De gemeente kan daarbij nagaan wat de zorgvrager zelf weet en kan. Op grond daarvan kan er gericht advies worden gegeven. Denk aan hoe de Monumentenwacht in Groningen al werkt. Een term die in dit verband wel is gebruikt is: een *apk-moment* voor het monument.
4. Maatwerkvoorzieningen: dit vloeit voort uit de keukentafelgesprekken. Aan monumenten(eigenaren) kan specifiek advies en specifieke ondersteuning worden geboden als bekend is welke opgave er ligt.
5. In de Wmo is bepaald dat gemeenten bij aanbesteding naast de prijs altijd de kwaliteit moeten meewegen. Alleen gunnen op grond van de laagste prijs mag niet. Hetzelfde zou kunnen worden bepaald voor onderhoud aan monumenten die in gemeentelijk eigendom zijn: niet op grond van prijs, maar op basis van de hoogste waarde voor de prijs (value for money) van de aanbidding. In dat laatste geval wordt gesproken van gunning op basis van economisch meest voordelige aanbidding of inschrijving (EMVA of EMVI).
6. Centraal in de erfgoedzorg staan waarderingen en waarden. Maar ook normen kunnen een goede rol vervullen. In het verlengde van het voorafgaande kan worden gedacht aan normen voor:
 - de capaciteit die gemeenten moeten inzetten voor beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Want wat heb je aan wettelijke taken als er geen capaciteit is? De normen die AEF opstelde in het kader van MoMo zouden wellicht verfijnd kunnen worden en zouden in ieder geval breder en beter kunnen worden uitgedragen;
 - de kwalificaties die toezichthouders moeten hebben (certificering van kennis op het gebied van bouw en bouwhistorie);
 - de frequentie en de wijze waarop monumenten periodiek onder de loep worden genomen (apk-systematiek);
 - de wijze waarop bouwhistorisch onderzoek wordt bewaard;
 - de wijze waarop gemeenten het onderhoud aan hun eigen monumentale bezittingen aanbesteden.

Bijlage 1: Wettelijke en aanvullende taken

Naast de taken die een grondslag hebben in formele wetgeving oefenen gemeenten ook autonome taken uit. Gemeentelijk beleid ten aanzien van bijvoorbeeld infrastructuur, stimulering van de lokale economie, cultuur, sport en recreatie valt grotendeels in deze categorie. Het gaat dan om een vrije invulling door gemeenten van hun vrijheid om eigen beleidsprioriteiten te stellen. Ook op het terrein van erfgoed volgen gemeenten eigen beleidsprioriteiten na: hieronder is een nader onderscheid weergegeven tussen de wettelijke en aanvullende taken.

Over de taken met een wettelijk verplicht karakter valt in het algemeen het volgende op te merken.

De beleidsmatige taken zijn overwegend incidenteel van aard: het vaststellen van de monumentenverordening, het instellen van een monumentencommissie en het opstellen van de gemeentelijke monumentenlijst vindt eenmalig of slechts eens in de zoveel jaar plaats. Het bijhouden van de monumentenlijst heeft een meer continu karakter, maar is overwegend een administratieve taak. De uitvoerende taken zijn structureel van aard: het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht vragen (afhankelijk van het aantal bouwplannen) continue inzet. Naast administratie is tijd nodig voor overleg (vooroverleg, bouwoverleg), beoordeling (van aanvragen) en inspectie.

