

INVLOED OP HET GEMEENTELIJK OMGEVINGSBELEID

Een strategie voor erfgoedorganisaties



Colofon

INVLOED OP HET GEMEENTELIJK
OMGEVINGSBELEID.
Een strategie voor erfgoedorganisaties

is een uitgave van erfgoedvereniging
Bond Heemschut
Nieuwezijds Kolk 28
1012 PV Amsterdam
020 - 622 5292
www.heemschut.nl

Tekst: Hans Buis
Vormgeving: Ferry Stevens



Inhoud

1.	Hoe ver reikt de rol van de gemeente	6
1.1	Rol van de gemeente is alles bepalend	6
1.2	Erfgoed blijft beschermd, maar niet alles van waarde is erfgoed	7
2.	De vier elementen van een strategie van erfgoedorganisaties	8
2.1	Begin bij het begin: bepaal een strategie	8
2.2	Interne discussie en meningsvorming	9
2.3	Zorg voor draagvlak en bondgenoten	13
2.4	Het werk van ambtenaren	14
2.5	Besluiten in de gemeenteraad en door het gemeentebestuur	15
3.	De nieuwe instrumenten van de Omgevingswet	16
3.1	De omgevingsvisie	16
3.2	Het programma	16
3.3	Het omgevingsplan	17
3.4	De omgevingsvergunning	19
4.	Tips en checklist voor het beïnvloeden van het gemeentelijk omgevingsbeleid	20
4.1	Waarom zijn beleid en regels van belang?	21
4.2	Beïnvloeden van de houding over erfgoed	22
4.3	Checklist goede regels in het omgevingsplan	24



INVLOED OP HET GEMEENTELIJK OMGEVINGSBELEID

Handreiking voor een strategie voor erfgoedorganisaties

Voor erfgoedvrijwilligers is het besef dat veel van waarde is in het eigen dorp of stad, een belangrijke drijfveer actief te zijn. Daarbij kan wat van waarde wordt gevonden heel verschillend zijn: monumenten, een beschermd dorpsgezicht, religieus erfgoed, sociale woningbouw, Post 65-stedenbouw of waardevol landschap. Als je als historische vereniging of heemkundekring één of al deze zaken belangrijk vindt, dan begint de zorg daarvoor bij het beïnvloeden van het omgevingsbeleid van de gemeente. Hoe doe je dat? Wat speelt daarbij een rol? Wat is de beste weg naar succes?

Deze Handreiking gaat over hoe je als erfgoedorganisatie invloed kan hebben op het omgevingsbeleid van de gemeente en geeft daarbij:

- ▶ Tips, handige aanwijzingen die opgevolgd kunnen worden,
- ▶ Voorbeelden van concrete stappen die gezet kunnen worden,
- ▶ Een checklist van goede regels in het omgevingsplan.

De rol van de gemeente over hoe de omgeving eruitziet, waar er gebouwd kan worden, wat beschermd is en wat weg kan, is groter dan ooit. De nieuwe Omgevingswet, het stelsel van regels over de fysieke leefomgeving, bepaalt dat iedere gemeente de taak heeft invulling te geven aan de Omgevingswet, zodat aangesloten kan worden bij wat er lokaal aan opvattingen en ideeën leeft. Als erfgoedorganisatie moet je dus bij de gemeente zijn.

Weten waar je moet zijn is nog iets anders dan weten hoe je beleid beïnvloedt. Dat vereist inzicht in hoe zaken geregeld worden in de gemeente: bij wie moeten we zijn? Maar ook: hebben we persoonlijke contacten? hoe vergroten we onze invloed? Kortweg gezegd: om effectief te kunnen zijn als erfgoedorganisatie is het van belang een strategie te bepalen.

Deze vragen voor erfgoedorganisaties zijn er al zolang de organisaties bestaan. Niets nieuws onder de zon, ware het niet dat door de nieuwe Omgevingswet de gemeente zaken anders moet gaan regelen. Zo geven nieuwe begrippen een andere inhoud aan de rol van de gemeente. Nieuwe procedures, zeker rond participatie, zorgen voor een andere werkwijze en nieuwe instrumenten bepalen dat het gemeentelijke omgevingsbeleid op een andere manier vorm krijgt. Dat heeft allemaal invloed op hoe een strategie van de erfgoedorganisatie er uit moet zien.

Bij het beïnvloeden van het omgevingsbeleid van de gemeente moet dus terdege rekening houden met de nieuwe Omgevingswet. De wet dicteert weliswaar welke rol de gemeente heeft, maar hoe je als erfgoedorganisatie de gemeente kan beïnvloeden moet los gezien worden van de Omgevingswet. Invloed uitoefenen is allereerst bepalen wat je zelf wil bereiken en hoe je je daarbij opstelt. Daarna pas komt kennis in beeld hoe de gemeente functioneert en hoe het omgevingsbeleid tot stand komt. Met de veranderingen die de Omgevingswet met zich

meebrengt moet dus rekening gehouden worden, maar die zijn niet bepalend voor wat je als erfgoedorganisatie wil bereiken. Dat bepaal je namelijk zelf.

Waarom is het eigenlijk nodig om je te bemoeien met het omgevingsbeleid van de eigen gemeente? Naar het motto 'beter voorkomen dan genezen' is het doeltreffender te zorgen voor goed omgevingsbeleid en daaraan gekoppelde regels, dan pas in actie te komen als er iets mis dreigt te gaan. Dat laatste zal altijd nodig blijven, want regels kunnen genegeerd worden, anders worden geïnterpreteerd of simpelweg niet gehandhaafd worden. Maar de basis van dit alles is goed beleid voor erfgoed en daarvan afgeleide heldere regels.

En dan is omgevingsbeleid nog maar een deel van het verhaal. Hoe er in de gemeente, door ambtenaren, raadsleden, wethouders en zeker ook door inwoners gedacht wordt over erfgoed is belangrijker dan het beleid of de formele regels. Regels vormen het vangnet, intenties bepalen wat er daadwerkelijk gebeurt. Anders gezegd: de houding tegenover erfgoed is bepalender dan de regels. Het is niet eenvoudig, maar ook die houding valt te beïnvloeden met een goede strategie.

DEZE HANDREIKING GAAT OVER:

- ▶ Hoe ver reikt de rol van de gemeente als het over erfgoed gaat (hoofdstuk 1),
- ▶ Wat komt er zoal kijken bij het opstellen van een strategie (hoofdstuk 2),
- ▶ De veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt (hoofdstuk 3),
- ▶ Tips en checklist voor het beïnvloeden van gemeentelijk omgevingsbeleid (hoofdstuk 4).

1. HOE VER REIKT DE ROL VAN DE GEMEENTE

Om een effectieve strategie te kunnen opstellen is allereerst enige kennis nodig over de reikwijdte van de rol van de gemeente als het over erfgoed gaat.

De vrijheid voor de gemeente om vorm te geven aan de lokale uitwerking van de Omgevingswet is bijzonder groot. De Omgevingswet gaat daarbij niet uit van een vrijheid waar gebruik van gemaakt kan worden, nee, de gemeente heeft tot taak voor de invulling van de wet te zorgen. De Omgevingswet stelt dat er iets moet gebeuren; hoe dat gedaan gaat worden, bepaalt de gemeente. Zo schrijft de Omgevingswet voor dat de gemeente de instrumenten die ingezet worden om de doelstelling van de wet te kunnen bereiken moet gebruiken, maar hoe er invulling aan gegeven wordt is een taak van de gemeente. Dat principe geldt ook voor participatie. Voor de Omgevingswet is participatie een stap in het proces van de overheid bij het vaststellen van de inhoud van het omgevingsbeleid en de omgevingsregels. Hoe die stap eruitziet is aan de gemeente.

1.1

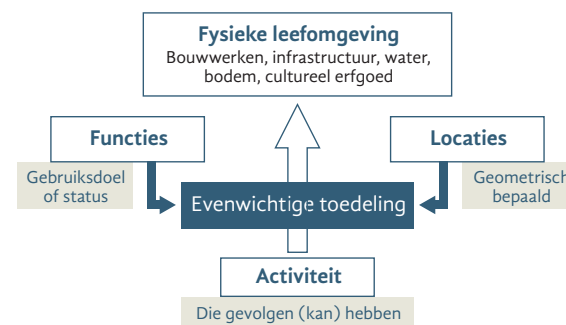
Rol van de gemeente is alles bepalend

De Omgevingswet gaat over iedere 'activiteit' die een gevolg heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving. Het gaat dan over zaken waar erfgoedorganisaties vaak mee te maken krijgen, zoals bouwen of slopen. Maar de wet gaat ook over geluid, geur of trillingen. De wet beoogt namelijk ook te zorgen voor een gezonde leefomgeving.

De 'fysieke leefomgeving' bestaat daarbij uit bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed, zoals de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet het omschrijft. De Omgevingswet definieert een 'activiteit' als iets dat een gevolg heeft of kan hebben voor de fysieke leefomgeving. Lopen op een stoep is in de zin van de Omgevingswet geen activiteit, maar van dezelfde stoep een parkeerplek maken, is dat wel. Degene die een activiteit wil gaan ondernemen is een 'initiatiefnemer', dat kan een particulier zijn of een projectontwikkelaar, maar ook de gemeente zelf.

Bij het uitoefenen van een 'activiteit' wordt gekeken naar de 'functie' die iets heeft op een aangegeven plek, een 'locatie'. Een functie is een gebruiksdoel, dat een bepaalde rol, taak of hoedanigheid (dienstbaarheid) uitdrukt. Denk aan bedrijven-terrein, park, woonwijk, verbindingsweg. Naast een gebruiksdoel kan een bouwwerk ook een status hebben. Een status geeft aan dat een bouwwerk, los van de functie, een aan het bouwwerk verbonden eigenschap heeft. Dat kan een beschermd rijksmonument zijn of het ligt in een beschermd dorps- of stadsgezicht, maar het kan ook om een waterkering gaan.

De termen 'fysieke leefomgeving', 'activiteit', 'functie', 'locatie' en 'initiatiefnemer' zijn nieuwe begrippen die de Omgevingswet introduceert, waar ook erfgoedorganisaties mee te maken krijgen. Een functie is veel breder dan het oude begrip 'bestemming', dat in de Omgevingswet niet meer voorkomt. Er kunnen ook meerdere functies zijn voor hetzelfde gebouw en het wisselen van functie is betrekkelijk eenvoudig, zeker vergeleken met wat voorheen een bestemmingswijziging was.



Evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De gemeente stelt beleid en regels vast die moeten zorgen voor een 'evenwichtige toedeling' van de functies aan locaties. De evenwichtige toedeling, ook een nieuwe term in de Omgevingswet, neemt een zeer centrale positie in. Bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties gaat het om een afweging van alle belangen die in het geding kunnen zijn. Dat is het belang van de initiatiefnemer, maar evengoed dat van de omwonenden. De status van een bouwwerk of een cultuurlandschap geeft ook een belang aan.

Het gaat er uiteindelijk om dat de schaarse ruimte in de omgeving zo goed mogelijk wordt verdeeld, ingericht en gebruikt. De intentie van de Omgevingswet is in de gemeente te komen tot een integrale afweging van zaken als duurzaamheid, gezondheid, veiligheid en cultureel erfgoed. De nadruk op het moeten maken van een integrale afweging is ook nadrukkelijk in de doelstelling van de Omgevingswet opgenomen. Hierin zijn in standhouden van wat er al is enerzijds en het ruimte bieden voor ontwikkelen anderzijds van gelijk gewicht. Erfgoed zal in de afweging meegenomen moeten worden, maar dat zegt nog niets over de uitkomst.

De rol van de gemeente is dus allesbepalend voor hoe de Omgevingswet in de gemeente vorm krijgt. Dat betekent dat de uitwerking van gemeente tot gemeente sterk kan verschillen. Wat de ene gemeente hoog in het vaandel heeft staan, bijvoorbeeld erfgoed, kan in de andere gemeente minzaam zijn bedield. Een participatieproces kan in de ene gemeente heel diepgaand aangepakt worden en in de andere gemeente onbevredigend aanvoelen.



Erfgoed blijft beschermd, maar niet alles van waarde is erfgoed

1.2

Hoe groot de rol van de gemeente ook is, in speciale gevallen legt de Omgevingswet beperkingen op aan de vrijheid die de gemeente is toebedeeld. Dat gaat zeker op voor erfgoed. Iedere gemeente is verplicht te zorgen voor het behouden en goed beheer van het in de Erfgoedwet beschermd erfgoed. Als uitgangspunt geldt daarbij dat beschermd erfgoed niet mag worden ontsierd, beschadigd, verplaatst, aangetast of gesloopt. Ook hier geldt dat het moet, maar het is aan de gemeente hoe dat in het vat gegoten wordt.

Hoe dat in de gemeente gebeurt verdient altijd aandacht van erfgoedorganisaties. De houding van de gemeente tegenover erfgoed, het gemeentelijk erfgoedbeleid en de daarvan afgeleide regels zijn bepalend voor hoe de evenwichtige toedeling van functies aan locaties verloopt.

De Omgevingswet legt duidelijk vast dat het om beschermd erfgoed gaat. Praktisch gesproken gaat het dan om rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten, dorps- en stad-gezichten, beschermd landschap en archeologische vondsten. Wat hier niet onder valt en dus ook geen 'status' toegekend heeft gekregen, kan voor een erfgoedorganisatie wel van waarde zijn. Dan gaat het over alles wat je als erfgoedorganisatie waard vindt om bewaard te worden, van religieus erfgoed, sociale woningbouw, Post 65-stedenbouw, kunst in de openbare ruimte, rijdend, rollend, varende, immaterieel of klinkend erfgoed tot waardevol landschap. Voor bescherming hiervan kan een gemeente zorgen. De mogelijkheden voor de gemeente hiertoe zijn optimaal, maar er moet wel gebruik van gemaakt worden. Hier ligt een belangrijke rol voor erfgoedorganisaties als het om de strategie gaat het omgevingsbeleid van de gemeente te beïnvloeden.

Hoofdstuk 2.2 gaat zowel in op het bij wet beschermd erfgoed als wat je als erfgoedorganisatie waard vindt om bewaard te worden.

2. DE VIER ELEMENTEN VAN EEN STRATEGIE VAN ERFGOEDORGANISATIES

Om effectief de gemeente te beïnvloeden is het allereerst van belang als erfgoedorganisatie een strategie te bepalen. Hoe je dat kan doen en wat daar bij komt kijken, komt hier aan bod.

Alle punten worden verderop uitgewerkt. Vooraf eerst nog een paar opmerkingen over het slim formuleren van de strategie.

Slim formuleren

Wát je als erfgoedorganisatie voor ogen staat kan je het beste slim formuleren, dat wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. In het Engels levert dat de afkorting **SMART** op.

Wat je bereiken wil is specifiek, in de zin van precies omschreven. Dat gaat al op over wat je onder erfgoed verstaat. Daar kan je heel verschillend tegenaan kijken en anderen, buiten de organisatie, kunnen er ook allerlei opvattingen over hebben. Gaat het alleen over de rijks- en gemeentelijke monumenten? Of is het veel breder, dus ook bouwwerken die geen beschermd status hebben. Maak dus (specifiek) duidelijk waarover je het hebt.

Wat je wil is ook meetbaar, zodat je goed kan zien of het doel al binnen bereik komt of – na afloop – gerealiseerd is. Dat kan met cijfers, bijvoorbeeld alle gemeentelijke monumenten hebben een heldere redengevende beschrijving. Of de gemeente verleent aan vijftientwintig Post 65-gebouwen de gemeentelijke monumentenstatus. Niet alles laat zich makkelijk meetbaar opschrijven. Toch is het de moeite waard een doel een cijfer mee te geven. Wat je wil bereiken wordt zo – ook voor jezelf – stukken duidelijker. Je laat er ook mee zien dat je concreet bent en niet ‘zomaar alles’ wil.

Wat je wil realiseren moet ook acceptabel zijn, in de zin van passend. Er is in een gemeente meer dan erfgoed alleen. Er wordt gewerkt aan duurzaamheid, energietransitie en woningbouw, om maar enkele grote onderwerpen te noemen. Heb dus ook oog voor de context waar erfgoed deel van uitmaakt. Met oogkleppen op het belang van erfgoed naar voren brengen, vinden veel anderen niet acceptabel.

Formuleer je doelen ook realistisch. Meeslepende doelen klinken fraai, maar vereisen veel inzet en middelen – en dat kan

in de ogen van anderen onrealistisch zijn. Een mooi streven dat de helft van de gemeentelijke begroting opslokt, zal het nooit halen. Realistisch zijn heeft ook nog een andere kant: wat kan je doen met de beschikbare menskracht in je eigen organisatie. Een realistisch doel zorgt ervoor dat je niet opbrandt en dat je genoeg energie hebt om je gestelde doel te halen.

Tijd is voor iedereen een stok achter de deur, dus voor de gemeente, maar ook voor de eigen erfgoedorganisatie. Een doel dat ver achter de horizon ligt zal nooit bereikt worden. Markeer dus data wanneer een doel gerealiseerd zou moeten zijn. Tijd, zoals in ‘wees er tijdig bij’, speelt een belangrijke rol. Een besluit beïnvloeden dat op het punt van worden aangenomen staat, heeft weinig kans van slagen. Wees daarom goed op de hoogte wanneer wat gaat spelen, zodat je de eigen tijdsplanning daarop afstemt.

Het specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdsgebundene van doelen is met elkaar verweven. Een te korte tijdsperiode kan ook als niet-realistisch bestempeld worden. Iets dat veel geld kost is niet alleen onrealistisch, het kan voor velen ook onacceptabel zijn. Kijk dus goed naar de samenhang van je slim geformuleerde doelen.



Interne discussie en meningsvorming

2.2

Voor het beïnvloeden van het omgevingsbeleid van de gemeente is het allereerst nodig zelf te bepalen wat je als erfgoedorganisatie allemaal van waarde vindt en waarom dat belangrijk is om te behouden.

Om het belang van wat van waarde is aan anderen duidelijk te maken is een inhoudelijke onderbouwing (het ‘waarom’) nuttig en nodig. Dit om meerdere redenen. Het is je basis om geïnteresseerde inwoners van de gemeente te bereiken, nodig voor het onontbeerlijke draagvlak. Het is ook het startpunt om met bondgenoten in gesprek te gaan. Daarnaast moet je goed weten wat je zelf wil om duidelijk je standpunt uit te kunnen dragen tegenover ambtenaren van de gemeente, raadsleden en de wethouder. Het is dus het fundament voor de overige drie terreinen waarop de strategie zich richt.

TIP Gebruik de inhoudelijke onderbouwing als een intern stuk dat zeker uitgebreid mag zijn. Het is de basis waaruit langere tijd geput kan worden om het ‘waarom’ van de eigen standpunten aan te geven, telkens aangepast aan de doelgroep die bereikt moet worden.

Waarom wil je als erfgoedorganisatie dat iets bewaard moet worden?

De onderbouwing van het belang van erfgoed begint met de vraag ‘waarom vinden we dat wat van waarde is, bewaard moet worden?’. De vraag kan ook anders gesteld worden: waarom willen we dit doorgeven aan volgende generaties? Doorgaans vullen velen dit zeer beperkt in met de rijks- en gemeentelijke monumenten en met, als het meezit, stads- en dorpsgezichten. Het is belangrijk met deze gangbare opvatting rekening te houden omdat bij veel mensen – en zelfs bij menig raadslid – deze beperkte uitleg gebruikelijk is. De betekenis van erfgoed, zoals ook de Erfgoedwet die vastlegt, gaat echter veel verder

2.1 Begin bij het begin: bepaal een strategie

Zelf een strategie bepalen geeft je als erfgoedorganisatie het heft in eigen handen. Je bepaalt zelf wat je wil bereiken en hoe je dat gaat aanpakken. Het zijn uitgewerkte stappen die gezet kunnen worden onafhankelijk van wat bijvoorbeeld de gemeente doet of wil.

Een strategie speelt zich op vier verschillende terreinen af:

1. Interne discussie en meningsvorming,
2. Draagvlak en bondgenoten,
3. Het werk van ambtenaren,
4. Besluiten in de gemeenteraad en door het gemeentebestuur.

TIP Leg bij het vaststellen van de strategie voor ieder terrein vast wie er mee aan de slag gaan en wie als ‘trekker’ of eerstverantwoordelijke optreedt. Waar nodig bepaal je ook een datum waarop de stap gerealiseerd moet zijn. Omdat verschillende personen aan de vier terreinen werken is het goed op gezette tijden de voortgang met elkaar af te stemmen, bijvoorbeeld in een bestuursvergadering.

Een strategie begint met het bepalen wát er bereikt zou moeten worden. Het eerste dat een erfgoedorganisatie bij het opstellen van een strategie te doen staat is daarom altijd een interne discussie en meningsvorming. Verder geldt dat de terreinen geen opeenvolgende activiteiten zijn. Na het afronden van de interne discussie is het zaak aan alle terreinen tegelijkertijd te werken. Vaak zijn onderwerpen als zorgen voor draagvlak en contacten met raadsleden al bestaande activiteiten. Voor een effectieve strategie is het zaak dit goed in verband te brengen met wát je als erfgoedorganisatie wil bereiken.

dan tot monument uitgeroepen gebouwen. Het gaat om door de mens gemaakte materiële en immateriële zaken uit het verleden, waarin waarden, overtuigingen, kennis en tradities terug te vinden zijn – en die doorgegeven moeten worden aan toekomstige generaties.

De Erfgoedwet over wat cultureel erfgoed is

De erfgoedwet omschrijft cultureel erfgoed als: “uit het verleden geërfde materiële en immateriële bronnen, in de loop van de tijd tot stand gebracht door de mens of ontstaan uit de wisselwerking tussen mens en omgeving, die mensen, onafhankelijk van het bezit ervan, identificeren als een weerspiegeling en uitdrukking van zich voortdurend ontwikkelende waarden, overtuigingen, kennis en tradities, en die aan hen en toekomstige generaties een referentiekader bieden.” (Erfgoedwet, artikel 1.1) Deze uitgebreide definitie geeft aan dat een object niet bewaard moet worden omdat het oud is, maar omdat het relevantie heeft voor velen en een uiting is van opvattingen, kennis en gedachten uit het verleden die niet alleen nu nog steeds betekenis heeft, maar ook bewaard zou moeten worden voor het nageslacht. Voor alle duidelijkheid, dit gaat over veel meer dan gebouwd erfgoed. Het kan ook betrekking hebben op cultuurlandschap en evengoed op een schilderij, een standbeeld of het in 1945 in Wageningen ondertekende capitulatiedocument. Niettemin kan met deze definitie ook Post 65 architectuur tot erfgoed gerekend worden.