	Wettelijk (verplicht met betrekking tot rijksmonumenten)	Lokaal gemeentelijk beleid
Beleids-ontwikkeling	> Adviseren bij aanwijzing rijksmonumenten > Monumentenverordening vaststellen > Monumentencommissie instellen > rijksmonumentenlijst beheren	> Inventariseren gemeentelijk erfgoed (cultuurhistorische waarden) > Opstellen gemeentelijk monumentenbeleid - Monumentennota of - Erfgoednota - Welstandsbeleid > Gemeentemonumenten aanwijzen en beheren gemeentelijke monumentenlijst
Uitvoering	> Vergunningverlening - Vooroverleg/advies - Beoordelen aanvraag - Advies geven plannen (door monumentencommissie) - Advies verwerken voor voorstel aan B&W - Verstrekken vergunning (adm)	> Vergunningverlening gemeentemonumenten; vergelijkbaar met vergunningverlening rijksmonumenten > Subsidieverstrekking: - Voorlichting - Bouwplanoverleg - Beoordelen aanvraag: restauratie- en onderhoudsplannen - beoordelen begroting - berekenen subsidiabele kosten - Verstrekken subsidie - Beoordelen voortgang en eindresultaat
Toezicht	> Toezicht vergunning - Instructie - Controleren op locatie - Deelname aan bouwoverleg	> Toezicht vergunning, vergelijkbaar met toezicht rijksmonumenten > Toezicht subsidies - Controleren op locatie

Bijlage 2: overzicht van organisaties waarmee is gesproken en hun vertegenwoordigers

Bewoond Bewaard / FPMe	Eduard Haakman, vz
Erfgoedinspectie	Paul Noppers
Erfgoedvereniging Heemschut	Karel Loeff, directeur
	Christian Pfeiffer
Federatie Het Behouden Huys	Arno Boon, vz
	Johan Blom
Federatie Instandhouding Monumenten (FIM)	Carlo Huijts, vz
NEPROM	Nicolette Zandvliet
NVAO	Arjan Schutte en
	Mariette de Rooij
Provinciale steunpunten monumentenzorg	groepsgesprek op
en archeologie	6 december 2017
RCE	Kiki Zagt,
	Iepie Roorda,
	Arno Schut
	Peter Timmer
	(groepsgesprek)
Vereniging Hendrick de Keyser	Carlo Huijts, directeur
Vakgroep Restauratie	Flip van de Burgt, vz
	Nicole van Tienen
VOiA	Nathalie Vossen

Helaas kwam een gesprek niet tot stand met:

Federatie Particuliere Monumenteneigenaren	Per Insinger, vz
VAWR	Job Roos, vz

Bijlage 3: Overzicht van knelpunten

In het rapport van de Vakgroep Restauratie worden op hoofdlijnen de volgende knelpunten weergegeven:

- Er is sprake van onvoldoende eenheid in de beoordeling van en sturing op kwaliteit bij vergunningverlening en uitvoering (hetgeen overigens ook geldt bij de uitvoering van vergunde werkzaamheden aan rijksmonumenten). Ook is er onvoldoende kennis bij veel gemeenten.
- De communicatie vanuit diverse overheden is niet eenduidig door de verschillende 'loketten'. De wijze waarop wordt omgegaan met de vergunningplicht (vergunningsvrij of niet) is hiervan een goed voorbeeld.
- Bij niet-gesubsidieerde en/of door of vanwege de overheid gefinancierde restauratiewerkzaamheden is de sturing op kwaliteit niet voldoende (lees: er wordt niet op gelet of het werk is uitgevoerd door de binnen de sector erkende architecten en aannemers).
- De voorbeeldfunctie van de gemeenten is, als het gaat om kwaliteit, onvoldoende zichtbaar. Bij aanbestedingen gaat de laagste prijs vaak voor de hoogste kwaliteit.
- De commerciële vastgoedmarkt heeft zijn intrede gedaan in de monumentenwereld. Gemeenten zijn hier vaak bij betrokken, maar hebben daarbij onvoldoende oog voor het kwaliteitsaspect.
- Op de kennisbijeenkomst van het Platform Monumententoezicht d.d. 15 maart 2016 werden de resultaten bekendgemaakt van een enquête onder 135 gemeentelijke toezichthouders. Hieruit bleek dat bij net iets meer dan de helft van die gemeenten geen planmatige controle op monumentenonderhoud wordt uitgevoerd. Als de belangrijkste oorzaak hiervan wordt capaciteitsgebrek aangevoerd. In het licht van de onderhoudsplicht, die in de nieuwe Erfgoedwet zal worden opgenomen, lijkt dit een zorgwekkende uitkomst van die enquête.
- Ook de Erfgoedvereniging Heemschut heeft in de afgelopen periode regelmatig aandacht gevraagd voor gemeenten die op het terrein van handhaving geen of onvoldoende actie ondernemen. In *Binnenlands Bestuur* is hierover in maart 2016 een redactioneel artikel verschenen.