Dat doorgaans alleen beschermde rijksmonumenten als erfgoed worden gezien komt door de bepaling in de Erfgoedwet dat de minister “kan besluiten een cultuurgoed dat van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis of uitzonderlijke schoonheid is en dat als onvervangbaar en onmisbaar behoort te worden behouden voor het Nederlands cultuurbezit aan te wijzen als beschermd cultuurgoed”. Waarbij een cultuurgoed “onvervangbaar (is) indien er geen of nagenoeg geen ander of gelijksoortig cultuurgoed in goede staat in Nederland aanwezig is” en “indien het een symboolfunctie, schakelfunctie of ijkfunctie heeft.” (Erfgoedwet, artikel 3.7). De praktijk is dat de minister monumenten aanwijst, maar ook deze omschrijving kan net zo goed op Post 65 betrekking hebben.

De Omgevingswet biedt veel gelegenheid de blik te verruimen. Dat is te vinden in het nieuwe begrip ‘goede omgevingskwaliteit’, dat nadrukkelijk in de doelstelling van de wet is opgenomen. De wet geeft welbewust geen definitie van de term omdat goede omgevingskwaliteit in de praktijk invulling moet krijgen en van plaats tot plaats moet kunnen verschillen. In de Memorie van Toelichting staat wel een opsomming waaruit goede omgevingskwaliteit bestaat: “Dit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap.”

Cultureel erfgoed verwijst naar monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen. Zeker niet onbelangrijk is dat hiermee het in stand houden van wettelijk beschermd erfgoed onderdeel is van de doelstelling van de Omgevingswet. Daarnaast zijn het bereiken en in stand houden van architectonische kwaliteit van bouwwerken en stedenbouwkundige kwaliteit evengoed onderdeel van de doelstelling van de Omgevingswet. Gebouwen kunnen architectonische kwaliteit hebben. Of ze zijn een bijzonder voorbeeld van de recente bouwperiode tussen 1965 en 1990, bekend onder de aanduiding Post 65. Stedenbouwkundige kwaliteit kan ook tot uiting komen in een Post 65-wijk. Sociale woningbouw kan een voorbeeld zijn van stedenbouwkundige kwaliteit. Een bijzonder gebouw dat bijvoorbeeld tien jaar geleden is neergezet, of een buurt met bijzondere kenmerken uit de jaren 1970 of 1980, kan dus net zo goed bijdragen aan goede omgevings-kwaliteit als een straat met monumentale panden uit de 17e eeuw.

TIP *Zet als erfgoedorganisatie bij discussies over het beïnvloeden van de gemeente de term ‘erfgoed’ een tijdje in de ijskast. Vervang het door ‘waarom vinden we dat wat van waarde is, bewaard moet worden’. Dat maakt een brede kijk makkelijker op wat erfgoed is. Bedenk dat je uiteindelijk wel helder moet omschrijven wat je als organisatie nu onder ‘erfgoed’ verstaat.*



Voluit luidt de doelstelling van de Omgevingswet:

“Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

1. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
2. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Het eerste deel van de doelstelling stelt dat er bescherming moet zijn tegen bijvoorbeeld overstromingen, maar ook tegen instorting van gebouwen of bruggen. Bij gezonde leefomgeving gaat het om bescherming tegen bijvoorbeeld luchtvervuiling of lawaai. Omgevingskwaliteit bestaat onder andere uit het beschermen van erfgoed.

Het tweede deel van de doelstelling van de Omgevingswet gaat over waar de omgeving voor gebruikt kan worden, over wat er nog tot stand zou kunnen komen. Dan gaat het bijvoorbeeld over wegen, elektriciteitskabels, zonnepanelen, windmolens, het benutten van oppervlakte- of grondwater voor drinkwater en natuurlijk het bouwen van huizen, fabrieken, scholen en kerken. Het gaat uiteindelijk om het mogelijk maken van alles wat de mensen in hun leefomgeving doen: wonen, werken, leren, spelen, zorgen, zich verplaatsen en recreëren.

Omdat de gemeente beleid moet maken en regels behoort te stellen aan het bereiken van goede omgevingskwaliteit, is het voor erfgoedorganisaties van belang zelf inhoud te geven aan de term ‘goede omgevingskwaliteit’ in de eigen gemeente. Waaruit bestaat die kwaliteit? Wat is er ‘goed’ aan de omgevingskwaliteit? Wat wordt er gewaardeerd? Wat is de relatie tussen historische ontwikkeling en de huidige omgevingskwaliteit? Hoe wordt de omgevingskwaliteit in de gemeente beleefd? Het zijn maar wat vragen die kunnen helpen bij het voor de gemeente verder uitkristalliseren van de term goede omgevingskwaliteit. Daarbij kan per wijk, buurt of dorpskern de omgevingskwaliteit uit andere en soms unieke elementen bestaan. Het gaat zowel om wat kenmerkend onderdeel van de goede omgevingskwaliteit is als wat eraan bijdraagt, bijvoorbeeld een toepassing van gebouw, maar evengoed de uitstraling van een straat, een buurt of een brug.

TIP *Zet als erfgoedorganisatie op een rijtje waaruit de voor de gemeente specifieke omgevingskwaliteit nu bestaat. Verbind daarbij verleden aan het heden en kijk niet zozeer naar afzonderlijke gebouwen, maar naar de samenhang in de verschillende delen van de gemeente: buurt, wijk, binnenstad, dorpskern.*



Het verschil tussen wát en wáárom

In de zoektocht naar wat je als erfgoedorganisatie van waarde vindt is er een verschil tussen waarin erfgoed terug te vinden is – het wát – en wáárom iets waard is doorgegeven te worden. Welbewust staat hier ‘wáárom iets waard is en niet waarom erfgoed waard is doorgegeven te worden. Dit om aan te geven dat wat doorgaans onder erfgoed wordt verstaan te beperkt kan zijn als het gaat om zaken die het waard zijn bewaard te worden.

Het ‘wát’

Bij het wat van waarde is gaat het om gebouwen, zoals woonhuizen, fabrieken, winkelpanden, warenhuizen, winkelcentra, stations, scholen, universiteitsgebouwen, kantoorpanden, kerken, kapellen, torens, cultuurcentra, schouwburgen, sporthallen, zwembaden, havengebouwen, loodsen en parkeergarages. Evengoed gaat het om het samenspel en de samenhang van gebouwen, zoals woonblokken, straten, buurten en wijken: denk aan stads- en dorpsgezichten. Een gebouw is niet alleen buitenkant. Van waarde kan ook de binnenkant zijn: het interieur. Naast molens, kastelen, buitenplaatsen, verdedigingswerken en stadsmuren, kades en havens kan het ook gaan om standbeelden, kruisbeelden, bruggen, sluizen, stuwen, bushokjes, lantaarnpalen, prullenbakken, muurreclame, muurschilderingen; en wat aangelegd is, zoals tuinen, parken tot aan één enkele boom toe. Dit groene erfgoed is ook terug te vinden in beken, sloten, landschap (duin-, bos-, weide-, polder-) dat zich ook uitstrekt tot landwegen, dijken, rivieren, kanalen en sloten. Tot slot gaat het ook om niet-gebouwde en niet-aangelegde zaken die daar wel een directe band mee hebben: schepen in een haven, (stoom-)treinen op een spoor, kermis op een plein, een processie in een straat. Van een andere orde is wat er onder de grond te vinden is en wat veel over het verleden zegt. Het gaat dan om archeologische vondsten die zijn opgegraven of blootgelegd, bijvoorbeeld bij het bouwen van een nieuw pand in een eeuwenoude omgeving of het graven van een sloot in een oud landschap. Behalve aarde kan ook water archeologische voorwerpen bedekken. Het beleid is dat wat van historisch belang zich onder de grond of onder water bevindt, daar ook onaangeroerd blijft liggen.



TIP

Stel een 'longlist' op van zaken waar je als erfgoedorganisatie van vindt dat die bewaard zouden moeten worden en waar ze te vinden zijn. Gebruik daarvoor als basis de opsomming hierboven, aangevuld met specifieke zaken van waarde in de eigen gemeente die niet in de lijst staan.

Het 'waaróm'

De inhoudelijke onderbouwing (het 'waaróm') van wat van waarde is, is nodig om het belang ook aan anderen duidelijk te maken. Dus aan ambtenaren, gemeenteraadsleden, de wethouders, potentiële bondgenoten, maar eerst en vooral aan de inwoners van de gemeente.

Inzichten veranderen

Waarom iets waard is om door te geven is onderhevig aan veranderende inzichten. In de 19e eeuw zijn in bijna heel Nederland veel gebouwen gesloopt die nu zonder discussie behouden zouden zijn. Zo is er nu veel aandacht voor de typerende architectuur van de wederopbouwperiode na 1945, die toen niet als bijzonder werd gezien. Belangstelling groeit ook voor wat er na die periode is gebouwd, de Post 65-architectuur. Waardering is dus niet statisch. Wat tijdens de bouw als misplaatst en als grote fout werd gekwalificeerd kan decennia later middelpunt zijn voor een actie tot behoud.

Bouwwerken maken de geschiedenis zichtbaar

Wat er in de omgeving is neergezet of veranderd, vertelt een verhaal. Het zegt iets over het verleden dat doorgegeven kan worden. Oude trekvaarten of wegen door het landschap maken iets duidelijk over economische ontwikkeling. Lang geleden verdwenen nijverheid heeft ook in gebouwen, straten en wijken sporen nagelaten. Maatschappelijke ontwikkelingen vertellen ook een verhaal. Zo zijn er in heel Nederland na de komst van de supermarkten veel winkels aan huis verdwenen en nu in gebruik als woonhuis. De voormalige winkels zijn nog steeds te herkennen aan de grote ramen in de pui.

Het geheel maakt de geschiedenis voelbaar

Wat er is neergezet of veranderd gaat veelal om het geheel en niet om het afzonderlijke bouwwerk. Zeker oude binnensteden en dorpskernen maken geschiedenis voelbaar. Bij het geheel gaat het ook om zichtlijnen, een karakteristieke uitstraling, cultuurhistorische kenmerken. Voor een dorp of stad kan de woonplek van een landelijke of plaatselijke beroemdheid ook tot waardering leiden. Eén van de laatste overgebleven voorbeelden van een stroming of historische periode verhoogt het aanzien eveneens. Als het gebouwde ook nog eens in gave staat verkeert, draagt dat bij aan de waarde.

Vast staat dat er altijd discussie zal zijn over waarom iets bijzonder of uniek is, waarom iets kenmerkend is of waarom een stroming in de architectuur specifieke aandacht behoeft. Duidelijk is dat waarom iets waard is bewaard te worden niet statisch is, maar wordt gevoed door nieuwe inzichten en andere interpretaties. Ook in de eigen erfgoedorganisaties kan tien jaar geleden de discussie over waarom wat van waarde is een andere uitkomst hebben gehad dan tegenwoordig of over tien jaar.

TIP

Zoek de lijst op van beschermde monumenten in de gemeente. Verdiep je in wat bijvoorbeeld de gemeente of anderen – wellicht de eigen erfgoedorganisatie – al eens opgeschreven hebben over hoe de geschiedenis terug te vinden is in de omgeving of gebruik je eigen 'longlist'. Stap met al die kennis op de fiets. Kijk naar 19e-eeuwse uitbreidingsbuurten, wederopbouwwijken, woonerven uit de jaren 1970 en 1980, karakteristieke panden uit alle tijden, kunst in de openbare ruimte, sloten, kanalen, landschappen en andere kenmerkende elementen. Wat vind je als erfgoedorganisatie van waarde om te bewaren? Wat is op de verschillende plekken goede omgevingskwaliteit. En vooral: waarom dan?



DOEN

- Zet 'waarom dat wat van waarde is ook bewaard moet worden' als intern document op papier. Betrek hier ook de 'goede omgevingskwaliteit' bij. Bespreek dit stuk en stel het vast.
- Het kan heel goed zijn dat een flink aantal onderwerpen van waarde voor je is. Maak, om effectief te opereren, een rangorde in wat je belangrijk vindt. De meeste tijd en aandacht gaat uit aan de onderwerpen die bovenaan de lijst staan. Afhankelijk van menskracht en tijd zal aan sommige onderwerpen pas in een verdere toekomst aandacht besteed kunnen worden.

Nu in kaart is gebracht wat je als organisatie van waarde vindt komen de overige terreinen van de strategie aan de orde:

- 2.3. Zorg voor draagvlak en bondgenoten,
- 2.4. Het werk van ambtenaren en
- 2.5. Besluiten in de gemeenteraad en door het gemeentebestuur.

2.3

Zorg voor draagvlak en bondgenoten

Draagvlak is van wezenlijk belang om beïnvloeding van het gemeentelijk beleid te laten slagen. Hoe duidelijker is dat veel mensen achter de in te brengen ideeën van je erfgoedorganisatie staan, hoe groter de kans van slagen is. Dus voor het bereiken van je eigen doelen is draagvlak onmisbaar. Dit is een algemene stelregel, maar draagvlak moet ook gezocht worden voor de ideeën die op papier zijn gezet na de interne discussie en meningsvorming (het resultaat van 2.2). Dat vereist een daarop doelgerichte inspanning.



TIP

Als het om draagvlak gaat geldt de regel: je bent met meer dan je denkt, maar dat moet je dan wel goed zichtbaar maken.

Werk voortdurend aan draagvlak

Draagvlak begint bij het bekend maken waar je als erfgoedorganisatie mee bezig bent. Dat kan op verschillende manieren, die gelukkig bij veel erfgoedorganisaties al tot de dagelijkse praktijk behoren. Het gaat dan om het uitgeven van een blad, het hebben van een actieve website, het verzorgen van publicaties of het organiseren van rondleidingen. Het kan ook door het verzorgen van lezingen of thematische bijeenkomsten. Draagvlak kan makkelijk en snel groter worden door gebruik te maken van sociale media, zoals Instagram en lokale facebook-groepen. Daar bereik je vaak in één keer veel mensen mee die ook geïnteresseerd zijn in wat je te zeggen hebt. Dat kan ook door het gericht sturen van mails of whatsapp-berichten.



TIP

Kijk welke lokale facebookgroepen er zijn, waar je berichten kan delen over je eigen ideeën en activiteiten.



TIP

Maak een whatsappgroep aan met geïnteresseerden die je gericht en laagdrempelig kan benaderen.

Aparte aandacht verdient het benaderen van lokale media: van dagblad, weekblad tot nieuwswebsites. Belangrijk is om standpunten helder te formuleren, bijvoorbeeld over één of twee belangrijke eigen ideeën over het omgevingsbeleid. Stem de boodschap af op het medium en de doelgroep. De timing van het naar buiten brengen van het standpunt bepaalt hoe effectief je als erfgoedorganisatie bent.



DOEN

- Draag actief uit dat de erfgoedorganisatie bezig is te kijken naar erfgoed in brede zin en goede omgevingskwaliteit. Wat je vervolgens als erfgoedorganisatie bedacht hebt (het resultaat van 2.2), kan via de gebruikelijke kanalen verspreid worden.
- Maak bij de verschillende stappen persberichten voor de lokale media, inclusief nieuwswebsites. De timing daarvan is van belang.
- Het organiseren van een publieksbijeenkomst 'erfgoed in de toekomst' is een mogelijkheid. Dat biedt de kans wat bedacht is (het resultaat van 2.2) naar voren te brengen. Voor een dergelijke bijeenkomst is het logisch te zoeken naar samenwerking met organisaties die bijeenkomsten over maatschappelijke thema's organiseren. Bekijk wanneer en met wie een op een breed publiek gerichte activiteit georganiseerd kan worden.

Als het gaat om erfgoed in brede zin zijn er in de gemeente altijd meer organisaties die zich op aspecten hiervan richten. Uiteraard is het logisch samen op te trekken, maar waar die samenwerking – in bijvoorbeeld een erfgoedplatform – er nog niet is, dan is initiatief nodig om die wel tot stand te brengen.

Er zijn ook raakvlakken met andere thema's, zoals groen en duurzaamheid. Goede omgevingskwaliteit gaat immers ook over de waarde van parken en ander groen, over het hergebruik van gebouwen en die te verduurzamen. In het algemeen is niet-slopen de meest duurzame keuze.



DOEN

- Inventariseer met welke organisaties samen kan worden opgetrokken. Bekijk hoe deze samenwerking vorm kan krijgen. Dat kan bijvoorbeeld in een eenmalig of geregeld omgevingsbeleid-overleg met geïnteresseerde organisaties.
- Maak, afhankelijk van wat daaruit komt, in overleg met andere organisaties vervolgplannen.
- Maak een whatsappgroep aan van de bondgenoten die samen willen optrekken om snel informatie te kunnen uitwisselen.

TIP

Het inventariseren van organisaties waar samen mee kan worden opgetrokken gaat het beste door met de leden van het bestuur of werkgroep samen een lijst op te stellen. Iedereen kent wel een organisatie die in aanmerking zou kunnen komen. In Wageningen leverde de zoektocht naar samenwerking rond erfgoed in elk geval de volgende organisaties op: Historische Vereniging Oud Wageningen, Wageningen Monumentaal, Vereniging Mooi Wageningen, Museum de Casteelse Poort, Stichting Nationaal Erfgoed Hotel de Wereld, Platform Stadsgracht



Wageningen, Stichting Cultuur in Wageningen, Comité Open Monumentendag Wageningen, Heemschut Gelderland, Heerenstraat Theater, Stichting Herstel Historisch Stadsgezicht Wageningen, Comité Herstel Wallenpad, Initiatiefgroep Theekoepel, Stichting Pad van de Vrijheid, Stichting Wageningse Eng, Gilde Wageningen, Stichting Belmonte Arboretum, Stichting Wageningse Wijngoed.



Het werk van ambtenaren

2.4

Probeer goed op de hoogte te raken van het proces binnen de gemeente rond het opstellen van het gemeentelijk omgevingsbeleid. Als de gemeente over een ambtenaar of afdeling Erfgoed beschikt is dat de beste ‘ontvanger’ van wat je als erfgoedorganisatie naar voren wil brengen. Daarnaast zijn de ambtenaren die zijn belast met het voorbereiden van het omgevingsbeleid van belang.

In veel gevallen zullen contacten met ambtenaren een gangbare praktijk zijn, maar ook hier gaat op dat de ideeën die op papier zijn gezet na de interne discussie en meningsvorming (het resultaat van 2.2) een doelgerichte inspanning nodig maken.

Als er nog geen contacten met ambtenaren zijn, is de eerste stap een informeel overleg om met elkaar kennis te maken. Het samen bezoeken van een interessant monument of een wandeling langs een aantal monumenten biedt de mogelijkheid elkaar en elkaars werk beter te leren kennen. Een ambtenaar uitnodigen voor een bestuursvergadering of een overleg op het gemeentehuis is ook een mogelijkheid. Vooropstaat dat het een informele ontmoeting is, zonder specifieke agenda. Enige agendapunt is elkaar en elkaars werk beter leren kennen.

DOEN

- Zorg voor goede contacten met de ambtenaar of afdeling Erfgoed. Als deze al goed zijn, zorg dan voor het goed onderhouden van deze contacten. Beleg in een vroeg stadium een informeel overleg met de ambtenaar of afdeling Erfgoed om de eigen bedoelingen en plannen toe te lichten dat er nagedacht wordt over ‘waarom dat wat van waarde is, bewaard moet worden’ en ‘goede omgevingskwaliteit’. Dit gebeurt dus aan het begin van de interne discussie. Bespreek ook waar de ambtenaar of afdeling Erfgoed een helpende hand kan worden toegestoken.
- Zorg voor goede contacten met de ambtenaren die bezig zijn met het opstellen van het omgevingsbeleid en specifiek het omgevingsplan (zie voor uitleg 3.3). Leg ook hier informeel contact mee en maak ook aan hen kenbaar dat je als erfgoedorganisatie nadenkt over ‘waarom dat wat van waarde is, bewaard moet worden’ en ‘goede omgevingskwaliteit’.
- Als de interne discussie tot een stuk voor eigen gebruik heeft geleid, bespreek dan met de ambtenaren Erfgoed en omgevingsbeleid wat je belangrijkste ideeën zijn. Maak eventueel een voor extern gebruik geschikte en verkorte versie van het stuk dat het resultaat is van 2.2.

2.5

Besluiten in de gemeenteraad en door het gemeentebestuur

De gemeenteraad stelt uiteindelijk het gemeentelijk omgevingsbeleid vast. Het is daarom niet meer dan logisch dat je je mening of standpunt als erfgoedorganisatie kenbaar maakt bij raadsleden of fracties. Als er al goede contacten zijn met raadsleden of lokale afdelingen van politieke partijen, is het logisch daar gebruik van te maken. Waar ze er nog niet zijn moeten ze gesmeed worden. Het handigst is om dat raadsbreed aan te pakken. In elke fractie zijn raadsleden te vinden die interesse hebben in historie en erfgoed: in principe zijn dat de potentiële medestanders in de gemeenteraad.

Daarnaast zijn goede contacten met de wethouder die over omgevingsbeleid gaat van belang. Maak ook hier de eigen visie en de standpunten kenbaar. Dat kan in informele en formele ontmoetingen met de wethouder. Het betrekken van het hele college bij discussies over wat van waarde is dat bewaard moet worden is al evenzeer heel nuttig.



TIP

Bekijk hoe je op een logische manier raadsleden, de wethouder of het hele college op de hoogte brengt van je eigen ideeën over dat wat van waarde is, bewaard moet worden. Dit kan voor raadsleden en wethouder gezamenlijk, maar het kan ook de voorkeur hebben ze apart te benaderen. Raadsleden kunnen zelfs per gemeenteraadsfractie benaderd worden. Als je de hele gemeenteraad wil betrekken, is het handig dit te laten lopen via de raadsgriffie (de ambtenaren van de hele gemeenteraad).

Voor zowel het werk van ambtenaren (2.4) als besluiten in de gemeenteraad en door het gemeentebestuur (2.5) is er een wereld van verschil als je als erfgoedorganisatie met een kleine, middelgrote of grote gemeente te maken hebt. Ook een recent heringedeelde gemeente maakt het werk voor een erfgoedorganisatie lastiger. De afstand en de bereikbaarheid van de wethouder in een grote gemeente is veel groter dan bij een kleinere gemeente. Niettemin komt het altijd neer op toegang tot goede contacten in de gemeente. Haal kennis over het gemeentelijk reilen en zeilen in huis door een oud-wethouder, oud-raadslid of oud-ambtenaar als bestuurslid of extern adviseur te strikken. Dat biedt niet alleen enorme voordelen voor de kennis over interne procedures, maar ook voor betere contacten binnen de gemeente.