Op 18 maart 2016 zond de Vereniging Restauratie Steenhouwers, mede namens acht collega-branchegroepen, een brandbrief aan de Minister van OCW. Ook in deze brief komt een aantal knelpunten voor die in de notitie van de Vakgroep aan de orde worden gesteld.

Bijlage 4: Overkoepelende constatering en bevindingen uit het onderzoek 'Uitvoering van erfgoedtaken door omgevingsdiensten' (RCE, mei 2014)

Algemene constatering/bevindingen

- De ontwikkeling van de Omgevingsdiensten staat aan het begin. Hoe de organisatie eruit gaat zien in de toekomst, alleen op uitvoering gericht (dus beperkt tot VTH-taken) of ook meer vooraan het proces bij inhoudelijke ondersteuning van het beleid, is nog niet duidelijk. Evenmin is duidelijk of en hoe de twintig Omgevingsdiensten die nu niet ingericht zijn op de uitvoering van erfgoedtaken zich gaan voorbereiden op de komst van de erfgoedtaken.
- Een Omgevingsdienst is nu in principe ingericht als één loket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van milieu. De verplichte taken zijn opgenomen in het basistakenpakket. Verzoektaken, zoals erfgoed, behoren niet tot het basistakenpakket. Dit betekent dat gemeenten niet verplicht zijn om deze taken uit te besteden. Er zijn gemeenten die ervoor hebben gekozen om deze taken wel uit te laten voeren door een Omgevingsdienst. Het betreft dan de uitvoerende taken, de beleidsontwikkeling blijft een taak voor het bevoegd gezag.
- De zeven onderzochte Omgevingsdiensten die erfgoedtaken uitvoeren hebben bijna allemaal (behalve twee Gelderse omgevingsdiensten) een verschillende aanpak en inrichting van het proces. De productboeken van de omgevingsdiensten zijn verschillend van opzet, waardoor het moeilijk is om de taken/Omgevingsdiensten met elkaar te vergelijken.
- De mate van uitbesteding van erfgoedtaken verschilt soms per taakveld (archeologie of monumenten). Het komt vaker voor dat archeologietaken worden belegd bij een Omgevingsdienst dan monumententaken.
- Het zwaartepunt van de uitvoerende taken voor archeologie bij de zeven Omgevingsdiensten met erfgoedtaken ligt bij het opstellen van bestemmingsplannen, advisering en toetsing. Voor monumenten bij een Omgevingsdienst is er sprake van een breder takenpakket, waarbij advisering en onderzoek naast vergunningverlening, toezicht en handhaving plaatsvindt bij de Omgevingsdienst.
- Erfgoedmedewerkers van de Omgevingsdienst missen in het contact met de gemeente dat zij bij bepaalde beleidskeuzes ten aanzien van erfgoed in voldoende mate betrokken worden. De fysieke afstand maakt dat er van 'even binnen lopen' voor een vraag of voor afstemming geen sprake is. Hun belang, dat ligt bij een goede en vroegtijdige afweging van het cultuurhistorische belang, wordt bij de gemeente niet altijd opgepakt.
- De erfgoedmedewerkers bij de Omgevingsdiensten geven aan dat het voor de uitvoering van hun taken van belang is dat zij er op tijd, dat wil zeggen aan het begin van het proces van besluitvorming, bij betrokken worden. Deze wens wordt gedeeld door derden. Door de gemeentelijke archeologen worden er zorgen geuit over het 'aan het einde van het proces' zitten van de Omgevingsdienstarcheoloog. Er is, naar hun mening, risico van versplintering: beleid (gemeente) aan de ene kant en uitvoering (Omgevingsdienst) aan de andere kant.
- De Omgevingsdiensten werken outputgericht, dat betekent dat vergoedingen gebaseerd worden op producten. Een nadeel dat bij deze werkwijze ondervonden wordt is dat gemeenten minder vragen zullen stellen met betrekking tot erfgoed, want dit kost immers geld. Maar het belang van erfgoed blijft een verhaal dat verteld moet worden, omdat het effect vaak niet direct meetbaar is. Het is juist nodig om draagvlak te creëren voor erfgoed en de uitvoeringsgerichte aanpak van outputgericht werken draagt daar niet toe bij.