TIP

! Zoek samenwerking met andere organisaties en stel gezamenlijk een plan op hoe raadsleden, de wethouder of het hele college op de hoogte te brengen van de eigen ideeën over omgevingsbeleid. Het is dan logisch dat ook andere aspecten van omgevingsbeleid een plek krijgen naast je eigen ideeën. Dit kan echter voor raadsleden, de wethouder of het hele college juist aantrekkelijk zijn omdat meerdere kanten van omgevingsbeleid in bijvoorbeeld één bijeenkomst of overleg aan de orde komen.



DOEN

- Werk de ideeën over het beïnvloeden van de politieke besluitvorming in detail uit.
- Breng in kaart welke raadsleden oog hebben voor ‘erfgoed’ in brede zin. Dat kan in de contacten met de ambtenaar of afdeling Erfgoed.
- (Bijvoorbeeld) Organiseer een programma over ‘waarom dat wat van waarde is, bewaard moet worden’ voor raadsleden – eventueel uit te breiden naar leden van lokale afdelingen van politieke partijen – om op een informele manier de band met raadsleden te verstevigen. Een dergelijk programma kan bestaan uit een lezing speciaal voor raadsleden, een rondleiding langs voorbeelden van ‘goede omgevingskwaliteit’ in de gemeente (denk bijvoorbeeld aan Post 65) of een expertmeeting voor raadsleden rond een interessante vraag of kwestie die in de gemeente speelt. Organiseer een ‘omgevingskwaliteit-rondleiding’ door de gemeente voor het college van B&W (‘van monumenten naar Post 65’) of regel speciaal voor het college een ‘expert-bijeenkomst’ of ‘expert-briefing’ over ‘waarom dat wat van waarde is, bewaard moet worden’ in de gemeente met één of meer interessante sprekers.
- Het combineren van programma’s voor raadsleden en leden van het college van B&W is natuurlijk ook goed mogelijk.

3. DE NIEUWE INSTRUMENTEN VAN DE OMGEVINGSWET

Op basis van de Omgevingswet heeft de gemeente een bijzondere rol bij vier instrumenten. Deze instrumenten bepalen wat de gemeente gaat doen of kan gaan doen. De strategie van de eigen erfgoedorganisatie moet in lijn zijn met deze vier instrumenten. Het gaat om:

- 3.1. De omgevingsvisie,
- 3.2. Het programma,
- 3.3. Het omgevingsplan,
- 3.4. De omgevingsvergunning.

Bij al deze instrumenten speelt participatie een rol. De gemeente kan een omgevingsvisie, een programma en het omgevingsplan niet zonder participatie opstellen.

Het programma

3.2

De gemeente kan over uiteenlopende onderwerpen een 'programma' opstellen, waarin specifiek omgevingsbeleid kan worden vastgelegd. Een programma kan thematisch of gebiedsgericht zijn en is vaak een concrete uitwerking van wat in de omgevingsvisie staat, al is het ook mogelijk een programma op te stellen over een onderwerp dat in de omgevingsvisie niet voorkomt. Een programma kan bijvoorbeeld over erfgoed gaan of meer specifiek gaan over buitenplaatsen of religieus erfgoed in de gemeente. De praktijk zal zijn dat veel gemeenten de erfgoed-nota of de kerkenvisie als programma onder de Omgevingswet zullen laten fungeren. Oogmerk van het instrument programma is dat maatschappelijke organisaties, bedrijven en bewoners bij het opstellen en uitvoeren betrokken zijn.



3.1 De omgevingsvisie

In de omgevingsvisie legt de gemeente de strategische keuzes voor de langere termijn vast voor de ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om een visie op wat bewaard moet worden en welke ontwikkelingen er noodzakelijk zijn. Geschiedenis en identiteit van een dorp of stad zeggen veel over wat er behouden moet blijven; nieuwe ontwikkelingen zouden moeten voortborduren op deze bestaande kwaliteiten. Als het goed is laat de omgevingsvisie de afwegingen zien tussen behoud van wat goed is en ontwikkelingen die nodig zijn. Een omgevingsvisie komt altijd met participatie van inwoners van de gemeente tot stand.

TIP Kijk op de website van de gemeente of er al een omgevingsvisie is vastgesteld. Voer als zoekterm 'omgevingsvisie' in. Is de omgevingsvisie nog niet vastgesteld, kijk dan hoe het participatieproces eruitziet en neem deel aan dat proces. Heeft de gemeente de omgevingsvisie al vastgesteld, dan is deze als pdf-document op de website te vinden. Kijk wat de visie zegt over erfgoed, monumenten, landschap, omgevingskwaliteit, geschiedenis en dergelijke. Voer daarvoor de betreffende term in de zoekfunctie of met control F in.

Uitgebreidere informatie over erfgoed en de Omgevingswet is te vinden in de Heemschut 'Handreiking voor historische verenigingen Omgaan met de omgevingswet'. Deze is te downloaden van de website.

Over 'goede omgevingskwaliteit' kan ook een programma opgesteld worden. Omdat het begrip nog nieuw is, heeft het de voorkeur dat de gemeente in een 'nota omgevingskwaliteit' eerst inventariseert waar in de gemeente die kwaliteit te vinden is en waar die uit bestaat. De nota kan dan in gaan op hoe de kwaliteit vast te houden en waar nodig te verbeteren. Uiteindelijk is dat de basis voor bepalingen die de gemeente opstelt voor veranderingen aan de omgeving in gebieden met een 'goede omgevingskwaliteit' in het omgevingsplan (zie 3.3).



TIP

Informeer bij de gemeente of er plannen zijn voor een op erfgoed gericht programma of nota 'goede omgevingskwaliteit'. Biedt aan hierover te willen meedenken. Je kan ook zelf het voorstel doen aan een programma over erfgoed of 'goede omgevingskwaliteit' te willen werken. Als erfgoedorganisatie kan je zo actief aan het vormgeven en uitvoeren van het omgevingsbeleid mee werken.

De gemeente is niet verplicht programma's op te stellen. Het college van Burgemeester en Wethouders stelt de programma's vast. Ook al heeft de gemeenteraad er niet het laatste woord over, ze kan er in een raadsvergadering wel iets over zeggen.

Het omgevingsplan

3.3

Wat in de omgevingsvisie in algemene woorden is vastgelegd én de doelen van de Omgevingswet, krijgen in het omgevingsplan vorm door het stellen van regels die juridisch bindend zijn. Het gaat dan over regels voor bouwen, slopen, aanleggen, veranderen, maar ook om luchtkwaliteit, bodem, geluid en stank. Er komt één omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente. De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Over de opzet van een omgevingsplan legt de Omgevingswet niets vast. De gemeente kan zelf kiezen voor een gebiedsgerichte opzet, maar het plan kan ook thematisch van opzet zijn of juist gericht zijn op de functies of soorten activiteiten die er zijn. Te verwachten valt dat de meeste gemeenten kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak en die samen laten gaan met het thematisch vastleggen van regels over onderwerpen die voor de hele gemeente gelden.

Zolang een gemeente nog geen omgevingsplan heeft vastgesteld, gelden vanaf 2024 drie zaken als tijdelijk omgevingsplan: de al bestaande bestemmingsplannen, de verordeningen die gaan over de omgeving en de instructieregels van de centrale overheid. Een belangrijke instructieregel is dat de gemeente regels moet opstellen voor het behoud van beschermd erfgoed. In het tijdelijk omgevingsplan zijn dat de regels die in de oude bestemmingsplannen staan.

Nieuw: de omgeving van een monument

Interessant is dat de Omgevingswet de gemeente oplegt ook de omgeving van een monument bij de bescherming te betrekken. Activiteiten in de omgeving van het monument, bijvoorbeeld het neerzetten van een gebouw, mogen het rijksmonument zelf niet ontsieren of beschadigen. Ook het karakter van beschermde stads- of dorpsgezichten en cultuurlandschappen mag niet worden aangetast. Voor de bescherming van de omgeving van beschermd erfgoed moet de gemeente regels opstellen waaraan iedereen die een activiteit wil gaan uitvoeren zich zal moeten houden, dus ook de gemeente zelf.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving, artikel 5.130, onderdeel d, staat dat er in ieder omgevingsplan regels moeten komen die aantasting voorkomen van:

1. de omgeving van rijksmonumenten, voorbeschermde rijksmonumenten en monumenten die op grond van het omgevingsplan zijn beschermd, voor zover die monumenten door die aantasting worden ontsierd of beschadigd; en
2. het karakter van in het omgevingsplan beschermde stads- of dorpsgezichten of beschermde cultuurlandschappen door de sloop van bestaande gebouwen, de bouw van nieuwe gebouwen of andere belangrijke veranderingen.

Met deze nieuwe regel zal de onduidelijkheid niet verdwenen zijn. Veel discussie zal gaan over waar de omgeving van een monument begint en ophoudt. Is de maatstaf een aantal meters of gaat het om zichtlijnen? Wat inbreuk maakt en wat niet zal ook zeker tot discussie leiden. Hoogbouw direct naast een monument zal geen punt van discussie zijn: dat kan niet. Maar wat is het effect van hoogbouw iets verder weg, wanneer is er dan sprake van aantasting van het monument? Algemeen geldende regels zijn dus niet op te stellen. Per gebied, bijvoorbeeld de binnenstad, kunnen regels wel algemeen gelden. Per perceel, inclusief kadastrale tekening, is het ook mogelijk regels vast te leggen in het omgevingsplan.

De Omgevingswet heeft de procedure voor het vaststellen van het omgevingsplan vastgelegd; een procedure die overigens ook geldt voor het wijzigen van een omgevingsplan en het tijdelijke omgevingsplan en die dus al vanaf 1 januari 2024 van kracht is. De procedure begint met een officiële kennisgeving van de gemeente van het voornemen om een omgevingsplan te maken. In die kennisgeving moet ook staan hoe het participatieproces eruitziet. Iedereen weet dan op welke manier en wanneer er geparticipeerd kan worden. De invulling van de vorm van de participatie is aan de gemeente.

TIP

Vraag bij de gemeente na wanneer de officiële kennisgeving dat er gewerkt gaat worden aan het omgevingsplan te verwachten is. Dat kan door informeel een ambtenaar te benaderen of de wethouder ernaar te vragen.



De stappen bij het opstellen van een omgevingsplan door de gemeente

Bij de vaststelling van het omgevingsplan door de gemeente gelden de regels van de voorbereidingsprocedure, zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in Afdeling 3.4. Deze procedure bestaat al lang en is ook niet specifiek voor de Omgevingswet.

Ook al komt er één omgevingsplan voor de hele gemeente, de praktijk is dat het plan beetje bij beetje vorm zal krijgen. Dat kan per gebied of per thema of een samenstel van deze twee gebeuren. Een gebied is een helder afgebakend deel van de gemeente. Een thema kan geluid zijn of regels over het kappen van bomen. Bij een thema gaat het over regels die voor de hele gemeente gelden: het kan dus ook beschermende regels voor erfgoed betreffen.