- Binnen de kwaliteitscriteria 2.1 is onderscheid gemaakt tussen generieke en specialistische deskundigheidsgebieden. Cultuurhistorie (waarbinnen archeologie en monumenten valt) is een specialistisch deskundigheidsgebied en valt onder het accent ruimtelijke ordening. Om deze taken te kunnen uitvoeren is diepgaande kennis van een bepaald aspect nodig. De minimale eis is hbo-niveau. Dit opleidingsniveau wordt door de gemeentelijke archeologen vaak niet voldoende gevonden. Archeologie vinden zij een academische opleiding. Zij geven aan dat archeologie op hbo-niveau een procedureel karakter krijgt en dat de inhoudelijke kennis afneemt.
- Het toezicht en de handhaving bij archeologie is tweeledig. Enerzijds is er handhaving op het beleid en de naleving van adviezen en voorwaarden. Anderzijds is er de handhaving op de uitvoering van het archeologisch onderzoek. Toezicht bij gebouwde monumenten en archeologie is veelal een vorm van intensieve begeleiding waarbij deskundigheid/expertise over monumenten of opgraving (kwaliteit) van de begeleider nodig is. Daarom is het voor de kwaliteit van het toezicht nodig dat de toezichthouders voldoende kennis hebben over datgene waarover zij toezicht houden. De Omgevingsdiensten die erfgoedtaken hebben zijn merendeels niet ingericht op deze kwaliteit van toezicht houden. Dit geldt in zijn algemeenheid meer voor archeologietaken dan voor monumententaken.
- Een mogelijk alternatieve benadering van een Omgevingsdienst is dat deze niet alleen een uitvoeringsdienst is, maar ook een rol heeft vooraan in het proces bij inhoudelijke ondersteuning van het beleid en de taken van de gemeente. Deze ondersteuning zal onder meer bestaan uit de gemeenten informeren over welke ontwikkelingen (zoals de Omgevingswet) op hen afkomt en hoe ze zich daarop het beste kunnen voorbereiden.

Het bovenlokale karakter van een Omgevingsdienst kan worden ingezet om de onderwerpen over omgevingskwaliteit, waaronder archeologie en bodem, die op de gemeente afkomen op een integrale manier te benaderen. Dus de Omgevingsdienst als een expertisecentrum dat naast en ten dienste van de gemeente kan bestaan.

Aanbevelingen voor een vervolg

De Omgevingsdiensten ontwikkelen zich en mogelijk zijn er in de toekomst andere Omgevingsdiensten geïnteresseerd in de uitvoering van erfgoedtaken. Doordat de ontwikkeling nog gaande is, is er ruimte voor overleg met en het erbij betrekken van andere partijen, zoals gemeentelijke en provinciale/regionale erfgoedambtenaren.

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed zou daarvoor een initiatief kunnen nemen. Onderstaande vragen kunnen in een dergelijk overleg bijdragen aan het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van de ontwikkeling van Omgevingsdiensten en de rol die erfgoedtaken daarin kunnen spelen.

- Hoe kijken de Omgevingsdiensten die nog geen erfgoedtaken hebben aan tegen de mogelijkheid om erfgoedtaken uit te voeren? Welk plan gaan zij volgen als zij besluiten over te gaan op de uitvoering van erfgoedtaken?
- Hoe kijkt de provincie aan tegen de komst van de Omgevingsdiensten? Wat betekent dit voor het interbestuurlijk toezicht?
- Hoe kijken de provinciale steunpunten en andere organisaties met een ondersteunende en adviserende rol aan tegen de komst van de Omgevingsdiensten en wat betekent dit voor eventuele samenwerking?
- Hoeveel gemeenten zijn op de hoogte van de rol die een Omgevingsdienst kan spelen voor het uitvoeren van erfgoedtaken?