In alle gevallen komt de procedure op het volgende neer:

- Het opstellen van het omgevingsplan volgt de stappen van het participatieproces dat de gemeente vooraf heeft vastgelegd.
- Ambtenaren stellen daarna een ontwerp-omgevingsplan op, dat in het college van Burgemeester en Wethouders wordt besproken.
- Het ontwerp-omgevingsplan gaat vervolgens naar de gemeenteraad, die het ontwerp na bespreking vrijgeeft voor inspraak.
- ‘Een ieder’, zo stelt de Omgevingswet, heeft de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Het indienen van een zienswijze is dus niet beperkt tot inwoners of belanghebbenden.
- Van alle zienswijzen maakt het college van Burgemeester en Wethouders een overzicht en geeft daarbij aan tot welke wijzigingen dit leidt in het ontwerp-omgevingsplan.
- De zienswijzen komen in de gemeenteraad aan bod bij het bespreken van het definitieve omgevingsplan.
- Uiteindelijk neemt de gemeenteraad het besluit over het omgevingsplan, waarna het vier weken na officiële bekendmaking in werking treedt.
- Beroep tegen het omgevingsplan of delen van het plan kan uitsluitend bij de Raad van State.

3.4

De omgevingsvergunning

De Omgevingswet legt vast dat een aantal activiteiten in de omgeving zonder vergunningaanvraag moet kunnen plaatsvinden; ze zijn vergunningvrij. In een aantal gevallen kan de gemeente vastleggen dat moet worden gemeld dat een vergunningvrije activiteit gaat plaatsvinden. Het niet melden kan overigens voor de gemeente geen reden zijn de activiteit te verbieden; er is immers geen vergunningplicht.

Belangrijker zijn de regels die gaan gelden wanneer wel een vergunning vereist is. Dat is het geval bij grotere activiteiten die voor velen gevolgen hebben of kunnen hebben. Er is altijd een omgevingsvergunning nodig als er sprake is van beschermd erfgoed. Als er een vergunningplicht is, zijn er twee mogelijkheden:

- De voorgenomen activiteit voldoet aan de regels van het omgevingsplan voor de locatie waar de activiteit plaats gaat vinden. In dat geval is er voor de gemeente geen reden de omgevingsvergunning te weigeren en dus kan de activiteit uitgevoerd worden.
- Voldoet de activiteit niet of niet helemaal aan de regels in het omgevingsplan, dan is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, afgekort tot ‘bopa’. De gemeente kijkt in dit geval naar de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Er wordt dan bekeken in welke mate andere belangen in het gedrang komen. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties speelt ook als de voorgenomen activiteit helemaal niet voorzien is in het omgevingsplan. De afweging van de gemeente kan uiteindelijk leiden tot het toekennen of het afwijzen van de vergunningaanvraag.

Voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning zijn er ook regels voor participatie. Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer van een voorgenomen activiteit zelf zorgdraagt voor de participatie. Waaraan de participatie moet voldoen, legt de gemeente vast in het omgevingsplan. Het is dan onderdeel van de omgevingsvergunningaanvraag. Participatie is soms een aanbeveling en soms een verplichting voor initiatiefnemers. Participatie is een aanbeveling als de voorgenomen activiteit binnen de regels van het omgevingsplan past. Het nalaten van het organiseren van de participatie kan voor de gemeente geen grond zijn voor afwijzing van de omgevingsvergunningaanvraag; participatie is bij een activiteit binnen het omgevingsplan immers niet verplicht. De gedachte hierachter is dat de participatie al heeft plaatsgevonden bij het vaststellen van het omgevingsplan.

Een activiteit waarin het omgevingsplan niet voorziet, een ‘bopa’, kent een participatieverplichting als de gemeenteraad heeft vastgesteld dat dit het geval is. Het is dan niet alleen een vereiste in de omgevingsvergunningaanvraag, het zal ook meewegen in de beoordeling van de omgevingsvergunning. De voorwaarden waaraan het participatieproces moet voldoen legt de gemeente vast in het omgevingsplan. Als de gemeente vindt dat het participatieproces niet volgens de gestelde regels is verlopen, kan dat een reden zijn de omgevingsvergunning niet toe te kennen. Dat is dan echter nog geen afwijzing van de omgevingsvergunningaanvraag. De initiatiefnemer krijgt de gelegenheid het participatieproces wel volgens de gestelde regels te laten verlopen.

Overigens gaat het in de Omgevingswet nadrukkelijk om het participatieproces en niet om de uitkomst van de participatie. Participatie hoeft niet te leiden tot het met elkaar eens worden over een voorgenomen activiteit. Het is ook niet bedoeld als een stemming waar de voor- en tegenstemmers geteld worden. Oogmerk van de Omgevingswet is dat de initiatiefnemer uitleg geeft over de eigen plannen zodat bedenkingen of bezwaren van omwonenden zo vroeg mogelijk geuit kunnen worden. De gedachte van de wetgever is dat dit zal leiden tot het minder indienen van juridische bezwaren bij de bestuursrechter.



4. TIPS EN CHECKLIST VOOR HET BEÏNVLOEDEN VAN HET GEMEENTELIJK OMGEVINGSBELEID

De uitkomst van de interne discussie en meningsvorming over ‘wat van waarde is dat bewaard moet worden’ geeft voor de erfgoedorganisatie de focus aan waar het beïnvloeden van het gemeentelijk omgevingsbeleid zich op richt. Voor de focus in het eigen verhaal zijn er grofweg twee mogelijkheden:

1. Monumenten en dorps- of stadsgezichten,
2. Meerdere aspecten van goede omgevingskwaliteit.

Monumenten en dorps- of stadsgezichten

Ligt de focus op monumenten en dorps- of stadgezichten dan richt het eigen verhaal zich op het in de Erfgoedwet beschermd erfgoed. Het gaat dan om alles dat bescherming geniet: rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten, provinciale monumenten (als dat van toepassing is) en beschermde stads- of dorpsgezichten. Bescherming kan zich uitstrekken tot landschappen en archeologische vindplaatsen. Het is dan vooral zaak je te richten op wat daarover in de omgevingsvisie komt te staan of al staat en goed te kijken naar de gemeentelijke erfgoednota. Het strategisch inzetten van het draagvlak, de contacten met ambtenaren en met de politiek zijn dan gericht op het beschermen van monumenten en dorps- of stadsgezichten en waarom dat belangrijk is. Dat is een noodzakelijke basis om de verdere beïnvloeding van beleid succesvol te laten verlopen.

De aandacht zal verder uitgaan naar de regels die hierover in het omgevingsplan komen te staan. Speciale aandacht is nodig voor de regels over het nieuwe begrip in de Omgevingswet: de omgeving van een monument.

Meerdere aspecten van goede omgevingskwaliteit

Ligt de focus op één of meerdere aspecten van goede omgevingskwaliteit, dan zijn die helder omschreven in de uitkomst van de interne discussie en meningsvorming (het resultaat van 2.2). Het eigen verhaal gaat dan niet alleen om rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten, stads- of dorpsgezichten en beschermd landschap, maar ook om uiteen-

lopende zaken die geen beschermde status hebben, bijvoorbeeld wijken met een bijzondere stedenbouwkundige visie, religieus erfgoed, sociale woningbouw in wijken en buurten, Post 65-architectuur of -gebieden, kunst in de openbare ruimte, rijdend, rollend, varend of klinkend erfgoed en waardevol landschap. In dat geval is het allereerst van belang de eigen focus voor het voetlicht te brengen en het waarom van de waarde naar voren te brengen. Contacten met ambtenaren, raadsleden en de wethouder hebben dan als doel het eigen verhaal goed neer te zetten. Ook activiteiten rond draagvlak zijn dan gericht op het ‘vertellen van het eigen verhaal’, inclusief het waarom erachter. Ook dat is een noodzakelijke basis om de verdere beïnvloeding van beleid succesvol te laten verlopen.

Ook hier geldt dat de aandacht verder zal uitgaan naar de regels die in het omgevingsplan komen te staan. Die regels gaan niet alleen over beschermde monumenten en regels over de omgeving van een monument, maar ook over regels die goede omgevingskwaliteit behouden of verder verbeteren.



Bij het beïnvloeden van gemeentelijke omgevingsbeleid gaat het om drie zaken: beleid, regels en houding. Beleid, regels en houding staan niet los van elkaar en ze als één geheel benaderen is een standaard uitgangspunt bij het beïnvloeden van het gemeentelijk omgevingsbeleid. De drie aspecten komen aan de orde in:

- 4.1. Waarom zijn beleid en regels van belang?
- 4.2. Beïnvloeden van de houding tegenover erfgoed en goede omgevingskwaliteit.

Beleid krijgt vorm in de omgevingsvisie, het programma, maar ook in nota's, zoals een nota 'goede omgevingskwaliteit' of 'erfgoednota'. De regels komen in het omgevingsplan te staan en zijn juridisch afdwingbaar. Deze regels zijn gebaseerd op het gemeentelijke omgevingsbeleid. De toepassing van vastgesteld beleid en zelfs van juridische regels is sterk afhankelijk van de houding oftewel instelling tegenover erfgoed en goede omgevingskwaliteit van de wethouder, raadsleden, ambtenaren en inwoners.

Als het gaat om beleid, regels en houding zal afhankelijk van de situatie in de gemeente het ene of het andere aspect meer aandacht nodig hebben. Voor alle drie geldt dat het een kwestie van lange adem en doorzettingsvermogen is. Sterker nog, vooruitgang kan ook weer teniet gedaan worden door de wisseling van een ambtenaar of wethouder. Lange adem is niet alleen nodig om iets te bereiken, maar ook om het vast te houden of telkens weer opnieuw te bereiken als dat door veranderende omstandigheden nodig is.

Waarom zijn beleid en regels van belang?

4.1

De Omgevingswet laat veel vrijheid aan gemeenten in de lokale uitwerking. De gemeente geeft die allereerst vorm in beleid. Concreet is dat in de omgevingsvisie, omgevingskwaliteitsnota, erfgoednota of in programma's, zoals een erfgoedprogramma, een programma over buitenplaatsen of over religieus erfgoed. De Omgevingswet legt aan gemeente op dat er regels moeten komen voor de bescherming van erfgoed. Deze instructies voor de gemeente staan in de onderliggende Besluiten van de Omgevingswet (algemene maatregelen van bestuur), die rechtskracht hebben.

In de praktijk van alledag spelen beleid en regels een onlosmakelijke rol. Je alleen richten op één van de twee, zal altijd tot een gebrekkig resultaat leiden. Op verschillende manieren spelen beleid én regels samen een rol.

1. Regels zijn gebaseerd op beleid, al hebben ze een eigenstandige functie en uitwerking. Als het om beschermd erfgoed gaat, is veel in de wet en in de onderliggende Besluiten te vinden, bijvoorbeeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving over het niet mogen ontsieren, beschadigen, verplaatsen, aantasten of slopen van een monument. Het blijft echter altijd een discussie wat nu een beschadiging of ontsiering is. Het gaat dan niet alleen om de regel, maar ook om het erfgoedbeleid waarop de regel is gebaseerd.
2. Niet alles kan in een hanteerbare regel gevat worden. Dat komt duidelijk naar voren bij bepalingen over de activiteiten in de omgeving van een monument. Die mogen het monument zelf niet beschadigen of ontsieren. Waar eindigt de omgeving? Wat ontsiert? Dat zijn telkens terugkerende vragen die met beleidsuitgangspunten vastgelegd moeten worden, dat geeft enig houvast.
3. Veel zaken zullen gaan afwijken van wat is vastgelegd, met name bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In de beoordeling daarvan gaat het om de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zijn alle belangen meegewogen?

Wat van belang is en welke belangen er zijn, is in het beleid te vinden. Het beleid bepaalt dus mede de uitkomst van de afweging.

4. Regels kunnen gaandeweg aangepast worden. Dat zal vooral op basis van ervaringen gebeuren. Als een regel een onbedoeld of een onnodig vertragend effect heeft, kan aanpassing plaatsvinden. Hierbij is het beleid een belangrijke leidraad. Ondergraft de aanpassing om minder vertragend te zijn, niet het doel van het beleid? In discussies over de aanpassing is het beleid een belangrijke maatstaf.

Naast de samenhang van beleid en regels speelt bij de bovenstaande punten ook de instelling van een wethouder of gemeenteraad een stevige rol. Waar eindigt de omgeving? Wat ontsiert? Hoe vindt de afweging van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties plaats? De houding over erfgoed en goede omgevingskwaliteit van de wethouder en gemeenteraad bepalen evengoed de antwoorden op deze vragen.



Beïnvloeden van de houding over erfgoed

4.2

De houding bij politici, ambtenaren en inwoners van de gemeente valt te beïnvloeden. Het heeft te maken met de eigen opstelling en hoe je te boek staat. Hoe doen we dingen? Hoe wordt er naar ons gekeken? Hoe komen we over?

Beleid en toepassen van regels is mensenwerk. Daarom valt het te beïnvloeden, maar een makkelijke opgave is het daarmee niet. Cruciaal voor het slagen is draagvlak. Daar kan je als erfgoedorganisatie veel aan doen en het is een onmisbaar element van je strategie (zie 2.3). Daarmee verbonden is hoe er naar je gekeken wordt en hoe je op anderen overkomt. Negen suggesties hoe daar mee om te gaan.

Welk idee bestaat er over de erfgoedorganisatie?

Hoe sta je als organisatie te boek? Hoe word je gezien door anderen? Dat kan zijn door raadsleden, de wethouder, door andere organisaties of door de inwoners van de gemeente. Niet iedereen heeft daarbij hetzelfde beeld. Het beeld hoeft ook niet met de werkelijkheid overeen te komen of terecht te zijn. Ga geen discussie aan waarom het beeld niet terecht is. Verder dan een welles-nietes-discussie zal dat niet komen en het brengt je strategie geen stap verder. Je strategie is het meest gediend door te laten zien wat je doet en kan. Zeg het niet, maar laat het zien.

Laat zien dat het streven van de erfgoedorganisatie iets positiefs is en bijdraagt aan de waardering voor de gemeente. Dat doe je het makkelijkst door wat je doet voor het voetlicht te brengen. Bijvoorbeeld met het verzamelen van verhalen over het verleden, het geven van rondleidingen, het onderhouden van een toegankelijke website. Schort het nog aan de zichtbaarheid van de steun, maak dan een plan om dat te verbeteren.

Breng je eigen verhaal met overtuiging

Het waarom in 'dat wat van waarde is bewaard moet worden' is geen verplicht nummer. Het is het begin van je eigen verhaal met overtuiging brengen. Laat je gedrevenheid spreken. Straal uit dat je het meent en som niet een rijtje argumenten op. Vermijd jargon en blijf bij het helder verwoorden van wat je vindt. Geef de toehoorder – wie dat ook is – de gelegenheid de stappen in je verhaal goed te kunnen volgen.

Treedt met één verhaal en houding naar buiten

Zorg ervoor dat er een intern gedeeld eigen verhaal is en dat dit ook consequent wordt uitgedragen. Afwijkingen van het eigen verhaal werken averechts, bijvoorbeeld door wel te hameren op het eigen gelijk, terwijl afgesproken is de positieve inbreng van de erfgoedorganisatie naar voren te laten komen.

Neem zelf initiatief

Kom met voorstellen, breng je eigen ideeën over goede omgevingskwaliteit in. Zeg de gemeente steun toe bij de uitwerking van beleid, bijvoorbeeld het in kaart brengen en redengevende beschrijvingen geven van Post 65 of educatie verzorgen op scholen over de zichtbare geschiedenis in de gemeente. Wees creatief in waarin je de gemeente kan helpen.

Bied je kennis aan

Effectief bij het beïnvloeden van het omgevingsbeleid is als de eigen kennis over erfgoed actief wordt aangeboden aan de gemeente. Dat kan door te zorgen voor een beschrijving van de cultuurhistorische waarde of het in kaart brengen van interessant landschap. Op deze manier werk uit handen nemen van de gemeente zorgt er niet alleen voor dat belangrijk werk gedaan wordt, het geeft je als organisatie ook het noodzakelijke aanzien bij gemeentebestuurders en in het gemeentelijke apparaat. Prettige bijkomstigheid is dat het beïnvloeden van beleid vele malen directer is.

Draag bij aan de beschrijving van 'goede omgevingskwaliteit' in de gemeente

Het is logisch bij de gemeente te pleiten voor het opstellen van een nota omgevingskwaliteit, waarin beschreven wordt waaruit goede omgevingskwaliteit bestaat, waar ze te vinden is en hoe daar het beste zorg voor gedragen kan worden. Je kan als erfgoedorganisatie ook zelf een omschrijving op papier zetten wat je van goede omgevingskwaliteit in de eigen gemeente vindt en wijs aan waar het te vinden is. Draag je eigen ideeën aan als een input voor een gemeentelijke nota omgevingskwaliteit. Denk daarbij ook na over hoe goede omgevingskwaliteit verbeterd kan worden en waar die er al is, bewaard kan worden. Uiteindelijk kan een gemeente in het omgevingsplan regels opstellen voor behoud van de goede omgevingskwaliteit.

Stel je coöperatief op

Laat duidelijk blijken dat je wel voor een belang staat, maar dat je ook oog hebt voor andere zaken waar de gemeente mee te maken heeft. Je hebt geen oogkleppen op, er is meer dan alleen erfgoed of goede omgevingskwaliteit. Zeker als het om de Omgevingswet gaat zijn er ook andere doelstellingen waar de gemeente aan werkt. Dan gaat het onder andere om een veilige en gezonde leefomgeving, maar ook om economische ontwikkeling. Houd een open oog voor de andere doelstellingen.

Zie ambtenaren of een wethouder daarbij niet bij voorbaat als een tegenstander, maar als mensen die uiteenlopende belangen in een zeker evenwicht moeten zien te krijgen. Wil je effectief zijn, verplaats je dan eens in de situatie van de wethouder of ambtenaar die met die verschillende belangen om moet zien te gaan. Heb vooral geduld, dingen gaan niet zo snel binnen de gemeente. Snel je gelijk willen halen is dan de verkeerde instelling.

Zoek naar overeenkomsten, niet de verschillen

Het bereiken van het doel van je strategie is kansrijker als je zoekt naar de overeenkomsten met wat de gemeente wil en niet de verschillen. Denk mee over wat er mogelijk is. Mee-denken is niet hetzelfde als meebewegen of concessies doen. Er samen uitkomen levert resultaat op dat blijvend is. Denk ook aan het effect van je houding op de lange termijn. Zeg niet bij voorbaat tegen alles nee, maar wees compromisbereid, al blijft het altijd een afweging of het compromis voldoende beantwoordt aan je eigen doel.

4.3 Checklist goede regels in het omgevingsplan

De juridisch afdwingbare regels over de activiteiten in de fysieke leefomgeving staan in het gemeentelijk omgevingsplan. Een afvinklijstje kan gebruikt worden als het omgevingsplan opgesteld gaat worden. Deze staan hiernaast onder het kopje Checklist omgevingsplan. Daaraan vooraf gaan nog drie opmerkingen.

Ga niet zelf regels formuleren

Het is niet raadzaam formuleringen voor de exacte juridische regels in het omgevingsplan op papier te zetten voor ‘waarom dat wat je als erfgoedorganisatie van waarde vindt, bewaard moet worden’. Dat is een zeer specialistische, juridische aanpak. Wat wel kan is zelf bepalen waarover er regels zouden moeten komen op basis van de uitkomst van de interne meningsvorming (het resultaat van 2.2). Dit is de basis voor het beoordelen van de regels die de gemeente in het voorstel voor het omgevingsplan zet.

Het gaat er bij deze regels om goed voor ogen te hebben wat de verhouding tussen behoud en beheer enerzijds en ontwikkeling anderzijds zou moeten zijn. Zo kan de mogelijkheid voor herbestemming juist zorgen voor behoud en tegelijkertijd bijdragen aan ontwikkeling, zoals een monument dat bruikbaar wordt gemaakt als een winkel, bibliotheek of woning. Een mogelijkheid is ook te kijken naar zaken die in het recente verleden niet goed gingen en dan te bedenken hoe regels eruit zouden kunnen zien om in de toekomst herhaling te voorkomen. Bedenk ook dat er per afgebakende locatie toegespitste regels opgesteld kunnen worden. Het is dus niet een kwestie van regels die ‘vanzelf’ gelden voor de hele gemeente.



Maak ook gebruik van het formele participatieproces
Naast deze eigen agenda zal er een formeel traject komen rond het opstellen van het omgevingsplan. De eigen strategie zal uiteraard met dit traject rekening houden. Bij de formele presentatie van het voornemen om te komen tot een omgevingsplan is iedere gemeente verplicht het participatietraject dat gevolgd zal worden uiteen te zetten. Uiteraard is het goed aan dit traject mee te doen. Daarbij kan wat hiervoor gezegd is over de vier terreinen waarop je erfgoedstrategie zich afspeelt heel goed als leidraad dienen. Waar mogelijk kan geprobeerd worden in positieve zin te beïnvloeden hoe het participatietraject er uit zal gaan zien.

Zorgen voor goede regels in het omgevingsplan

In het omgevingsplan worden regels opgenomen over twee zaken:
1. Monumenten en dorps- of stadsgezichten,
2. Goede omgevingskwaliteit.

Ligt de focus van de erfgoedorganisatie op het eerste punt, dan gaat het om de regels over beschermd erfgoed: rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten, provinciale monumenten (als dat van toepassing is) en beschermde stads- of dorpsgezichten. Ligt de focus op goede omgevingskwaliteit dan gaat het ook over rijks-, provinciale en gemeentelijke monumenten, stads- of dorpsgezichten; en daarnaast over zaken die geen beschermde status hebben. Afhankelijk van de uitkomst van de eigen meningsvorming (zie hoofdstuk 2.2), kan dat gaan over wijken met een bijzondere stedenbouwkundige visie, religieus erfgoed, sociale woningbouw in wijken en buurten, Post 65-architectuur of -gebieden, kunst in de openbare ruimte, rijdend, rollend, varend of klinkend erfgoed en waardevol landschap.

Regels die in het omgevingsplan komen, zijn gebaseerd op beleid. Als er bijvoorbeeld een erfgoednota een paar jaar geleden is vastgesteld, dan zullen de regels gebaseerd worden op dit bestaande beleid. In het geval van omgevingskwaliteit zal er zelden een al eerder vastgesteld beleid zijn, omdat de Omgevingswet de term heeft geïntroduceerd. Leg in de contacten met de gemeente de nadruk op de juiste volgorde: eerst beleid dan pas regel. Hier kan je als erfgoedorganisatie aanbieden mee te werken aan het opstellen van een nota omgevingskwaliteit. Bespreek desnoods dat later een aanpassing van het omgevingsplan plaats zal vinden als er een nota omgevingskwaliteit of omgevingskwaliteitsbeleid is vastgesteld.

Checklist omgevingsplan

De checklist is opgedeeld in vijf onderwerpen:	A.	Regels waarover?
	B.	Basis regel voor erfgoed en goede omgevingskwaliteit
	C.	Aandacht voor gemeentelijke monumenten
	D.	‘Toekomstig’ erfgoed/goede omgevingskwaliteit
	E.	Regels afkomstig uit verordeningen
	F.	Participatie bij bopa’s

A. Regels waarover?

Belangrijk is te bepalen waarover regels in het omgevingsplan opgenomen zouden moeten worden. Het vaststellen van onderwerpen bestaat uit verschillende stappen: de blokken 1 tot en met 6 hieronder.

1	Wat willen we zelf	
☒	Stel op basis van de uitkomst van de meningsvorming (zie hoofdstuk 2.2) een lijst op waarover regels in het omgevingsplan opgenomen zouden moeten worden.	Formuleer niet de regels zelf, bepaal alleen de onderwerpen. Laat de formulering over aan de juristen van de gemeente.
2	Wat zegt de omgevingsvisie over karakter of identiteit	
☒	Gebruik de omgevingsvisie als aanknopingspunt om erfgoed en goede omgevingskwaliteit in het omgevingsplan een goede plek te geven.	Gemeenten die weinig tot niets te berde hebben gebracht over goede omgevingskwaliteit, kunnen dat wel gedaan hebben over erfgoed, leefbaarheid of – en dat komt in alle omgevingsvisies voor – karakter en identiteit van de gemeente verwijzend naar de historie.
3	Bekijk of criteria voor erfgoed en voor goede omgevingskwaliteit voldoende zijn	
☒	Kijk kritisch naar de criteria voor erfgoed en goede omgevingskwaliteit in het concept-omgevingsplan. Voor goede omgevingskwaliteit kunnen voor verschillende gebieden in de gemeente andere regels gelden. Kijk of ze voldoen aan de eigen visie op goede omgevingskwaliteit.	Deze criteria zijn gebaseerd op een erfgoednota of het omgevingskwaliteitsbeleid of de nota omgevingskwaliteit. Evengoed zijn je eigen visie en gedachten over omgevingskwaliteit te gebruiken om voor criteria te pleiten.
4	Bepaal waarover nog regels zouden moeten komen	
☒	Vergelijk ‘wat willen we zelf’ en de criteria voor erfgoed en omgevingskwaliteit in het concept-omgevingsplan of de omschrijving van de identiteit van de gemeente. Voeg onderwerpen toe aan de lijst met onderwerpen waarover regels moeten komen.	Baseer op deze tekst criteria voor goede omgevingskwaliteit in het omgevingsplan.
5	Leentjebuurt bij de oude bestemmingsplannen	
☒	Haal ideeën voor onderwerpen van regels uit de bestaande bestemmingsplannen en procedures, zoals waardebeoordelingen als eis bij vergunning-aanvragen.	De meeste gemeenten zullen de regels in de bestemmingsplannen overzetten naar het omgevingsplan. Kijk goed naar algemeen geldende regels voor alle monumenten en regels voor specifieke monumenten. In bestemmingsplannen zullen geen regels opgenomen zijn die expliciet gaan over goede omgevingskwaliteit. Niettemin kunnen er in bestemmingsplannen regels zijn die een goede omgevingskwaliteit nastreven of waarborgen.
6	Kijk wat andere gemeenten doen	
☒	Kijk naar andere gemeenten waar al regels zijn opgesteld over erfgoed en goede omgevingskwaliteit in het omgevingsplan.	Voeg onderwerpen die interessant zijn toe aan de lijst met onderwerpen.
7	Leg de lijst met onderwerpen voor regels (de uitkomst van stappen 1 tot en met 6) voor aan de gemeente	
		De manier waarop dat gebeurt is al vastgelegd in de eigen strategie (zie hoofdstuk 2).

B. Basis regel voor erfgoed en goede omgevingskwaliteit

8	Leg de bal bij de initiatiefnemer	
☒	Stel aan de gemeente als algemene regel voor dat de initiatiefnemer van een activiteit moet aantonen dat een monument, de omgeving ervan en de goede omgevingskwaliteit niet wordt aangetast.	Als het om monumenten gaat kan deze algemene regel altijd opgenomen worden in de criteria voor de vergunningverlening. Als het om goede omgevingskwaliteit gaat is dat niet altijd mogelijk omdat de Omgevingswet een aantal activiteiten vergunningvrij heeft verklaard. Als het om grotere projecten in de omgeving gaat, zal er wel een vergunning verleend moeten worden. In die gevallen is het wel mogelijk in de vergunningsvoorwaarden op te nemen dat aangetoond moet worden dat er geen sprake is van een verslechtering van de goede omgevingskwaliteit of hoe de activiteit de omgevingskwaliteit verbetert.

C. Aandacht voor gemeentelijke monumenten

Als het om rijksmonumenten gaat staan er in het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels voor gemeente over het beschermen ervan (Bkl 5.130). Het lijkt logisch dat hier ook gemeentelijke en provinciale monumenten onder vallen, maar het kan zeker geen kwaad er nadrukkelijk op te letten of dit in het gemeentelijk omgevingsplan onomwonden staat, en daar waar dat niet expliciet is gedaan, voor te stellen dat wel te doen.

9	Zorg voor bescherming van gemeentelijke monumenten	
☒	Stel aan de gemeente voor dat de regels die verplicht zijn voor rijksmonumenten in gelijke mate ook gaan gelden voor gemeentelijke monumenten. <i>De gemeente Amsterdam heeft in de Basisregeling Omgevingsplan Amsterdam vastgelegd dat voor het verrichten van activiteiten in, aan, op of bij een gemeentelijk monument “komen de regels overeen met de activiteiten die op grond van de Omgevingswet onder de ‘rijksmonumentenactiviteiten’ vallen”.</i>	In het Besluit kwaliteit leefomgeving staat dat de instructieregels gelden voor ‘in het omgevingsplan beschermde monumenten’. In het omgevingsplan moet dan helder gedefinieerd zijn dat het gaat om rijksmonumenten, provinciale monumenten (die zijn er alleen in Drenthe en Noord-Holland) en gemeentelijke monumenten, beschermde dorpsgezichten en stadsgezichten en beschermd cultuurlandschap.
10	Zorg voor regels voor de omgeving van monumenten	
☒	Denk zelf na over welke soorten regels er in de gemeente gesteld zouden moeten worden aan de omgeving van de monumenten.	Maak op basis van het overzicht van de rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten een logische indeling naar soorten omgeving. De omgeving van een molen is immers anders dan van een monumentale kerk.
11	Zorg voor een algemene regel over zorgplicht voor monumenten	
☒	Kijk of de gemeente een algemene regel over de zorgplicht voor monumenten heeft opgenomen in het omgevingsplan. Zo niet, draag dan aan dat een dergelijke regel er moet komen.	In het omgevingsplan van Amsterdam is de zorgplicht vastgelegd in artikel 11.3: <i>“Degene die een omgevingsplanactiviteit gemeentelijke monumenten verricht of een andere activiteit verricht die een gemeentelijk monument of voorbeschermd gemeentelijk monument betreft, en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit kan leiden tot het beschadigen of vernielen van een gemeentelijk monument of voorbeschermd gemeentelijk monument, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om deze beschadiging of vernieling te voorkomen.”</i>
12	Beoordelingsregels	
☒	Kijk kritisch naar de in het concept-omgevingsplan voorgestelde beoordelingsregels waaraan een vergunningaanvraag moet voldoen.	Kijk of de beoordelingsregels aansluiten bij het erfgoedbeleid en het beleid of nota voor goede omgevingskwaliteit.

D. ‘Toekomstig’ erfgoed / omgevingskwaliteit

In het omgevingsplan kunnen algemene regels opgenomen worden over voorgenomen activiteiten bij ‘toekomstig’ erfgoed en het waarborgen van de goede omgevingskwaliteit.

13	Bepleit een vergunningplicht voor alles ‘wat van waarde is dat bewaard moet worden’.	
☒	Stel aan de gemeente voor dat er een vergunningplicht komt voor zaken die het waard zijn om bewaard te worden, zoals gezichtsbepalende of karakteristieke gebouwen, voorbeelden van Post 65.	Het spreekt voor zich dat het beter is een vergunningplicht te vereisen bij alles dat je als erfgoedorganisatie gekwalificeerd hebt als ‘waard om bewaard te worden’. De criteria waaraan voldaan moet worden, bepalen uiteindelijk wat er wel of niet kan. Deze criteria kunnen minder streng zijn dan de eisen aan beschermd erfgoed.
☒	Het kan geen kwaad ook na te denken over welke beoordelingsregels hierbij zouden horen. Het waarom in je eigen stuk ‘waarom dat wat van waarde is, bewaard moet worden’ (zie hoofdstuk 2.2) biedt daarvoor de aanknopingspunten.	

E. Regels afkomstig uit verordeningen

Regels die voorheen in gemeentelijke verordeningen stonden – zoals een erfgoedverordening, zijn opgenomen in het voorlopige omgevingsplan. De Omgevingswet schrijft voor dat de regels hierover voortaan in het definitieve omgevingsplan moeten staan. Het is aan de gemeente of dat ook gebeurt. De regels die nu dus in het voorlopige omgevingsplan staan over bijvoorbeeld het aanwijzen van gemeentelijke monumenten, hoeven niet in het definitieve omgevingsplan opgenomen te worden.

14	Bekijk welke verordeningen van belang zijn voor erfgoed en goede omgevingskwaliteit	
☒	Check wat er aan verordeningen staat in het voorlopige omgevingsplan en wat hiervan in het definitieve plan zou moeten komen te staan. Kijk ook naar wat er nu niet staat, maar wat er wel in zou moeten staan.	De procedure van het aanwijzen van gemeentelijke monumenten is vastgelegd in de gemeentelijke erfgoedverordening en deze procedure is nu opgenomen in het voorlopige omgevingsplan. In het definitieve omgevingsplan moet de procedure een plaats krijgen. Is die niet in het definitieve omgevingsplan opgenomen, dan is het aanwijzen van gemeentelijke monumenten niet mogelijk.
15	Let op de regels over het aanwijzen van gemeentelijke monumenten	
☒	Check wat de regels zijn over het aanwijzen van gemeentelijke monumenten. Gebruik de tekst van wat daarover in de erfgoedverordening staat als leidraad en vul dit aan als je daarover niet tevreden bent.	Tot nu toe zijn de regels en de procedure voor het aanwijzen van gemeentelijke monumenten in de gemeentelijke erfgoedverordening opgenomen. Dat moet voortaan in het omgevingsplan staan.

F. Participatie bij bopa’s

De gemeenteraad kan vaststellen voor welke buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (bopa’s) het verplicht is participatie te laten plaatsvinden. (Dit op grond van artikel 16.55 lid7 Ow.) Dit kan zonder uitzondering verplicht worden gesteld bij elke buitenplanse omgevingsplanactiviteit of alleen bij alle buitenplanse omgevingsplanactiviteiten bij een in het omgevingsplan beschermd bouwwerk.

16	Participatie bij buitenplanse omgevingsplan-activiteiten (bopa’s)	
☒	Dring er bij de gemeente op aan dat bij iedere buitenplanse omgevingsplanactiviteit participatie moet plaatsvinden.	De gemeente Amsterdam heeft vastgesteld dat bij alle buitenplanse omgevingsplan-activiteiten participatie door de initiatiefnemer verplicht is.

